



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS **CORTES DE ARAGÓN**

---

Número 221  
Fascículo 2º  
Año XXVIII  
Legislatura VII  
10 de mayo de 2010

## **Sumario**

### 10. JUSTICIA DE ARAGÓN 10.1. INFORME ANUAL

Informe anual del Justicia de Aragón  
a las Cortes de Aragón, 2009 (*continuación*). 14314

Informe sobre la situación  
de los menores en Aragón ..... 14357



## CAPÍTULO II

**Defensa del Estatuto de Autonomía  
y tutela del ordenamiento jurídico  
aragonés**

DE LA DEFENSA DEL ESTATUTO  
DE AUTONOMÍA

Estado Actual de los expedientes	
AÑO DE INICIO	2009
Expedientes incoados	3
Expedientes archivados	3
Expedientes en trámite	0

Informes emitidos en Defensa del Estatuto de Autonomía
2009
3

Índice de expedientes más significativos		
N.º Expte.	Asunto	Resolución
1231/ 2009-5	Se denuncia en la queja la supuesta inconstitucionalidad de la Ley 6/2009, de 6 de julio de Centros de Ocio de alta capacidad.	Emisión de Informe en Defensa del Estatuto de Autonomía de Aragón.
1430/ 2009-7	Los presentadores de la queja solicitan se estudie si la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas respeta el Estatuto de Autonomía de Aragón.	Emisión de Informe en Defensa del Estatuto de Autonomía de Aragón.
1676/ 2009-7	Los presentadores de la queja solicitan se elabore un Informe relativo a la inversión del Estado en Aragón como consecuencia del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado.	Emisión de Informe en Defensa del Estatuto de Autonomía de Aragón.

## 1. INTRODUCCIÓN

El artículo 59.1.c del Estatuto de Autonomía de Aragón y 1, 27, 28 y 29 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, atribuyen a esta Institución la defensa del Estatuto de Autonomía.

A lo largo del año de 2009 se han tramitado tres expedientes en cumplimiento de esta atribución legal, habiéndose emitido los respectivos Informes, los cuales se reseñan a continuación.

## 2. RELACIÓN DE EXPEDIENTES:

### 2.1. EXPEDIENTE 1231/09-5. SE DENUNCIA EN LA QUEJA LA SUPUESTA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 6/ 2009, DE 6 DE JULIO, DE CENTROS DE OCIO DE ALTA CAPACIDAD.

#### INFORME:

INFORME DEL JUSTICIA DE ARAGÓN SOBRE LA LEY 6/2009, DE 6 DE JULIO, DE CENTROS DE OCIO DE ALTA CAPACIDAD DE ARAGÓN (BOA N.º 137, DE 17 DE JULIO DE 2009).

#### 1.- ANTECEDENTES:

Con fecha 6 de julio de 2009, el Grupo Izquierda Unida de Aragón presentó en esta Institución queja referida a la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón. En dicho escrito se solicitaba lo siguiente:

*«Izquierda Unida de Aragón, así como su Grupo Parlamentario en Las Cortes de Aragón y su Grupo Municipal en el Ayuntamiento de Zaragoza, requieren del Justicia de Aragón la apertura de expediente informativo en lo referente a las posibles vulneraciones del Estatuto de Autonomía de Aragón y la efectiva tutela del Ordenamiento Jurídico que requiere la Ley de Centros de Ocio de Alta Capacidad. En el mismo acto requieren del Justicia de Aragón, para el caso que observe elementos de inconstitucionalidad en la Ley de Centros de Ocio de Alta Capacidad, para que se dirija a Las Cortes de Aragón haciendo notar esta circunstancia y solicitando medidas en consecuencia.»*

Con fecha 15 de julio de 2009, por parte del Justicia de Aragón se acordó admitir a trámite dicha queja con el fin de realizar informe sobre las cuestiones planteadas.

#### 2.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN Y COMPETENCIA DEL JUSTICIA DE ARAGÓN PARA ACTUAR ANTE UNA DISPOSICIÓN CON FUERZA DE LEY APROBADA POR LAS CORTES DE ARAGÓN:

Los términos en los que el Grupo Izquierda Unida de Aragón ha planteado su queja contra la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón, implícitamente conllevan una petición de supervisión de una concreta actuación legislativa de las Cortes de Aragón. Potestad legislativa que el Parlamento autonómico tiene encomendada, según establecen los arts. 33 y 42 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante, EAAr.).

Por su parte, el Justicia de Aragón, como Institución de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 32 EAAr.) tiene como misiones específicas las siguientes: a) la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón, b) la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación, y c) la defensa del Estatuto de Autonomía. Así lo establece el art. 59.1 EAAr.

Para el ejercicio de estas funciones, y tal y como resulta de los arts. 59.2 y 60 EAAr., el Justicia de Aragón puede supervisar la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón —incluidos los entes dotados de personalidad jurídica dependientes de la misma—, la

actividad de los entes locales y de las comarcas, de sus organismos autónomos y demás entes que dependan de ella, y los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón. Todo ello con el alcance establecido en la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

En el presente caso, sin embargo, la actuación de supervisión que se pide no es encuadrable entre las descritas en el párrafo anterior, ya que, en puridad, lo que se ha solicitado es que, por parte de esta Institución, se valore si una concreta actividad legislativa de las Cortes de Aragón es conforme o no a Derecho. No se pretende, por tanto, que se supervise actividad administrativa alguna.

El Justicia de Aragón sólo puede proceder al estudio de Leyes en los términos establecidos en el art. 27.1 Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de esta Institución. Dicho precepto, enmarcado dentro del Capítulo II «De la defensa del Estatuto de Autonomía», es del siguiente tenor:

*«Cuando el Justicia estime que una Ley o disposición con fuerza de ley contradicen el Estatuto de Autonomía de Aragón o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado, no respetan el orden de competencias establecido en la Constitución, el Estatuto o en la correspondiente Ley, se dirigirá inmediatamente a la Diputación General de Aragón o a las Cortes de Aragón, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad.»*

De todo lo expuesto resulta que, el presente informe, en el que se estudia la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón, publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 17 de julio, se debe circunscribir a evaluar si dicha norma vulnera con su contenido el Estatuto de Autonomía de Aragón. Sin que este informe pueda ni deba extenderse al estudio de cuestiones ajenas y propias de legalidad ordinaria —como podrían ser las posibles contradicciones que pudieran surgir entre esta Ley y otras normas autonómicas aragonesas—; cuestiones que exceden de las facultades que la norma reguladora de esta Institución atribuye a su titular en sus funciones de control de Leyes y disposiciones con fuerza de ley procedentes de las Instituciones autonómicas con potestad para su dictado.

Todo ello sin perjuicio del estudio que también se realizará sobre la adecuación de la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón, a la Constitución Española (en adelante, CE), Ley Suprema de nuestro ordenamiento jurídico que ha de ser respetada por las restantes normas que integran el ordenamiento jurídico tanto estatal como autonómico. Este estudio de constitucionalidad se llevará a cabo de manera diferenciada y separada del examen que se realice sobre el encaje de la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

### 3.- EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN Y LA LEY 6/2009, DE 6 DE JULIO, DE CENTROS DE OCIO DE ALTA CAPACIDAD DE ARAGÓN:

La Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón (en adelante, LCOAC), fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón N.º 137,

de 17 de julio de 2009, entrando en vigor al día siguiente de dicha publicación (Disposición Final 2ª).

La LCOAC consta de 44 artículos —divididos en 6 capítulos—, 3 disposiciones adicionales y 2 disposiciones finales. Se regula con ella un supuesto de hecho hasta ahora no previsto normativamente de manera específica. Dicho supuesto de hecho y objeto de la LCOAC, cuya actividad pretende articular, es la instalación en la Comunidad Autónoma de Aragón de los denominados «centros de ocio de alta capacidad». Centros definidos en el art. 1 LCOAC como «*los complejos turísticos destinados a ubicar, de forma integrada, actividades de ocio, recreativas, deportivas, culturales, de juego y de apuesta, comerciales y hoteleras, con sus servicios complementarios, formando una unidad de explotación.*»

Con el fin de conseguir una ordenación completa y coordinada de las distintas áreas y ámbitos competenciales que pudieran verse afectados con la instalación de estos «centros de ocio de alta capacidad», la LCOAC se estructura en seis capítulos a través de los que se pretende regular, de manera armónica e integral, todos aquellos aspectos que pueden incidir en la legalidad de este tipo de centros. Se abarca para ello desde cuestiones de urbanismo y ordenación territorial (Capítulo II. «Planeamiento Territorial»), hasta los órganos competentes para el ejercicio de distintas potestades administrativas sobre estos centros de ocio (Capítulo III. «Del Consorcio»), el estatuto del juego aplicable a dichos centros (Capítulo IV: «Régimen jurídico del juego en los Centros de Ocio de Alta Capacidad»), un especial régimen sancionador (Capítulo V. «Régimen sancionador») y una concreta regulación sobre régimen comercial y horarios (Capítulo VI. «Otras disposiciones»).

Desde un punto de vista competencial, la LCOAC se acomoda plenamente al Estatuto de Autonomía de Aragón. Así, la misma ha sido dictada en el ejercicio de las competencias exclusivas que sobre distintas materias ostenta la Comunidad Autónoma de Aragón con arreglo al art. 71 EAAr., con pleno respeto a la distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas que, de manera general, regulan los arts. 148 y 149 CE.

En este sentido, y atendiendo a las diversas materias que en relación con la instalación y actividad de los centros de ocio de alta capacidad se regulan en la LCOAC, se comprueba que:

1) al amparo del apartado 5º del art. 71 y de los arts. 81 y 85, todos ellos del EAAr., la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia exclusiva, en materia de régimen local, «*para la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en materias de competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones de cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.*»

Como dice el profesor Fanlo Loras («Derecho Público Aragonés», editado por el Justicia de Aragón, 4.ª edición 2008, págs. 430 y 431) existen en España dos sistemas de atribución de competencias a favor de los entes locales: el de los Estatutos de Autonomía de

Andalucía y Cataluña, que hacen un amplio listado de competencias locales, y el de los demás Estatutos de Autonomía que reconocen las competencias a la Comunidad Autónoma. Esta Comunidad por ley posterior, ya que el art. 25.3 LRBR establece reserva legal, puede atribuir las competencias que le reconoce el art. 71 EAAr. a los entes locales. Sin que, dice Fanlo Loras, «*el principio de autonomía local, sin intermediación del legislador, sea título atributivo de las competencias municipales*». Este sistema es criticado de lege ferenda por algunos autores como Carro, Font y Caamaño, pero es el recogido en nuestro Estatuto.

En este sentido, la regulación estatutaria aragonesa legitima la especialísima regulación que en la LCOAC se lleva a cabo en el Capítulo III al tratar de la figura del «Consortio» —entidad integrada única y exclusivamente por representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las comarcas y municipios en cuyo territorio se ubique el centro de ocio, sin intervención de entidades privadas—, de las funciones que se le atribuyen a este organismo y de las especiales relaciones que se producen entre esta figura y los entes municipales en cuyo territorio el centro de ocio se extienda. El «Consortio» puede ser considerado —de manera semejante a los mecanismos de «gestión coordinada» que prevé la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón en sus arts. 161 y 162— como una fórmula especial de colaboración entre las distintas Administraciones con competencias administrativas a ejercitar sobre los centros de ocio regulados en la LCOAC; competencias que abarcan aspectos tan variados como urbanismo, licencias y autorizaciones de actividad o medioambiente. Estas relaciones de coordinación administrativa se articulan a través del «Consortio» en un sentido tanto vertical entre la Administración de la Comunidad Autónoma y la de los Entes Locales afectados—, como horizontal —entre los distintos Entes Locales en cuyo territorio se ubique el concreto centro de ocio—. Indicamos ahora que la figura del «Consortio» y sus relaciones con las entidades municipales en las que el centro de ocio se instale serán objeto de especial tratamiento en el apartado dedicado a estudiar la constitucionalidad de la LCOAC, al ser ella materia relacionada con el principio de garantía de la autonomía local establecido en el art. 137 CE.

Finalmente, ha de indicarse que la figura del «Consortio» prevista en la LCOAC encuentra un antecedente en la institución también denominada «Consortio» prevista en la Ley 7/1993, de 29 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, norma dictada al amparo de los artículos 149.1.18º de la Constitución Española, 13.3 Estatuto Andaluz y de la Ley reguladora de Bases de Régimen Local. Esta figura se regula en los arts. 33 a 36 y 41 y 42 de la meritada Ley 7/1993, de 29 de julio, presentando semejanzas con la prevista en la LCOAC, tales como: 1) se prevé su constitución por Administraciones Locales junto con cualesquiera otra Administración para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la consecución de fines de interés común y prestación de servicios de carácter supramunicipal, 2) tiene personalidad jurídica propia y se rige por el Derecho

Administrativo, 3) se ordena según unos Estatutos propios, 4) está integrado por representantes de todas las entidades consorciadas, y 5) dispone de los medios personales y materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

2) al amparo del art. 71 apartados 8º y 9º EAAr, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia exclusiva para actuar en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, esto último conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental. Competencia autonómica que legitima la regulación que para este tipo de ofertas de centros de ocio de alta capacidad se prevé en la LCOAC en su Capítulo II, referido específicamente al «Planeamiento Territorial». Ha de destacarse, además, que aun cuando los arts. 7 a 14 contienen específicas provisiones sobre los proyectos de ordenación de estos centros, la propia ley, en el art. 7.2, prevé que a la tramitación, aprobación y ejecución de este tipo de proyectos se aplique, de manera subsidiaria, la legislación urbanística y de ordenación del territorio propia de los instrumentos de planeamiento supramunicipal de la Comunidad Autónoma de Aragón. Con lo que, desde este punto de vista, la regulación de estos proyectos de ordenación de centros de ocio de alta capacidad es suficientemente completa al estar integrada tanto por las normas específicas establecidas en la LCOAC como por la legislación general aragonesa sobre urbanismo. Todo ello dictado con arreglo a la competencia exclusiva de la que la Comunidad Autónoma de Aragón es titular en estas concretas materias.

3) al amparo del apartado 32º del art. 71 EAAr, Aragón tiene exclusiva competencia sobre la «planificación de la actividad económica y de fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con los principios de equilibrio territorial y de sostenibilidad...». Estos fines informan la LCOAC y se presentan como el objetivo último a conseguir mediante la misma. De esta manera, se observa cómo en el Preámbulo de la Ley, en sus apartados II y V, se trata de ello al indicarse que: «es necesario resaltar el papel de motor económico que estos Centros desempeñan: no sólo por el elevado nivel de inversión y el empleo que crean, sino por la fuerte incidencia que tienen en el entorno inmediato. Un Centro de esta naturaleza exige la implantación de un elevado número de actividades de apoyo y asistencia que han de situarse en las proximidades del mismo, lo que contribuye a la revitalización de amplias zonas contiguas a la de ubicación del Centro. De ahí que la ley exija fijar la localización de los Centros de Ocio de Alta Capacidad en comarcas que necesiten impulsar su desarrollo económico, lo cual contribuye a corregir los desequilibrios territoriales existentes en Aragón», y «La ejecución de un proyecto de esta naturaleza tendrá un fuerte impacto en la potenciación de aquellas zonas del territorio de la Comunidad Autónoma donde haya de ubicarse. Servirá, pues, para articular el territorio de Aragón, contribuyendo a fomentar la actividad económica, crear riqueza y generar empleo». Igualmente, y en el mismo sentido, el art. 2.d) LCOAC, prevé, al amparo de estos objetivos, que «Los proyectos se localizarán en comarcas que necesiten impulsar su desarrollo económico, con el fin de contribuir al equilibrio territorial de Aragón».

4) el apartado 50º del art. 71 EAAr., establece que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva para regular materia de «juego, apuestas y casinos...cuando la actividad se desarrolle en Aragón». Lo que ampara la especial regulación que sobre ello recogen los arts. 19 a 30, Capítulo IV, y de algunos apartados del régimen sancionador referentes a la materia contenidos en el Capítulo V de la LCOAC. El hecho de que ya exista una ley que regule esta materia con carácter general, como es la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, no es obstáculo para la aprobación de normas posteriores, de igual rango, que ordenen estas cuestiones, como ocurre con la LCOAC. Ha de considerarse en este caso el principio de especialidad normativa de la LCOAC respecto de la Ley 2/2000, de 28 de junio, que permite la coexistencia entre ambas y, con arreglo al cual, la LCOAC, en sus preceptos dedicados a regular el régimen jurídico del juego, sólo es de aplicación precisamente a los centros de ocio regulados en dicha ley como centros con una peculiar estructura y funcionamiento que precisan también de una normativa diferenciada en este ámbito al que la normativa general aragonesa de juego no daba adecuada respuesta.

5) por último, los apartados 51º y 54º del art. 71 EAAr. atribuyen competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón para: a) la regulación del turismo, lo que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento y la regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y b) la regulación de los espectáculos y actividades recreativas, que incluye, la ordenación del sector y el régimen de intervención administrativa. Estos títulos competenciales amparan igualmente la LCOAC en su regulación integral de los centros de ocio de alta capacidad dado que, como expresamente establece su art. 1, éstos se definen como «*complejos turísticos...*» en los que no sólo se llevarán a cabo actividades de juego, sino también otras de variada índole relacionadas con el turismo, como son las de «*ocio, recreativas, culturales... comerciales y hoteleras*», teniendo la LCOAC como fin una regulación completa de este tipo de centros, incidiendo tanto en sus distintas fases de implantación —v.g. tramitación de las solicitudes de instalación y resolución de las mismas—, como regulando la actuación de las Administraciones Públicas con competencias ejercitables sobre los mismos —el Consorcio—, como ordenando su régimen de actividades —v.g. régimen comercial y de horarios previsto en el art. 44 LCOAC—. Todo ello relacionado con el ámbito del turismo y sus actividades.

Conclusión de todo lo expuesto es que la LCOAC es acorde con el EAAr. en cuanto que, en todos los aspectos que integran su contenido, ha sido dictada al amparo de distintos títulos competenciales atribuidos en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón.

#### 4.- LA LEY 6/2009, DE 6 DE JULIO, DE CENTROS DE OCIO DE ALTA CAPACIDAD DE ARAGÓN: LEY GENERAL, LEY ESPECIAL, LEY SINGULAR.

Por parte del presentador de la queja se ha planteado, como cuestión a considerar, que la LCOAC es una ley que establece un régimen jurídico singular para las

zonas del territorio aragonés en las que se implanten estos centros de ocio de alta capacidad.

En este sentido, la LCOAC no puede encuadrarse en la categoría de ley singular, «ad hoc» o de caso único. Así, tal y como indica el Tribunal Constitucional en su sentencia 48/2005, de 3 de marzo (en el mismo sentido, AATC N.º 174/1995, de 6 de junio y N.º 178/1996, de 26 de junio), ley singular es aquella que tiene un único destinatario y al que afecta la misma con carácter particular y exclusivo, siendo éstos los elementos propios y definitorios de las leyes singulares, frente al resto de leyes, que tienen por fin ordenar el actuar de una pluralidad indeterminada de personas. Ejemplo de este tipo de normas en el ámbito aragonés es la Ley 3/2008, de 22 de mayo, por la que se concede un aval a Expoagua Zaragoza 2008, S.L.

Sin embargo, la LCOAC no tiene un único destinatario. El hecho de que por parte de una concreta entidad privada se haya mostrado un especial interés en la instalación de un centro de ocio de alta capacidad en una determinada zona del territorio aragonés, y que ello motivara en su día el estudio jurídico necesario para implantar este tipo de centros en la Comunidad Autónoma de Aragón, dictándose con posterioridad la LCOAC como normativa integral reguladora de los mismos, no son circunstancias que cualifiquen la LCOAC como ley singular. Para ello sería necesario que la LCOAC identificara expresamente al sujeto al que se dirige la norma, agotándose en su eficacia una vez que se hubiera dado lugar a su íntegro cumplimiento, sin posibilidad de extensión a otros sujetos distintos, tal y como acaeció en el ejemplo de ley singular indicado en el párrafo anterior.

Antes bien, la LCOAC, aun cuando regula un concreto supuesto de hecho para el que no existían previsiones legales previas, tiene vocación de generalidad. Así, todo aquel sujeto que planea la instalación en la Comunidad Autónoma de Aragón de un centro que, con arreglo al art. 1 LCOAC, tenga la consideración de «centro de ocio de alta capacidad», se regirá por dicha norma. Sin distinción subjetiva alguna. Por otra parte, la decisión del legislador de establecer una determinada regulación para estos casos de «centros de ocio de alta capacidad» es una opción legislativa válida, y que, como más arriba se ha indicado, no atenta contra el Estatuto de Autonomía de Aragón en cuanto que su contenido se ha dictado al amparo de los distintos títulos competenciales que tiene esta Comunidad. Es cierto que, a diferencia de lo que ocurre con otras normas en las que el objeto a regular es una concreta materia —v.g. las recientes leyes N.º 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, N.º 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, o N.º 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón—, en el caso de la LCOAC el objeto de la regulación es un supuesto de hecho —los definidos como «centros de ocio de alta capacidad»—. Pero es la aparición de este tipo de centros en el mundo real, como instalaciones complejas y cuya actividad tiene directa incidencia en ámbitos tan variados como el social, el económico, el urbanístico o el medioambiental lo que ha motivado que el legislador los regule especialmente.

Así, frente a las leyes generales y de vocación omnímoda coexisten las leyes especiales —que no singulares o «ad hoc»— mediante las que se regula y da respuesta jurídica a situaciones inicialmente no previstas por el legislador pero que, una vez surgidas y ante la imposibilidad de subsumirlas en estas normas generales dada la especificidad de los supuestos que presentan, se observa la necesidad de su ordenación mediante normas que tomen en consideración la especialidad del hecho regulado.

La LCOAC es un claro ejemplo de ello. Es una fórmula normativa de legislación especial, que, por otra parte, no es nueva en el ordenamiento jurídico español ya que existen precedentes. De ellos resaltamos, por su interés y semejanza en algunos de sus puntos con la LCOAC, la Ley 2/1989, de 16 de febrero, de Centros Recreativos Turísticos de Cataluña. Al igual que acaece con la LCOAC, la Ley 2/1989 se dictó con el fin de «...facilitar la creación de nuevas ofertas que son fundamentales para articular la política integral del tiempo de ocio en Cataluña...» Norma a la que más tarde nuevamente nos referiremos al haber sido objeto de pronunciamiento judicial sobre un aspecto aquí también aducido como posible motivo de inconstitucionalidad, cual es su regulación de la expropiación forzosa y los conceptos de interés social y utilidad pública.

De todo lo expuesto podemos concluir que la LCOAC es una ley especial que regula los distintos aspectos jurídicos que inciden en un concreto supuesto de hecho determinado, como son los «centros de ocio de alta capacidad». Sin que esta regulación implique contradicción con el marco general competencial establecido en el EAAr., coexistiendo con el resto de normas que al amparo del mismo se han dictado (sobre urbanismo, turismo o juego, entre otras), si bien desplazando a éstas en su aplicación cuando nos encontremos con este tipo de centros de ocio, por razón de la especialidad del caso que regula.

##### 5.- LA LEY 6/2009, DE 6 DE JULIO, DE CENTROS DE OCIO DE ALTA CAPACIDAD DE ARAGÓN: SU CONSTITUCIONALIDAD.

Por último, se procede a abordar el estudio de aquellos aspectos de la LCOAC sobre los que el presentador de la queja manifiesta dudas sobre su adecuación a la Constitución Española.

#### **A) La declaración de utilidad pública o interés social de los proyectos de centros de ocio regidos por la LCOAC a efectos expropiatorios y el art. 33.3 ce.**

La redacción del artículo respecto del que se predica este motivo de inconstitucionalidad es la siguiente:

«Artículo 5. Efectos de la resolución. [...] 2. Dentro de los seis meses siguientes a la notificación del acuerdo del Gobierno a que se refiere el artículo anterior, la sociedad gestora del proyecto deberá depositar en el Departamento competente en materia de turismo copias notariales de las escrituras de adquisición de la propiedad de los terrenos en los que habrá de erigirse el Centro, referidas, por lo menos, al noventa por ciento de su superficie, y acreditando las gestiones realizadas para la adquisición de la parte de terrenos sobre los que no hubiera podido adquirir la propiedad.»

«Se declara la utilidad pública o interés social, a efectos expropiatorios, el destino de los terrenos no adquiridos para la construcción del Centro de Ocio de Alta Capacidad a que se refiere el párrafo anterior. La sociedad gestora, que ostentará la condición de beneficiario, podrá instar al Gobierno de Aragón la incoación del respectivo procedimiento, acompañando la relación de bienes prevista en el artículo 15 de la Ley de Expropiación Forzosa.»

Ello no obstante, la mención de los conceptos «utilidad pública o interés social» ligados a posibles expropiaciones de bienes de particulares no sólo aparece en el art. 5.2 LCOAC, sino que también aparece en el art. 12 y en la Disposición Adicional Segunda, por lo que éstos preceptos también quedan incluidos en este estudio sobre su posible inconstitucionalidad.

El problema que plantea el tenor de dichos preceptos, en cuanto a una interpretación acorde con el art. 33.3 CE, es que en todos estos casos se está previendo en la LCOAC la posibilidad de expropiar bienes y derechos de particulares con el objetivo de ejecutar un centro de ocio, actividad promovida por una entidad de carácter privado y con un fin de eminente lucro particular. No puede perderse de vista que las sociedades promotoras de este tipo de negocios sólo promueven e invierten en esta clase de proyectos de gran magnitud en tanto en cuanto de sus estudios económicos resulten claras previsiones de éxito y obtención de beneficios.

En esta tesitura, el hecho de reconocer a favor de las sociedades gestoras de estos centros de ocio declaraciones de utilidad pública o interés social a efectos de que se puedan expropiar bienes y derechos de particulares, todo ello con el objetivo de construir unas instalaciones lúdicas cuyo fin principal es la obtención de beneficios para la entidad que lo ha promovido, podría colisionar con el fin de utilidad pública o interés social que el art. 33.3 CE exige para legitimar expropiaciones a particulares como las que se prevén en la LCOAC.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, desde su sentencia N.º 166/1986, de 19 de diciembre (caso Rumasa) y en posteriores pronunciamientos, en relación con el fin de la utilidad pública o interés social del acto expropiatorio, ha procedido a dar unas pautas o interpretaciones generales de nuestra Carta Magna, cuya aplicación práctica posterior lleva a cabo atendiendo al caso concreto que en cada momento estudia y conoce. Dichas pautas, son las siguientes:

a) la definición de la causa expropiatoria, interés social o utilidad pública, como fundamento de la expropiación de bienes y derechos privados, es una competencia que no puede dissociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponde para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sociales (SSTC N.º 37/1987, F.J. 6º, N.º 251/2006, F.J. 5º y ATC N.º 17/2007, F.J. 4º).

b) la expropiación tiene carácter medial, como instrumento al servicio de fines públicos sustantivos, correspondiendo su procura material a la Administración (STC N.º 37/1987, F.J.º 6º).

De lo anterior hemos de concluir que el fin último que justifica la expropiación de bienes y derechos particulares necesariamente ha de ser siempre el interés de la

comunidad, fin último al que debe dirigirse siempre la actuación pública, quedando excluido en todo caso el empleo de esta potestad cuando mediante la misma lo que se pretenda sea el beneficio de otro particular. En este último supuesto, los intereses de los particulares afectados —expropiado y beneficiario de la expropiación— están en igualdad de condiciones y no existe justificación alguna que ampare el hecho de privar de su propiedad privada a uno de ellos en interés de otro. Por este motivo, el uso de la potestad expropiatoria sólo se encuentra legitimada en tanto en cuanto con el sacrificio de un particular se obtiene el interés general o utilidad pública, como establece el art. 33.3 CE.

Este interés social, en el caso de la LCOAC, no sería predicable de la adquisición, por medio de expropiación, de bienes y derechos de terceros a favor de las sociedades promotoras. Y ello por cuanto estas entidades, de naturaleza y con objetivos mercantilistas particulares, realizan estos proyectos de centros de ocio para su exclusivo interés económico.

Sin embargo, no puede perderse de vista que la instalación de este tipo de centros de ocio —de grandes dimensiones— generan un elevado interés en los poderes públicos en cuanto se convierten en instrumentos de impulso de la economía de las zonas próximas, arrastrando consigo en su construcción y puesta en funcionamiento la creación de numerosos puestos de trabajo. De ello ciertamente puede inferirse la utilidad pública legitimadora de la expropiación de bienes de particulares prevista en los arts. 5, 12 y Disposición Adicional 2ª LCOAC. Esta sería la concreta causa expropiandi a la que obedecerían las declaraciones de utilidad pública cuestionadas.

Ha de indicarse, en apoyo de esta interpretación «*pro constitutione*» de la LCOAC, que ya en su Preámbulo se recogen una serie de menciones que son susceptibles de servir como base para fundamentar dicha utilidad pública a efectos expropiatorios. Así, en el apartado II se indica la necesidad de «*resaltar el papel de motor económico que estos Centros desempeñan: no sólo por el elevado nivel de inversión y el empleo que crean, sino por la fuerte incidencia económica que tienen en el entorno inmediato*» así como que ello contribuye «*a la revitalización de amplias zonas contiguas a la ubicación del Centro*», preocupándose el legislador autonómico de que estas instalaciones se ubiquen en «*comarcas que necesiten impulsar su desarrollo económico, lo que contribuye a corregir los desequilibrios existentes en Aragón*». Por su parte, en el apartado V del Preámbulo se vuelve a insistir en estas ideas y fines de la LCOAC de creación de riqueza y fomento de la actividad económica, generación de empleo y articulación del territorio.

El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado todavía sobre la constitucionalidad de expropiaciones como las previstas en la LCOAC en las que la utilidad pública o interés social de las mismas aparece íntimamente ligada al interés de otro particular.

Sin embargo, no puede dejar de reseñarse, por su carácter exegético, la sentencia de 16 de julio de 1997 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª), recurso de casación N.º 1207/1993, ponente: Excmo. Sr. Juan Xiol Ríos, (Caso Port Aventura) que recoge un supuesto análogo

al aquí planteado. En esta resolución, el Alto Tribunal realiza un estudio de algunos aspectos de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, de ordenación de centros recreativos turísticos en Cataluña. Uno de ellos, controvertido y respecto del que una de las partes instaba la interposición de cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, se refería precisamente a que la parte recurrente consideraba que el carácter privado de las entidades adjudicatarias no se cohonestaba con el interés social y utilidad pública de las expropiaciones de las que iban a ser beneficiarias al amparo del art. 5 de la indicada Ley ya que el beneficio redundaría únicamente en éstas y no en la sociedad catalana.

El Tribunal Supremo, al resolver la cuestión, estudia en primer lugar la Exposición de Motivos de la Ley 2/1989, y dice que «...la exposición de motivos de la Ley expresada —acorde con su contenido normativo— pone de manifiesto que el legislador catalán considera como finalidad de interés social «dar un apoyo especial a las nuevas modalidades que ofrece el mercado del ocio y del esparcimiento, y teniendo en cuenta la experiencia de otros países, impulsar y racionalizar, en el ámbito de Cataluña, las grandes inversiones que por sus programas e innovación puedan tener efectos sociales beneficiosos y contribuyan a acreditar la imagen turística del país. Bajo estas premisas será necesario tener en cuenta aquellas inversiones que puedan considerarse de interés turístico y social por razón del incremento del nivel ocupacional de la oferta turística existente, la creación de puestos de trabajo, la potenciación internacional del sector y la mejora de su calidad para la prolongación de la temporada al incorporar, como un elemento atractivo actividades recreativas y deportivas que no dependen exclusivamente del período hábil de turismo originado por los usos de playa». El contenido de la Ley, que no es menester exponer al pormenor, es razonablemente acorde con esta finalidad, pues prevé la creación de centros recreativos mediante concurso en el territorio de Cataluña sujetos a ciertas limitaciones e impone a las entidades adjudicatarias deberes y reconoce derechos encaminados en principio a favorecer la finalidad expresada.» (Fº. Jº.3º).

Continúa el Tribunal Supremo en su sentencia argumentando que la concurrencia de sujetos privados con sujetos públicos en situaciones de expropiación en las que aquellos puedan resultar directamente beneficiados —supuesto aquí también estudiado en relación con la LCOAC— no implica por sí sola la falta de legitimidad de dicha actuación expropiatoria. Dice, así, el Tribunal Supremo que:

«*Es necesario afirmar, en primer término, que la naturaleza privada de los entes adjudicatarios de los centros recreativos no puede, sólo por sí misma, constituir un obstáculo a la existencia de un interés social en las instalaciones que puedan llevar a cabo. La vieja concepción de la «causa expropiandi» como necesariamente relacionada con la realización de obras o la implantación de servicios de titularidad pública ha dejado paso, en la compleja y cambiante sociedad contemporánea, a una nueva configuración de la potestad expropiatoria —que coexiste con la anterior— como instrumento al servicio de políticas de orden sectorial relacionadas con la consecución*

de finalidades de interés social de la más variada índole, de las que no cabe excluir, desde luego, las de orden económico, recreativo y turístico.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia de 19 diciembre 1986, número 166/1986, ha declarado que «la expropiación forzosa se concibe en los orígenes del Estado liberal como último límite del derecho natural, sagrado e inviolable, a la propiedad privada y se reduce, inicialmente, a operar sobre los bienes inmuebles con fines de construcción de obras públicas. La transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, del límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada, tan sólo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales.»

De esta manera, habrá de considerarse si concurren también otros fines de interés social o utilidad pública, como serían los descritos en la Exposición de Motivos de la Ley 2/1989 o en el Preámbulo de la LCOAC, con arreglo a los que las respectivas Comunidades Autónomas dictaron dichas normas dentro de sus competencias exclusivas que justificarían suficientemente la causa expropiandi de estas actuaciones sin incurrir en ilegalidad alguna. Y concluye su razonamiento el Tribunal Supremo con la siguiente afirmación: «No podemos, sin embargo, llegar tan lejos en nuestro análisis. La fijación de fines de interés social se halla en el núcleo de la actividad discrecional del legislador, quien, atendiendo a las necesidades y sensibilidades sociales de cada momento, goza de un margen razonable para determinar qué fines, en una situación determinada, pueden revestir suficiente trascendencia para ser considerados como de interés social. Para ello es suficiente con que tenga competencias en la materia y con que el test de razonabilidad a que la actividad de los poderes públicos está sujeta no demuestre la existencia de elementos de arbitrariedad o desviación de poder en su decisión.»

Finalmente, dentro de este apartado, no puede dejar de mencionarse que la posibilidad legal de expropiación en beneficio de particulares ya estaba prevista en legislación urbanística autonómica. Así, en la vigente Ley 5/1999, al regularse el sistema de actuación por compensación, se establece que «los propietarios que representen más de la mitad de la superficie de la unidad de ejecución» pueden presentar los Proyectos de Estatutos de la Junta de Compensación y Bases de Actuación ante el Ayuntamiento para su tramitación, fijando el art. 140 el plazo de un mes para que los propietarios restantes se incorporen a la Junta de Compensación. De no hacerlo «sus

fincas serán expropiadas a favor de la Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria». Junta que, aun cuando la legislación urbanística le reconoce carácter administrativo, se encuentra integrada por sujetos de naturaleza privada. Por su parte, la reciente Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón, que sustituirá a la citada Ley 5/1999, contiene una regulación muy similar.

Con arreglo a la argumentación expuesta, no se aprecia inconstitucionalidad de la LCOAC en relación con las cuestiones aquí estudiadas.

### **B) Sobre la figura del «Consortio» —regulado en el Capítulo III de la LCOAC, arts. 15 a 18— y su relación con las Administraciones Locales.**

Otro de los aspectos cuestionados de la LCOAC es la creación de la figura del «Consortio». Su función es, tal y como resulta de los art. 15 y 18 LCOAC, el ejercicio sobre cada centro de ocio de ocio de alta capacidad de las potestades públicas estatutariamente asumidas; en particular, sobre materia de urbanismo, autorización y control de actividades, gestión de servicios urbanísticos e infraestructuras y juegos de azar (en este último caso, con excepción de las potestades de inspección, sancionadoras y de autorización).

Se ha indicado que la regulación del «Consortio», en cuanto ente dotado de personalidad jurídica propia que asume algunas competencias que, de manera tradicional, se han venido atribuyendo a los entes locales, constituye una invasión («desapoderamiento») de competencias municipales, lo que sería contrario al principio constitucional de autonomía local y vulnerador del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Por lo que respecta al marco autonómico regulador de la Administración Local, nos remitimos a lo argumentado *supra* en relación con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón establecida en el art. 71.5º EAAr. sobre regulación de las competencias de los municipios y demás entes locales en materias de competencias de Aragón. Ello, a su vez, ha de ponerse en relación con la especialidad del supuesto de hecho que regula la LCOAC y que permite justificar las alteraciones que, en cuanto a la atribución de competencias municipales, tales como urbanismo, establece el art. 42 Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón. Así, la redacción de dicho precepto, acorde con el art. 71.5º EAAr, prevé que «2. Los ámbitos de la acción pública en los que los municipios podrán prestar servicios públicos y ejercer competencias, con el alcance que determinen las Leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, serán los siguientes: (...)». Es decir, la propia Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, reconoce que el alcance de las competencias municipales que, de manera general, establece el art. 42, se encuentra vinculado a la legislación sectorial de la actividad pública, tanto autonómica como estatal. Y, siendo así, un ejemplo de dicha regulación sectorial lo encontramos en la LCOAC en cuanto delimitadora de dichas competencias y en la que, el legislador, en el presente caso, ha optado por la creación

de la figura del «Consortio», a la que se le atribuyen algunas de estas materias municipales, considerando para ello la especificidad de la situación que pretende regular de una manera integrada.

Por otra parte, y ya dentro del ámbito propiamente constitucional, no puede desconocerse que el art. 140 CE *«garantiza la autonomía de los municipios»*, como garantía institucional. Dicho precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional (así, sentencias N.º 51/2004, de 13 de abril y N.º 159/2001, de 5 de julio) en los siguientes términos: «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno».

En el presente caso, y al amparo, precisamente, de las normas que sobre distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecen los arts. 148 y 149 CE así como con arreglo a la interpretación constitucional expuesta de sus arts. 137, 140 y 141 sobre autonomía local, la Comunidad Autónoma de Aragón, en el art. 71.5º EAAr. asumió competencias exclusivas sobre la ordenación de las municipales. Y en desarrollo de dicho precepto existe en el ordenamiento jurídico autonómico la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, y también, con carácter especial, la regulación resultante en los arts. 15 a 18 LCOAC consecuencia de la creación de la figura del «consorcio». Por lo que, en este sentido, no se aprecia contravención competencial alguna ni constitucional ni autonómica en la decisión del legislador aragonés de regular la figura especial del «Consortio».

A su vez, la asunción por parte del «Consortio» de competencias que, con arreglo a la Ley 7/1999 de Administración Local de Aragón, inicialmente se atribuían a los entes locales no conlleva desapoderamiento ilegítimo alguno de competencias de los municipios por cuanto:

a) como ya se ha indicado en repetidas ocasiones, la regulación de estas competencias municipales corresponde al legislador estatal-autonómico según las normas de distribución de competencias. Y,

en el presente caso, el legislador aragonés ha actuado dentro de dicho marco legal —Estatuto de Autonomía y Constitución Española—, mediante ley sectorial (la LCOAC).

b) en cualquier caso, una atenta lectura de los arts. 15 a 18 LCOAC llevan a concluir que la autonomía local de los municipios en cuyo territorio se ubiquen este tipo de centros de ocio se respeta en todo momento, produciéndose incluso una coordinación legislativa entre la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón y la LCOAC en cuanto al ámbito competencial de los entes locales ya que:

1) El «Consortio» está integrado sólo por Administraciones Públicas, en concreto, por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, las comarcas y los municipios en los que estas infraestructuras se ubiquen (art. 16 LCOAC. Estas Administraciones son, precisamente, aquellas que ostentan la competencia para decidir sobre todas aquellas materias de intervención administrativa, control y supervisión de la instalación y actividad de este tipo centros de ocio. Así, en todo «Consortio» que se cree con arreglo a la LCOAC los integrantes serán, necesaria y exclusivamente, representantes de todas y cada una de dichas Administraciones Públicas.

2) Es decir, serán las mismas Administraciones Públicas que de manera individualizada habrían de llevar a cabo el ejercicio de dichas competencias las que las continúan ejerciendo, si bien a través de la especial institución del «Consortio». Desde este punto de vista, difícilmente puede considerarse que se vulnere la autonomía local de los municipios ya que se mantiene la atribución de las competencias que la Ley 7/1999, de Administración Local, de manera genérica en su art. 42 les venía atribuyendo, si bien ahora dentro de un ente complejo.

3) A ello ha de añadirse que la LCOAC también articula un especial sistema de garantía y protección de la autonomía local. Así, el art. 16.3 LCOAC prevé que cuando los acuerdos del Consejo de Administración del «Consortio» se refieran a decisiones de la competencia de alguna de las Administraciones consorciadas y que la ley haya asignado al Consortio, *«sus representantes podrán solicitar que, previamente a su adopción, se emita informe por el órgano autonómico, comarcal o municipal correspondiente»*. Previéndose en estos casos que el Consejo requiera para la validez del acuerdo a adoptar en su día que *«el informe emitido sea favorable a la propuesta de acuerdo»*. Esto es, las Administraciones Locales en cuyo territorio se ubiquen este tipo de centros —Administraciones que, por disposición legal, necesariamente formarán parte de la figura del «Consortio» que se constituya—, siempre tendrán la posibilidad de vetar aquellas decisiones con las que estén en disconformidad sobre cuestiones de su competencia pero asignadas al «Consortio» (v.g. concesión de autorizaciones administrativas). Y lo harán mediante la solicitud de previo informe —por lo que aquí nos interesa, al municipio en cuestión—, teniendo éste carácter vinculante para el Consejo de Administración del Consortio que deba decidir ya que, en estos casos, la validez del acuerdo del Consejo dependerá de que el informe solicitado sea favorable. Si fuera negativo, por tanto, el «Consortio» no podría adoptar el acuerdo sobre materia afectante a

competencia originaria del municipio afectado, habiéndose ejercido por el Ente Local interesado un verdadero veto a la actuación del «Consortio». Esta especial regulación se constituye como una verdadera y eficaz cláusula de salvaguarda del principio constitucional de autonomía municipal. Por último, ha de reseñarse que la forma en la que se lleva a cabo el ejercicio de las competencias administrativas que se atribuyen por la LCOAC al «Consortio» no difiere en mucho de la regulación establecida en la propia Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, dentro del Capítulo VI dedicado a las «Relaciones interadministrativas», en sus arts. 161 y 162. Estos preceptos tratan de la fórmula de la «gestión coordinada» de actividades entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los entes locales; fórmula que, de manera semejante a las actividades administrativas que desempeña el «Consortio», se prevé para aquellos supuestos en los que, la concurrencia de competencias ejecutivas de distintas Administraciones sobre una misma materia o la naturaleza de una actividad pública que hace muy difícil o inconveniente una atribución diferenciada de las facultades ejecutivas sobre una materia a una concreta Administración, justifican la conveniencia de que las atribuciones a ejercitar por estas Administraciones se «integren» —en términos de la propia Ley 7/1999— o bien se regulen mediante un procedimiento de «gestión coordinada», con reducción de autorizaciones a una única Administración —la autonómica o la local—. En ambos casos, la Administración afectada habrá de emitir informe previo, si bien, a diferencia de lo que prevé la LCOAC en este punto, éste no parece tener carácter vinculante. Con lo que la regulación de la LCOAC es incluso más garantista del principio de autonomía local a la hora de regular la figura del «Consortio» que la propia Ley 7/1999, de 9 de abril, de Autonomía Local de Aragón al ordenar las situaciones de relaciones interadministrativas.

Con arreglo a la argumentación expuesta, no se aprecia inconstitucionalidad de la LCOAC en relación con las cuestiones aquí estudiadas.

### **C) El artículo 35.2 LCOAC: su previsión de habilitación reglamentaria de la tipificación de las infracciones leves del régimen jurídico del juego previsto en la LCOAC y el art. 25.2 CE.**

El art. 25.1 CE establece que «Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento».

Este precepto, de aplicación directa al derecho administrativo sancionador, ha sido interpretado en los siguientes términos por el Tribunal Constitucional (destacamos las recientes STC N.º 60/2000 de 2 de marzo, STC N.º 113/2002 de 9 de mayo, STC N.º 25/2004, de 26 de febrero y la STC N.º 26/2005 de 14 de febrero):

a) el art. 25.1 CE incorpora la regla «nullum crimen nulla poena sine lege», extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y

alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de las infracciones y sanciones, por cuanto el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora.

b) en relación con la garantía material a que se encuentra sujeta la potestad sancionadora de la Administración, la predeterminación normativa supone la existencia de preceptos jurídicos («lex previa») que permitan predecir con suficiente grado de certeza («lex certa») las conductas infractoras y conocer de antemano a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción de que pueda hacerse merecedor el infractor.

c) asimismo, con referencia a la garantía formal también se ha señalado que, en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas, el alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad. No obstante, el art. 25.1 CE exige, en todo caso, la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración.

d) ello significa que la reserva de Ley no excluye en este ámbito la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley. Por consiguiente, la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando en la Ley que le ha de servir de cobertura quedan suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. Y se rechaza en todo caso «la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras» (STC 42/1987, F. 2).

Se ha planteado que el art. 35.2 LCOAC vulnera la doctrina constitucional transcrita en cuanto que dicho precepto habilita al Gobierno de Aragón para determinar reglamentariamente las conductas constitutivas de infracciones leves al régimen del juego en los centros de ocio de los que trata la LCOAC. Para ello se argumenta que, con esta remisión reglamentaria, se estaría contraviniendo el criterio constitucional de interpretación del art. 25.1 CE según el cual todo tipo de infracciones y sus sanciones han de estar predeterminadas en norma legal, sin que quepa acudir

para su tipificación a normas reglamentarias. Por otra parte, nada se objeta a la tipificación de las infracciones graves y muy graves, que aparecen reguladas en los arts. 33 y 34 LCOAC.

Esta conclusión de posible inconstitucionalidad del art. 35.2 LCOAC es correcta en tanto en cuanto se considere el apartado 2 del art. 35 aisladamente del apartado 1 del mismo precepto. Así estudiado, es indudable que la habilitación que contiene LCOAC para que reglamentariamente se concreten las infracciones leves no es conforme al principio de reserva de ley en la determinación de los tipos ilícitos y sus sanciones que resulta del art. 25.1 CE, según interpretación dada por el Tribunal Constitucional.

Ahora bien, el artículo 35 LCOAC ha de ser estudiado teniendo en cuenta su redacción íntegra, sin que los dos apartados que lo conforman puedan ser interpretados de manera separada ya que, como se verá, el primero es la premisa mayor que acota el ámbito de actuación al que ha de ceñirse necesariamente la regulación reglamentaria de las infracciones leves que habilita el segundo. Todo ello en una interpretación literal e integradora de la norma (art. 3 Cc.)

Así, el art. 35 LCOAC es del siguiente tenor: *«Infracciones leves.1. Son infracciones leves las acciones u omisiones que constituyan un incumplimiento de las obligaciones, requisitos y prohibiciones establecidos por la presente Ley y sus normas de desarrollo y no estén calificadas en los artículos 33 y 34 como muy graves o graves, cuando no operen como elemento de agravación de las sanciones, así como las constitutivas de las infracciones previstas en el artículo anterior cuando, por su naturaleza, ocasión o circunstancias, no deban ser calificadas como graves.*

2. Se habilita al Gobierno de Aragón, dentro de los límites establecidos por la presente Ley, para especificar reglamentariamente las conductas constitutivas de infracciones leves al régimen jurídico del juego en los Centros de Ocio de Alta Capacidad.» Se observa que el apartado primero del art. 35 recoge qué tipos de infracciones serán las que han de calificarse como «leves» de acuerdo con el proyecto de ley, llegando a establecer dos grupos de infracciones leves claramente diferenciadas, como son: a) las infracciones por acciones u omisiones derivadas del incumplimiento de obligaciones, requisitos y prohibiciones previstas la Ley y sus normas de desarrollo, siempre que éstas no estén ya tipificadas como graves o muy graves y cuando dichas acciones u omisiones no operen como elemento de agravación de las sanciones, y b) las infracciones graves que no deban calificarse como tales por su naturaleza, ocasión o circunstancias.

Es decir, cuando en el apartado segundo del art. 35 LCOAC se prevé una habilitación reglamentaria para la tipificación de las infracciones leves, no se está haciendo una remisión completa y «ex novo» de esta regulación al Gobierno de Aragón, —lo que proscribió el Tribunal Constitucional—. Antes bien, la Administración, cuando proceda a la redacción de dichas infracciones, necesariamente habrá de hacerlo considerando los elementos esenciales, ámbito y límites de estos tipos ilícitos administrativos que expresamente se han incluido en norma con rango de Ley, como son los contenidos en el apartado primero del art. 35 LCOAC.

En este sentido, la remisión a una regulación reglamentaria de las infracciones leves que prevé el art. 35.2 LCOAC no resulta inconstitucional en cuanto que la misma se enmarca dentro de la función de «colaboración» legislativa que, expresamente, el Tribunal Constitucional admite en materia sancionadora administrativa, partiendo siempre de que en la Ley que legitima dicha habilitación reglamentaria se recogen los aspectos fundamentales y básicos de las conductas a tipificar, como aquí ha ocurrido. Cuestión distinta sería que el reglamento que en su día se dictara procediera a la regulación de las infracciones leves del régimen jurídico del juego establecido en el LCOAC sin atender a las pautas y criterios que sobre este tipo de infracciones establece el art. 35.1. Pero ello no daría lugar a la inconstitucionalidad del art. 35.2 LCOAC, sino, en su caso, a la de la norma reglamentaria de desarrollo.

Con arreglo a la argumentación expuesta, no se aprecia inconstitucionalidad de la LCOAC en relación con las cuestiones aquí estudiadas.

#### **D) Falta de concreción de distintos preceptos de la LCOAC y posible vulneración del principio de seguridad jurídica establecido en el art. 9.3 CE**

Por último, se plantea la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la LCOAC respecto de los que se aduce falta de claridad y concreción en su contenido, vulnerando así el principio de seguridad jurídica establecido en el art. 9.3 CE. Dichos artículos, citados por el Grupo Izquierda Unida Aragón, son los siguientes:

— Art. 2. d) LCOAC: «... Los proyectos se localizarán en comarcas que necesiten impulsar su desarrollo económico, con el fin de contribuir al equilibrio territorial de Aragón». No se especifican dichas comarcas.

— Art. 19 LCOAC: «1. De acuerdo con lo establecido en el art. 71.50ª de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, el presente Capítulo (IV) tiene por objeto el establecimiento de un régimen jurídico singular de los juegos de azar en los Centros de Ocio de Alta Capacidad, los cuales se regirán exclusivamente por lo dispuesto en el mismo y en la normativa reglamentaria que se dicte en su desarrollo. 2. Las normas reglamentarias que se dicten en desarrollo del presente Capítulo se atenderán a las reglas y principios de los juegos en ámbitos internacionales de configuración similar a los Centros de Ocio de Alta Capacidad, con estricto respeto a la protección de la infancia y de la juventud, a la dignidad de la persona y a los derechos fundamentales». Se indica que se desconoce cuáles son estas reglas y principios ni el rango jurídico que tienen.

Sobre el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones (así, SSTC 150/1990, 142/1993 o 212/1996), advirtiendo que: «solo si, en el contexto ordinamental en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo producen confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre radicalmente insuperable

acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica». De lo que resulta, por tanto, que este principio sólo se entiende vulnerado si la norma respecto de la que se predica su inconstitucionalidad por causar inseguridad jurídica motiva unas dudas de tal entidad en cuanto a su objeto y fines que no pueden ser resueltas a través de los distintos criterios de interpretación de las normas admitidos en Derecho. Por el contrario, si dicha interpretación fuera posible y permitiera dar sentido y eficacia a la norma cuestionada —fin último de todo precepto—, no cabría hablar de contravención del principio constitucional de seguridad jurídica.

En este sentido, y en relación con el art. 2.d) LCOAC transcrito, no se identifican las concretas comarcas en las que podría localizarse un centro de ocio de alta capacidad. Pero dicha falta de determinación es lógica si consideramos la imposibilidad, «*a priori*», de que ello hubiera podido preverse ya que, en definitiva, la localización en una u otra comarca dependerá de que en ella se necesite impulsar su desarrollo económico. Y esta circunstancia puede variar y habrá de valorarse caso por caso. Así, la indeterminación cuestionada no cumple los parámetros constitucionales indicados para ser tachada de vulneradora del principio de seguridad jurídica ya que la redacción de la norma es acorde con la finalidad pretendida. A ello ha de añadirse que, en cualquier caso, el Departamento competente para aprobar la solicitud de este tipo de proyectos es el que, en última instancia, resolverá sobre ello —aprobando o rechazando la misma según la solicitud para la instalación del centro en una determinada comarca cumpla los requisitos establecidos legalmente para ello (arts. 2, 3 y 4 LCOAC)—, decisión ésta que siempre será susceptible de impugnación administrativa y judicial en la que se podrá valorar si la ubicación del proyecto en la comarca pretendida se adecua al criterio de la necesidad de impulsar su desarrollo económico que el apartado d) del art. 2 exige.

Por su parte, y en relación con la falta de concreción que se aduce del art. 19.2 LCOAC al desconocerse a qué reglas y principios de los juegos de ámbito internacional se está refiriendo, ha de indicarse que lo relevante es que dicha indeterminación no priva al precepto de contenido y sentido. Y ello por cuanto, en cualquier caso, el régimen jurídico del juego que tenga lugar en los centros de ocio de alta capacidad regulados en la LCOAC ya tiene un marco normativo concreto, como es el establecido en la propia Ley —arts. 19 a 30— y el que se establezca en la normativa reglamentaria que lo desarrolle, siendo ello el cuerpo legislativo cierto que articula el régimen jurídico del juego de la LCOAC. La mención a principios y reglas internacionales aparece más como una mención programática, flexible y dependiente de la evolución internacional futura de este tipo de centros de ocio en los que se llevan a cabo actividades de juegos de azar que normativa, presente y vinculante para el reglamentador. Lo que explicaría y justificaría su indefinición observada en el art. 19.2 LCOAC sobre cuáles sean estos principios y reglas internacionales.

Con arreglo a la argumentación expuesta, no se aprecia inconstitucionalidad de la LCOAC en relación con las cuestiones aquí estudiadas.

**E) El estudio realizado sobre la constitucionalidad de determinados aspectos de la LCOAC se hace con la debida prudencia y respeto que ha de tenerse en relación con todo asunto susceptible de ser sometido a conocimiento y decisión del Tribunal Constitucional.**

Hay que tener en cuenta que dicho órgano resuelve con arreglo a las pautas generales que sobre las concretas cuestiones aquí estudiadas conforman ya criterio de jurisprudencia constitucional. Pero, al hacerlo sobre cada caso concreto, las apreciaciones y valoraciones sobre si los preceptos examinados de la LCOAC son conformes o no con la Constitución Española, aun dentro de los propios criterios establecidos por el mismo Tribunal Constitucional como principios básicos, son siempre subjetivas, precisamente por su generalidad. Por lo que las conclusiones alcanzadas aquí han de considerarse y valorarse en sus justos términos, reconociendo siempre al Tribunal Constitucional —como garante máximo de nuestra Constitución— la interpretación última que sobre las mismas pueda hacer.

6.- CONCLUSIONES:

Por todo lo anteriormente expuesto, en términos estrictamente jurídicos, consideramos que la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón es acorde con la Constitución Española y con el Estatuto de Autonomía de Aragón en todas las cuestiones analizadas en este Informe. Informe que no entra a examinar aspectos de legalidad ordinaria ya que si reconocemos que las Cortes de Aragón, dentro de las competencias y potestades que el Estatuto de Aragón les confiere, pueden legislar, derogar o modificar otras leyes del mismo rango es consecuente admitir que pueden promulgar una ley especial que regule un supuesto concreto distinto de los que estaban previstos en la legislación anterior.

No valoramos la conveniencia y oportunidad de los proyectos de centro de ocio que la ley regula, ni los objetivos económicos y sociales que persigue, porque son opciones que forman parte de lo que se denomina acción política de gobierno en la que puede haber posturas legítimamente divergentes y cuestiones opinables, sin que ello afecte a la constitucionalidad de la ley. Como ha dicho el Tribunal Supremo, en numerosas ocasiones y especialmente su sentencia de 16 de julio de 1997 (caso Port Aventura), la acción de gobierno está amparada por un amplio marco de discrecionalidad, que salvo casos excepcionales de falta de razonabilidad, la excluye del control de legalidad de los Tribunales. Exclusión de control extensible también a la Institución del Justicia de Aragón.

Tampoco nos pronunciamos sobre si las previsiones de la ley llegarán a tener reflejo en la realidad a través de la ejecución de concretos proyectos. Las hipótesis sobre el grado de cumplimiento y aplicación de la ley no afectan a su constitucionalidad. Por otra parte, dado el estado incipiente en el que se encuentra el primer proyecto previsto de este tipo de centros de ocio y el tiempo que se necesita para ejecutarlo resulta aventurado enjuiciar si los objetivos que la ley persigue van a ser alcanzados.

Lo que el Justicia puede hacer es instar al Gobierno a que informe y motive las resoluciones que se adopten en desarrollo de la ley ya que la transparencia es una garantía necesaria para permitir su control. También hay que instar a que esta ley, junto con su normativa complementaria, se cumpla en sus estrictos términos y en correcta interpretación, considerando el especial supuesto de hecho que regula.

Finalmente, el que una parte de la actividad de este complejo de ocio se dedique al juego recomienda hacer algunas consideraciones. Cualquiera que sea el juicio moral o la actitud personal o social que sobre el juego se pueda tener, en la medida que es lícito desde el año 1977 en el que el Real Decreto Ley de 25 de febrero levantó una prohibición que se había venido manteniendo desde la promulgación del Código civil de 1889, cuyo art. 1798 establecía que: «La ley no concede acción para reclamar lo que se gana el juego de suerte, envite o azar», por este solo motivo no se puede objetar en contra de la Ley. Pero al mismo tiempo es innegable que es una actividad que puede ser peligrosa para aquellas personas que tienen una enfermedad o tendencia que les impide controlarse ante ciertos estímulos, para los menores o para otras personas vulnerables; máxime teniendo en cuenta que en estos lugares de ocio se hace una presentación muy atractiva del juego que puede producir un efecto llamada. También hay que estar pendiente de otras actividades colaterales que pueden entrañar otro tipo de riesgos. Por eso se debe ser especialmente riguroso en el cumplimiento de la normativa. Al mismo tiempo se debería valorar el que una parte de los ingresos que de esta actividad se obtiene se destinaran a la formación, prevención y disminución de los efectos de adicciones, como la ludopatía, y de otras patologías sociales.

## **2.2. EXPEDIENTE 1430/09-7. INCOADO EN VIRTUD DE LA PRESENTACIÓN DE UNA QUEJA EN LA QUE SE SOLICITA SE ESTUDIE SI LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPETA EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.**

INFORME DEL JUSTICIA DE ARAGÓN SOBRE EL SISTEMA ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y SU RELACIÓN CON LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. LOS ARTÍCULOS 108 y 107.5 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

1. LA ORDENACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

### **1.1. Introducción**

Una de las materias que más complejidad presenta dentro del ordenamiento jurídico español es, sin duda, el relativo a la regulación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Y ello tanto por la parquedad de la Constitución Española de 1978 a la hora de definirlo —ya que sólo dedica a dicha materia los arts. 156 a 158— como por el hecho de que, de una parte, su articulación quede a expensas de su posterior desarrollo legislativo, tal y como establece el art. 157.3 Constitución Española —lo que ha tenido lugar a través de la Ley Orgánica

8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), objeto de modificación en diversas ocasiones—, y, de otra parte, por el interés de las mismas Comunidades Autónomas en intervenir en esta regulación a través de previsiones de distinta índole recogidas en sus Estatutos de Autonomía. Un ejemplo de esto último es la regulación contenida en el art. 108 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón sobre la firma de acuerdos bilaterales económico-financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón.

La cuestión no es baladí, máxime considerando el progresivo incremento de competencias, como sanidad y educación, que las Comunidades Autónomas han ido asumiendo en sus respectivos Estatutos y cuya puesta en marcha requiere de suficientes recursos económicos para su financiación y adecuada prestación.

### **1.2. Dualidad del sistema de financiación español. Breve referencia a los regímenes forales**

Antes de profundizar sobre el tema, conviene recordar que el sistema español de financiación autonómica es dual, debiendo distinguirse entre el «sistema LOFCA» o de «régimen común», por el que se rigen las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y quince Comunidades Autónomas —todas, a excepción de País Vasco y Navarra—, y el «sistema foral», integrado por los regímenes de «concierto» y «convenio» económicos previstos para los denominados «territorios forales» —País Vasco y Navarra, respectivamente—.

El «sistema foral» de financiación autonómica es ajeno y claramente diferenciado del resto de Comunidades Autónomas de «régimen común». Se encuentra amparado en la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española (en adelante, CE), en la que se hace un reconocimiento genérico de los derechos históricos de estas Comunidades Autónomas, y en las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda LOFCA que reconocen estos derechos en el ámbito de su actividad financiera.

En el caso de Navarra, las raíces históricas de este sistema se hallan en la Ley Paccionada de 1841 mediante la que Navarra se incorporó a la estructura del Estado conservando su capacidad para establecer tributos propios. Posteriormente, en consonancia con la CE, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra recoge expresamente la potestad de la Comunidad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario siempre que no se oponga a los pactos internacionales y a los impuestos del Estado. El Convenio vigente fue firmado el 31 de julio de 1990 (Ley 28/1990, de 26 de diciembre), siendo los textos rubricados en 1997, 2003 y 2007 actualizaciones y modificaciones de aquel. En el caso del País Vasco, los orígenes del sistema de concierto económico datan de la segunda mitad del s. XIX, reconociéndose en la CE y en la Ley 3/1979, Estatuto de Autonomía del País Vasco. Por Ley 2/2002 se aprobó el Concierto Económico vigente, y, por Ley 29/2007, la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011.

Características principales de estos regímenes especiales de concierto y convenio son: a) que las Diputaciones Forales de País Vasco y Navarra gestionan y recaudan la mayor parte de los tributos del Estado que integran el sistema fiscal, ya directos, ya indirectos, y b) para financiar las competencias que el Estado desarrolla en ellos, estas Comunidades abonan anualmente un «cupo», esto es, una cantidad en concepto de sostenimiento de las cargas generales del Estado. Ello frente al «sistema LOFCA», en el que el mecanismo es inverso ya que son los Gobiernos de las Comunidades y Ciudades Autónomas que por éste se rigen los que valoran y exponen al Gobierno del Estado sus necesidades en cuanto al dinero que precisan para prestar las competencias asumidas así como los recursos necesarios para su financiación. Posteriormente, en acuerdo multilateral Estado-Comunidades Autónomas se procede a fijar los criterios con arreglo a los que los distintos recursos económicos se van a repartir. El dinero a distribuir procede, principal aunque no exclusivamente, de la recaudación tributaria.

Este doble sistema de financiación autonómica ha dado lugar, tal y como indican los autores Herrero y Rodríguez de Miñón (Revista valenciana d'estudis jurídics N.º 39/40, Págs. 111-120) y Rodríguez Bereijo (Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional N.º 20/2006) a una fórmula de asimetría autonómica de índole económico-social. Asimetría que no siempre ha sido bien aceptada por algunas de las Comunidades Autónomas que se rigen por el sistema «LOFCA» de financiación al considerar que la existencia de estos «regímenes forales» de financiación tienen carácter discriminatorio para los ciudadanos —que se verán beneficiados por uno u otro sistema dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que residan— y desestructurador de la nación. Por el contrario, Comunidades como Cataluña han defendido la existencia de este tipo de regímenes especiales como medio para la consecución de un sistema de financiación propio.

### 1.3. El sistema LOFCA de financiación español

Volviendo al sistema de financiación de «régimen común», sistema por el que se rige la Comunidad Autónoma de Aragón, su regulación constitucional se encuentra dentro del Título VIII «De la organización territorial del Estado», Capítulo III «De las Comunidades Autónomas», arts. 156 a 158, cuyo tenor es el siguiente:

«Art. 156.

*Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles.*

*Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél.*

Art. 157.

1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) *Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.*

b) *Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.*

c) *Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*

d) *Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.*

e) *El producto de las operaciones de crédito.*

2. *Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios.*

3. *Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.*

Art. 158.

1. *En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.*

2. *Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.».*

Por otra parte, ha de recordarse que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13º CE) y sobre la Hacienda general y Deuda del Estado (art. 149.1.14º CE).

En su articulación constitucional podemos observar que la CE establece un modelo genérico de fuentes de financiación de las Comunidades Autónomas, reseñando los distintos recursos que lo constituyen, si bien remitiéndose a una Ley Orgánica posterior para la concreción de este modelo.

También prevé en su art. 158 posibles transferencias económicas para la financiación de los servicios estatales traspasados (principio de suficiencia) y un fondo para corregir los desequilibrios interterritoriales (principio de solidaridad). En todo caso, y de acuerdo con el art. 156 CE, los principios de coordinación con la Hacienda estatal así como el de solidaridad entre todos los españoles necesariamente habrán de regir el sistema de financiación por el que el legislador opte. Así lo entendió el TC en su sentencia 179/1987, de 12 de noviembre al manifestarse en el siguiente sentido (FJ 2º):

«Para resolver la cuestión planteada es necesario partir de la declaración del art. 156.1 de la Constitución, en el sentido de que 'las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias», que, en el caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se traduce en lo dispuesto en el art. 54.1 de su Estatuto; autonomía financiera que supone la propia determinación y ordenación de los ingresos y gastos necesarios

para el ejercicio de sus funciones. Ahora bien, tal autonomía financiera no se configura en la Constitución en términos absolutos, sino que se ve sometida a limitaciones derivadas de los principios, que el mismo art. 156.1 de la C. E. proclama, de «coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles'.»

En desarrollo de la previsión constitucional establecida en el art. 157.3 CE y con el fin de articular el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de «régimen común» —todas a excepción de País Vasco y Navarra, y en el que se incluyen también las ciudades de Ceuta y Melilla— se dictó la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA).

## 2. DESARROLLO LEGISLATIVO Y EJECUCIÓN DE LA LOFCA

### 2.1. Introducción

Ya se ha indicado cómo la LOFCA es, junto con la propia CE, la norma básica por la que se rige el «sistema común» de financiación autonómica. La LOFCA consta de 24 artículos, 5 Disposiciones Adicionales, 3 Disposiciones Transitorias y 1 Disposición Final. Sus 24 artículos se encuentran divididos en los siguientes capítulos: Capítulo I «Principios Generales» (arts. 1 a 3), Capítulo II «Recursos de las Comunidades Autónomas» (arts. 4 a 16), Capítulo III «Competencias» (arts. 17 a 22) y Capítulo IV «Resolución de conflictos» (arts. 23 y 24).

Una simple lectura de la LOFCA basta para comprender que su contenido ha de ser necesariamente desarrollado a través de otros instrumentos jurídicos que den respuesta concreta a lo que debe ser la ejecución de un sistema de financiación muy complejo que ha de atender a las necesidades competenciales de quince Comunidades Autónomas y dos Ciudades con Estatuto. La LOFCA se limita a recoger los principios básicos y los recursos con arreglo a los cuales debe fijarse éste sistema, pero no va más allá, por lo que su materialización con datos y criterios concretos se ha de llevar a cabo a través de mecanismos externos, como en el presente caso han sido los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante, CPFF) dictados precisamente al amparo de las funciones que con dicho fin establece el art. 3 LOFCA- y determinadas Leyes de desarrollo y plasmación de aquellos Acuerdos. Así lo vamos a ver al estudiar las distintas etapas del sistema español común de financiación autonómica.

### 2.2. Etapas del sistema español de financiación autonómica de «régimen común»

La evolución de la financiación autonómica puede dividirse en las siguientes etapas y subetapas:

**A) 1ª Etapa: desde 1980 hasta el año 2001:** la determinación del sistema de financiación autonómico comenzó llevándose a cabo a través de distintos Acuerdos adoptados por el CPFF, órgano creado por la propia LOFCA en su art. 3 al que se le encomienda la coordinación entre

la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado. Estos Acuerdos se configuran como la fórmula de plasmación de las decisiones del CPFF, según resulta del Acuerdo 1/1981, de 20 de agosto, por el que se regula su Reglamento de Régimen Interior.

**1ª Subetapa): años 1980-1986: el periodo transitorio o etapa del coste efectivo:** El primero de los Acuerdos fue adoptado el 18 de febrero de 1982 y se dictó como consecuencia de la Disposición Transitoria 1ª LOFCA, en la que se establecía que el Estado garantizaría la financiación de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas con una cantidad igual al coste efectivo del servicio del territorio en la misma en el momento de la transferencia. De esta manera, el CPFF, en su Acuerdo de 18 de febrero de 1982, fijó el método para el cálculo del coste de los servicios transferidos. La Disposición Transitoria 1ª LOFCA establecía también que en el porcentaje de participación en los ingresos del Estado se consideraría el coste efectivo de los servicios transferidos minorado por el total de la recaudación obtenida por la Comunidad Autónoma por los tributos cedidos, decisión que, por su parte, se materializó en la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas (hoy derogada por la Ley 21/2001). De esta manera, la financiación autonómica en este periodo se basó en impuestos cedidos y en una participación en los ingresos estatales.

**2ª Subetapa): años 1987-1996: etapa de la autonomía del gasto:** tras un periodo inicial de seis años, la LOFCA preveía un cambio en el modo de calcular el porcentaje de participación de las Comunidades Autónomas en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos. El art. 13.1 LOFCA, en su redacción original, establecía unos criterios genéricos para su determinación, como la población o el esfuerzo fiscal sobre el IFPF, entre otros. Este método fue inicialmente aprobado por el CPFF por Acuerdo de 7 de noviembre de 1986 para el quinquenio 1987-1991, periodo máximo previsto en el art. 13 LOFCA. Con posterioridad, se aprobó el Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el método de aplicación del sistema de financiación autonómica para el periodo 1992-1996, y el Acuerdo 1/1993, de 7 de octubre, que amplía y desarrolla el sistema para 1994 y 1995 (prorrogándose para 1996 el 3 de octubre) asignando también a las Comunidades Autónomas un 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF declaradas por sus residentes como una modalidad de participación en los ingresos estatales. Por Acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, se modificó el cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

**3ª Subetapa): años 1997-2001: etapa de autonomía del ingreso:** el CPFF aprobó el 23 de septiembre de 1996 el Acuerdo 1/1996 que recogía un nuevo modelo de financiación para el quinquenio 1997-2001; modelo que supuso la ampliación de los tributos cedibles, entre los que se encuentra el IRPF respecto del que se cede a las Comunidades Autónomas hasta un 15% de su tarifa (el denominado «tramo autonómico») y la atribución de ciertas facultades sobre los tributos cedidos. Este modelo conllevó la modificación de la LOFCA en virtud de la LO 3/1996, de 27 de diciembre así como de la Ley de Presupuestos y

la creación de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos. Este sistema debía ser aprobado por cada Comisión Mixta Estado-Comunidad Autónoma, si bien, por parte de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura no lo fue. Ante esta eventualidad, en el Acuerdo 1/1996, acuerdo 2º, se preveía que para las Comunidades Autónomas que no lo aceptaran se aplicaría de manera prorrogada el Acuerdo 1/1992. Para el resto de Comunidades del «sistema común» que sí lo aceptaron a través de las Comisiones Mixtas, se aprobaron las Leyes 25 a 36/1997, de 4 de agosto, de Modificación del Régimen de Cesión de Tributos del Estado y Fijación del Alcance y Condiciones de dicha Cesión.

**B) 2ª Etapa: a partir de 2002:** se aprueba el Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001 sobre financiación autonómica que establece un nuevo sistema para las Comunidades Autónomas de «régimen común». Este sistema tiene como principios los siguientes: a) estabilidad, para permitir una planificación a largo plazo, b) generalidad, como fruto del acuerdo de las Comunidades Autónomas y el Estado para lograr su aplicación generalizada, c) suficiencia, autonomía y solidaridad, d) corresponsabilidad fiscal, e) coordinación, conciliando las potestades impositivas de los distintos ámbitos territoriales de manera que no se trasladen cargas fiscales más allá de los mismos, quedando garantizada la libre circulación de personas, bienes y capitales, f) integración de todos los servicios públicos, g) estabilidad presupuestaria, h) participación en la Agencia Tributaria, e i) participación en los Tribunales Económico-administrativos. Para implementar este modelo, se dictó la Ley 7/2001, de 27 de diciembre, de reforma de la LOFCA y las Leyes 21 y 22/2001, de la misma fecha, de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y del Fondo de Compensación Interterritorial. Es destacable la vocación de generalidad y estabilidad que se pretende mediante la Ley 21/2001, al establecer su art. 1 que su objeto es el siguiente: «*La presente Ley regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía desde 1 de enero de 2002, el establecimiento del régimen general de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, la participación de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales. Asimismo, se adaptan al nuevo sistema de financiación la normativa de los tributos cedidos, la Ley General de Sanidad y el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.*»

**C) 3ª Etapa: el Acuerdo 6/2009, de 5 de julio, para la reforma del sistema de financiación establecido en la Ley 21/2001:** A pesar del interés del legislador en que se articulara un sistema estable de financiación, como era el previsto en la Ley 21/2001, lo cierto es que ya a partir del año 2006 se constituyeron distintos Grupos de Trabajo en el seno del CPFF para proceder a la reforma del sistema de financiación de «régimen común». El resultado de la actividad de estos Grupos de Trabajo y las distintas

reuniones mantenidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto culminaron en el reciente Acuerdo 6/2009, de 5 de julio, del CPFF, por el que se reformó el sistema de financiación hasta entonces vigentes. De manera muy resumida, pueden distinguirse tres causas justificativas de dicha reforma: 1) la necesidad de ampliar los recursos de las Comunidades Autónomas ya que el modelo previo no atendía el sobrecoste que se estaba produciendo en la prestación de servicios públicos consecuencia del aumento demográfico producido desde 2002, 2) la necesidad de reducir la disparidad en el nivel de recursos por habitante que existía entre las Comunidades Autónomas, y 3) la necesidad de dar cabida en el sistema de financiación autonómica a las distintas reformas estatutarias que se habían ido produciendo en las Comunidades de Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Castilla y León; respecto de esto último, y en palabras del Acuerdo 6/2009 en su Introducción: «...*deben tenerse en cuenta los factores establecidos como determinantes de las necesidades de gasto, sus especificaciones en cuanto a la articulación de la solidaridad, la especial garantía de igualdad en la financiación de los servicios públicos fundamentales, la ampliación de la autonomía financiera (en su triple vertiente cuantitativa, de competencias normativas y de participación en la gestión), la consideración de la capacidad fiscal y la mejora de los aspectos dinámicos del sistema.*»

El Acuerdo 6/2009 fue aprobado con el voto favorable de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Cantabria, Canarias y Ceuta. Galicia, Madrid, Castilla y León, Murcia, La Rioja, la Comunidad Valenciana y Melilla se abstuvieron. Este acuerdo está pendiente de ser refrendado por el Parlamento, previendo su apartado 4.11 que, tras ello, los representantes del Estado se reunirán con los de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en las Comisiones Mixtas respectivas previstas en el ordenamiento vigente. En estas Comisiones Mixtas, según se indica en el apartado 1.1 de Introducción del Acuerdo, se concretará la aplicación de los recursos previstos en el nuevo sistema de financiación aprobado por las Cortes Generales a la Comunidad o Ciudad con Estatuto de Autonomía respectiva. Se recoge también en el apartado 4.12 una cláusula por la que se permite a cada Comunidad y Ciudad afectada decidir si se acoge al nuevo sistema de financiación o no. En caso de no hacerlo, se prevé la aplicación a éstas del sistema hasta ahora vigente.

### **2.3. Valoración de la forma en la que el sistema de financiación español de «régimen común» se ha ordenado desde la entrada en vigor de la LOFCA**

De la articulación del sistema de financiación autonómica de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía de «régimen común», que brevemente hemos expuesto, ha de destacarse el hecho de que, con independencia de las posibles reuniones o conversaciones que el Gobierno estatal haya mantenido con los representantes de cada una de las Comunidades Autónomas afectadas a lo largo

de las distintas etapas descritas —lo que, por otra parte, ha sido una tónica constante—, finalmente las decisiones se han ido adoptando con arreglo al sistema de acuerdos y mayorías por el que, según el art. 10 del Acuerdo 1/1981, del Reglamento de Régimen Interior, se rige el CPFF. Sin perjuicio de que, posteriormente a haber alcanzado dichos Acuerdos, se haya procedido a realizar las modificaciones legislativas precisas para que éstos pudieran cumplirse en todos sus términos.

Es decir, el sistema de financiación autonómica en cuestión ha partido siempre de Acuerdos provenientes de un órgano especial previsto en una Ley Orgánica —la LOFCA—; Ley Orgánica que, a su vez, es parámetro de constitucionalidad del resto de normas dictadas sobre materia de financiación en nuestro ordenamiento jurídico, incluidos los Estatutos de Autonomía, tal como se ha indicado el Tribunal Constitucional y veremos con más detenimiento en la última parte de este informe. No es este el momento de entrar a valorar la eficacia de estos acuerdos, peculiares instrumentos jurídicos que tan relevante papel han tenido en la regulación de un ámbito tan delicado como el que nos ocupa. Ello no es objeto de este informe. Sin embargo, no podemos dejar de apuntar cómo ello ha sido cuestión discutida en el ámbito doctrinal, precisamente por el hecho de que dichos Acuerdos, que no son Ley, obligaban y eran vinculantes en los mismos términos que ésta.

Conviene, por otra parte, poner de relieve precisamente el hecho de que la financiación autonómica se ha ido articulando mediante un sistema de relaciones multilaterales Estado-Comunidades Autónomas que se han plasmado en los Acuerdos de un órgano habilitado para ello, como es el CPFF.

Y ello se recuerda ante las distintas informaciones que, de manera periódica, aparecen en los medios de comunicación, de cuya lectura parece resultar que la financiación autonómica es una materia que se encuentra siempre condicionada por la presión que unas concretas Comunidades Autónomas hacen frente al Gobierno estatal de turno con el fin de obtener ventajas en cuanto a los distintos recursos a percibir para sufragar sus gastos, ello en detrimento u olvido de los intereses del resto de Comunidades, en clara vulneración del principio de solidaridad. En este sentido, no se desconoce que estos intentos de influir no tengan lugar. Sin embargo, en cualquier caso, estas actuaciones no se circunscriben a unas determinadas Comunidades Autónomas sino que en ello participan todas las que indefectiblemente se ven afectadas por un sistema de financiación —el sistema LOFCA— del que se pretende extraer el máximo rendimiento. Pero, se reitera, todo ello se enmarca dentro de las conversaciones que a la hora de ordenar el sistema mantiene el Estado con las Comunidades y Ciudades con Estatuto, sin que deba olvidarse que, al final, es el CPFF, órgano de participación territorial plural, el que en última instancia determina este sistema, de acuerdo con los principios generales establecidos en la LOFCA y la CE.

En este sentido, las decisiones que sobre financiación adopte el CPFF (y se refrenden posteriormente en el Parlamento), pueden tener diferentes contenidos, tales como atender a unos criterios de reparto en los que se da preferencia a unas variables frente a otras

(v.g. capacidad fiscal, dispersión poblacional...) o con porcentajes con los que no tienen por qué estar de acuerdo todas las entidades afectadas. Pero lo que debe reconocerse en todo caso es que se aprueban tras ser sometidas a una votación conjunta de todas las Comunidades y Ciudades con Estatuto integrantes del CPFF. Lo que, por otra parte, se coherencia con la doctrina jurisprudencial reseñada más adelante sobre la forma en la que ha de articularse e interpretarse el sistema español de financiación de «régimen común» y sus relaciones con los preceptos estatutarios que contengan previsiones al respecto.

### 3. LAS CUESTIONES PLANTEADAS SOBRE LA FINANCIACION Y EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.

#### **3.1. El artículo 108 LO 5/2007, de 20 de abril, EAAR: la previsión estatutaria de un convenio bilateral económico-financiero entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el Estado como base de un sistema de financiación propio o especial. Posturas doctrinales.**

##### **3.1.1 Introducción**

Hasta aquí se han expuesto los rasgos generales del sistema de financiación autonómica español de «régimen común», su evolución normativa y su ejecución. Esta explicación preliminar se ha considerado necesaria con el fin de abordar y dar una respuesta adecuada a la queja del Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista que ha motivado la elaboración del presente informe.

En este sentido, el Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista (CHA) presentó el día 11 de agosto de 2009 queja ante esta Institución en la que expresaba su rechazo al último de los Acuerdos alcanzados por el CPFF sobre financiación autonómica —el N.º 6/2009, de 15 de julio— por considerar que con su adopción se producía una doble vulneración del EAAR. al considerar incumplidos los arts. 108 y 107.5 EAAR.

En primer lugar procederemos al estudio del cumplimiento o incumplimiento del art. 108 EAAR., precepto que prevé la suscripción de un acuerdo bilateral económico-financiero Estado-Comunidad Autónoma de Aragón en el que se fijen los recursos de los que la Comunidad dispondría para atender el coste de las competencias asumidas. Dicho acuerdo no ha tenido lugar.

##### **3.1.2 El art. 108 EAAR y su interpretación doctrinal**

El indicado art. 108 se ubica dentro del Título VIII «Economía y Hacienda», Capítulo II «Hacienda de la Comunidad Autónoma» del EAAR. Trata del «Acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado» y su tenor literal es el siguiente:

*«A los efectos de concretar lo dispuesto en el art. 104, y de forma especial la participación territorializada de Aragón en los tributos generales que se determine y las condiciones para la aprobación de recargos sobre tributos del Sistema Fiscal General, en el marco de lo dispuesto en el artículo 157.3 de la Constitución y en la legislación que lo desarrolle, la Administración General*

del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón suscribirán un acuerdo bilateral que se formalizará en Comisión Mixta y podrá ser revisado periódicamente de forma conjunta, deberá tener en cuenta el esfuerzo fiscal de Aragón y que atenderá singularmente a los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial».

Este precepto es idéntico al que se introdujo como art. 48 en el anterior EAr. de 1982 mediante la LO 5/1996, de 30 de diciembre, por la que se reformaba aquel. La interpretación del art. 108 EAr. —y del precedente art. 48— ha suscitado hasta tres posturas doctrinales distintas que, siguiendo a Lacruz Mantecón, J. («Sistema de Financiación y Estatuto de Autonomía», Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Aragón de 2007, Gobierno de Aragón, págs. 267306) y Jiménez Compaired, I. («La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón», Derecho Público Aragonés, editado por el Justicia de Aragón, 4ª Edición, 200, págs. 931-934) se resumen de la siguiente manera:

a) Una primera postura defiende que el artículo 48 (así como el vigente art. 108 EAr.) se halla relacionado con la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de 1982 (en su numeración dada por la LO 5/1996 ya que, con anterioridad, dicha Disposición Adicional era la Sexta) con arreglo a la cual la Comunidad Autónoma de Aragón manifestaba su voluntad de no renunciar a sus derechos históricos, mencionando expresamente la Disposición Adicional Primera de la CE como fundamento de su actualización y mantenimiento. Disposición Adicional Tercera que también se ha mantenido en el EAr. vigente con el siguiente tenor: «La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución». Con fundamento en esta regulación podría propiciarse el establecimiento de una fórmula de financiación autonómica foral análoga a la del convenio y concierto económico de la que se benefician las Comunidades de Navarra y País Vasco.

Esta postura, que permitiría que con base a los arts. 48 y 108 del EAr. se considerará el sistema aragonés como un régimen especial de financiación foral no ha tenido su trasunto en la práctica ante la falta de desarrollo legislativo posterior. No se ha procedido a dar proyección y concreción legal a los derechos históricos a los que, conforme a la Disposición Adicional Tercera EAr., no se renuncia. Ni se han mantenido negociaciones Estado-Comunidad Autónoma de Aragón con el fin de establecer un sistema propio de financiación autonómica.

b) Una segunda interpretación del art. 108 EAr. permite considerar que el sistema de financiación establecido en el EAr. es un régimen especial dentro del sistema general. Así resulta del texto legal, que prevé este tipo de acuerdos bilaterales económico-financieros Estado-Aragón dentro del marco establecido en el art. 157.3 CE y la LOFCA, pero habilitando la posibilidad de establecer especialidades en cuanto a la financiación autonómica de Aragón atendiendo a lo dispuesto en el EAr.

c) Una tercera postura doctrinal interpreta el art. 108 en el sentido de limitar el alcance de estos acuerdos bilaterales, igualándolos a los adoptados por las Comisiones Mixtas de Asuntos Económico-Financieros entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Comisión Mixta regulada en el art. 109 EAr. y cuya actuación, en todo caso, también ha de encuadrarse y regirse por los principios establecidos en la CE en materia de financiación autonómica y en la LOFCA (a ella se remite el mismo art. 109.1 EAr.) De entre las tres posturas interpretativas expuestas del art. 108 EAr., a juicio de esta Institución, a día de hoy y sin perjuicio de lo que resulte de futuro, la más acorde con una interpretación literal, lógica y sistemática del precepto es la identificada en el apartado b)., régimen especial dentro del general, por las siguientes razones:

1. La interpretación expresada en el apartado a), convenio foral, pudo ser la más próxima a la *voluntas legislatoris* al tiempo de la redacción del EAr., porque, desde los órganos de representación parlamentaria aragoneses nunca se ha hecho renuncia de los derechos históricos de esta Comunidad, mas bien se han procurado destacarlos tal y como hacen la Exposición de Motivos y el art 1, cuando manifiesta que *La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta por su historia una identidad propia en virtud de sus Instituciones tradicionales, el derecho foral y su cultura*. Las Disposiciones Adicionales Terceras de los EAr. de 1982 y 2007 son también un claro ejemplo de ello. Aragón siempre ha expresado su interés en recuperar sus derechos tradicionales. Y lo hizo ya desde el mismo momento de su desaparición con los Decretos de Nueva Planta —que sólo permitieron la subsistencia del derecho privado—. Así, XAVIER SEBASTIÀ («La reintegración de los derechos histórico-forales de Aragón», *Autonomías: Revista Catalana de Derecho Público*, N.º 30, noviembre, 2004) pone como ejemplo de derecho histórico «reintegrable y actualizable» la existencia de una Hacienda aragonesa autónoma y soberana «que contribuía a las cargas de la monarquía española a través de la 'votación de los servicios' en las Cortes aragonesas». Sin embargo mientras no se desarrolle legislativamente para Aragón un régimen semejante al foral, no puede considerarse que con el solo apoyo del art. 108 EAr. se haya establecido de facto de un sistema de financiación propio y semejante a los forales de Navarra y País Vasco. El Estatuto permite esta vía y dependerá de lo que propongan las Cortes de Aragón y del acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

2. La postura recogida en el apartado c), régimen general sin especialidades, tampoco se ajusta a la redacción y contenido del art. 108 EAr., porque este artículo recoge un tipo especial de acuerdo bilateral Estado-Comunidad Autónoma de Aragón. Si bien es cierto que se prevé su formalización en Comisión Mixta y en ambos casos dentro del sistema de financiación de «régimen común», es obvio que este tipo de acuerdos bilaterales tienen un objeto distinto del resto que puede adoptar —en el ejercicio de las funciones que se le atribuyen— la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros establecida en el art. 109 EAr. El legislador estatutario pretendió que el acuerdo bilateral económico-financiero previsto en el art. 108 se diferenciara del resto de acuerdos que pudiera alcanzar

la Comisión Mixta. Y por ello los reguló en preceptos distintos. Y ahí radican las dificultades para aceptar la tesis que considera al mismo nivel el acuerdo bilateral del art. 108 y aquellos que puede adoptar la Comisión Mixta sobre las materias establecidas en el art. 109. La Comisión Mixta del art 108 y la Comisión Mixta del art. 109, son distintas y persiguen dos finalidades distintas.

3. La postura interpretativa más acorde y respetuosa con el propio EAAr., en su redacción y contenido, es la descrita en el apartado b). Vendría a establecer una suerte de subrégimen especial de financiación a favor de Aragón, dentro del sistema general LOFCA. El acuerdo bilateral previsto en el art. 108 EAAr. ha de ser considerado como un acuerdo mediante el que se deben atender las especificidades y peculiaridades de la Comunidad Autónoma de Aragón a la hora de subvenir las necesidades de cobertura de las competencias asumidas, dentro del sistema común de financiación autonómica.

La Comisión mixta en él prevista sería especial y distinta de la recogida en el art. 109 y tendría por objeto tratar de las especificidades propias de Aragón, recogidas en el EAAr, *suscribiéndose un acuerdo*, tal y como establece el EAAr en el encabezamiento del art. 108.

La adopción del Acuerdo 6/2009 del CPFF, por el que se pretende reformar el actual sistema de financiación de las Autonomías y Ciudades con Estatuto de régimen común —previsiblemente refrendado por las Cortes Generales en las próximas fechas—, no ha dado cumplimiento a lo establecido en el art. 108 EAAr. Precisamente porque el acuerdo bilateral en él regulado, cuyo objeto es concretar los recursos de financiación de Aragón, su participación territorializada en los tributos generales y las condiciones para la aprobación de los recargos, no ha tenido lugar. El Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón no «han formalizado», termino empleado por el Estatuto de Autonomía, una reunión en la Comisión Mixta especial para su estudio y adopción. (Tampoco lo hicieron mientras permaneció vigente el art. 48 del anterior EAAr., de igual contenido). A nuestro juicio el Gobierno de Aragón tiene apoyo legal en el art 108 del EAAr para solicitar, incluso ahora, que se reúna esta Comisión específica, con objeto de llegar a un acuerdo bilateral sobre el contenido del art 104 del EAAr.

Sin que, además, desde la óptica del art. 108 EAAr., pueda entenderse que con la previsión contenida en el Acuerdo 6/2009, apartado 4.11, de que tras la aprobación por las Cortes de los textos legales necesarios para la implementación del Acuerdo se prevea la reunión de las Comisiones Mixtas establecidas en el ordenamiento vigente ya que en estas Comisiones —y por lo que aquí nos interesa, en la que se celebre entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón— ya que en dichas reuniones no hay margen de maniobra para modificar los criterios ya establecidos por Ley sobre la reforma de la financiación autonómica (y que eran una de las cuestiones susceptibles de ser tratadas en los acuerdos bilaterales previstos en el art. 108 EAAr.), sino que dichas reuniones se limitan a la aceptación o rechazo del nuevo sistema en bloque, o, a lo sumo, a la aceptación de pequeñas modificaciones.

### **3.2. El art 107.5. El nuevo sistema de financiación. Criterios de reparto en los Acuerdos de 2001 y 2009**

#### **3.2.1. El art. 107.5. Criterios establecidos en el EAAr**

El artículo 107.5 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece que para determinar la financiación que dentro del sistema corresponde a la Comunidad, debe atenderse «*al esfuerzo fiscal, su estructura territorial y poblacional, especialmente el envejecimiento, la dispersión, y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales*».

#### **3.2.2. El nuevo sistema de financiación según el Acuerdo 6/2009, de 5 de julio, para la reforma del sistema de financiación establecido en la Ley 21/2001**

Los instrumentos con que cuenta el nuevo sistema son:

a) *Fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales*

Es el más importante y financia en condiciones de igualdad la sanidad, la educación y los servicios sociales. Este fondo supone el 80% de los recursos del sistema y se financia al 75% con tributos cedidos a las Comunidades Autónomas y un 5% de recursos provenientes del Estado. Se calcula anualmente según la evolución de los recursos tributarios y se distribuye según necesidades, utilizando el criterio de población ajustada.

b) *Fondo de suficiencia global*

Para la financiación de las competencias transferidas, bien sean servicios no fundamentales o competencias no homogéneas. Asegura el mantenimiento del statu quo y se nutre con el 25% de los recursos tributarios del sistema que genere cada Comunidades Autónomas más recursos adicionales que aporta el Estado. Su evolución también va ligada a la de los ingresos tributarios del Estado.

c) *Fondos de convergencia*

De menor importancia cuantitativa, y complementarios de los anteriores, son los siguientes:

C.1) Fondo de Competitividad, para reducir las diferencias de financiación per cápita. La dotación anual del fondo se calcula en función de sus objetivos de convergencia en financiación per cápita.

C.2) Fondo de Cooperación, para cumplir con el objetivo último de convergencia en los niveles de vida de los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia. Los recursos de este fondo se distribuirán entre las Comunidades Autónomas de menor renta per cápita y aquellas que registren una dinámica poblacional especialmente negativa, de manera que cuenten con los instrumentos para alcanzar mayores niveles de desarrollo.

#### **3.2.3. Criterios adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su acuerdo de 15 de julio de 2009 para el reparto del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos y comparación con adoptados en el acuerdo de 2001**

1. *Criterios del acuerdo del año 2009*

A) POBLACION: Supone el 97% del reparto del fondo de garantía de servicios públicos.

A.1) Población total de cada Comunidad: representa el 30%. Se tiene en cuenta el Padrón de cada

Comunidad Autónoma a 1 de enero de 2007, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística.

A.2) Población protegida: representa el 38%. La distribución se efectúa proporcionalmente según las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Sanidad y Consumo.

A.3) Población mayor de sesenta y cinco años: representa el 8,5%. La asignación se lleva a cabo en función de la población mayor de sesenta y cinco años del Padrón de cada Comunidad Autónoma a 1 de enero de 2007.

A.4) Población entre 0 y 16 años: representa el 20,5 %. La asignación se lleva a cabo en función de la población entre 0 y 16 años del Padrón de 1 de enero de 2007.

B) SUPERFICIE: la ponderación es del 1,8%. El reparto de acuerdo con esta variable se lleva a cabo en función de la superficie territorial, en Km<sup>2</sup>, de cada Comunidad Autónoma publicada por el Instituto Nacional de Estadística.

C) DISPERSIÓN: supone el 0,6%. La asignación se efectúa en proporción al número de entidades singulares, núcleos de población, de cada Comunidad Autónoma, según los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística obtenidos del Padrón Municipal de 2007.

D) INSULARIDAD: representa el 0,6%.

II. *Criterios adoptados en el acuerdo del año 2001*

En el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del año 2001 se distribuyó el importe del Fondo General, equivalente al Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales entre todas las Comunidades Autónomas en función de las siguientes variables:

A) POBLACION: el 94% (Sin desglosar en grupos)

B) SUPERFICIE: el 4,2%.

C) DISPERSION: el 1,2%.

D) INSULARIDAD: el 0,6%.

III.- *Comparación de los criterios de ambos acuerdos*

A.- POBLACION:

Acuerdo de 2001: en función de los habitantes, se asignaba el 94% del Fondo

Acuerdo de 2009: en función de los habitantes, se asigna el 97% del Fondo

Se distingue en el Acuerdo del 2009 entre diferentes tipos de población, lo que no se hacía en el Acuerdo del 2001, de la siguiente manera:

A.1. Población mayor de 65 años. Según el Instituto Aragonés de Estadística la población aragonesa en el año 2008 a 1 de enero, era de 1.297.581 habitantes. De ellos eran mayores de 65 años 261.141 habitantes. Supone el 19,8 % de la población aragonesa. La media en España de la población mayor de 65 años es de 16,5%

A.2. Población menor de 16 años. En Aragón la población menor de 16 años el año 2008 ascendía a 192.072 habitantes, según padrón del Instituto Aragonés de Estadística. Supone el 14,8% de la población. La media en España de la población hasta 16 años es de 16,39%

B.- SUPERFICIE

Acuerdo de 2001: mediante este concepto, se otorgaba el 4,2% del Fondo

Acuerdo de 2009: mediante este concepto, se otorga el 1,8% del Fondo

La superficie de Aragón es de 47.720 km<sup>2</sup>, y la superficie de las demás comunidades autónomas sujetas a este régimen de financiación es de 440.612 km<sup>2</sup>. Supone, por tanto que ocupamos el 9,77% de la superficie.

Al aplicar esta variable, podemos calcular que de cada 1000 € del fondo corresponderían a la Comunidad Autónoma de Aragón, según Acuerdo del 2009, 1,76 €; mientras que con la ponderación del Acuerdo del año 2001, la cantidad ascendería a 4,10 €.

C.- DISPERSIÓN

Acuerdo 2001: en función de la dispersión de la población, se adjudicaba el 1,2% del Fondo

Acuerdo 2009: en función de la dispersión de la población, se adjudica el 0,6% del Fondo

En el Acuerdo de 2001, con datos del año 1999 del Instituto Nacional de Estadística, Aragón contaba con 1.540 núcleos de población, y las demás comunidades tenían 57.414 núcleos.

En el Acuerdo de 2009, con datos del año 2007 del Instituto Nacional de Estadística, Aragón tiene 1553 núcleos de población, mientras que las demás comunidades suman 57731 núcleos.

Al aplicar esta variable, podemos calcular que de cada 1000 € del fondo corresponderían a la Comunidad Autónoma de Aragón, según Acuerdo del 2009, 0,16 €; mientras que con la ponderación del Acuerdo del año 2001, la cantidad ascendería a 0,31 €.

La densidad de población en la Comunidad Autónoma de Aragón, según datos del Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2008, es la siguiente:

	Población	Superficie Km <sup>2</sup>	Densidad
Huesca	220.107	15.636	14,41
Teruel	144.046	14.809	9,88
Zaragoza	932.502	17.274	55,3
España	45.283.325	505987	89,5

Se observa que en las tres provincias de la Comunidad la densidad es inferior a la media española, y en particular la densidad de población de las provincias de Huesca y Teruel es muy inferior a la referida media española.

### 3.2.4. Conclusiones

Si comparamos los criterios de distribución o reparto de los ingresos estatales del Acuerdo del Consejo de Política fiscal y Financiera del año 2001 y del Acuerdo del año 2009 en lo relativo al fondo principal que representa el 80% del conjunto se observa que la importancia de la variable relativa a la población se ha incrementado, pasando del 94 al 97 %; disminuyendo la superficie, pues pasa del 4,2 al 1,8 % y dispersión que pasa del 1,2 por 100 al 0,6 por 100. La población menor de 16 años se pondera en el 20,5 % del fondo correspondiente.

Aplicando los nuevos criterios de reparto de este Fondo, las Comunidades Autónomas que, como Aragón, tienen menos población, más envejecida, con más dispersión y mayor superficie pierden cuota y resultan favorecidas las que tiene una población más joven.

También hay que tener en cuenta que Aragón está por encima de la media española en esfuerzo fiscal.

Por otra parte el peso de la ciudad de Zaragoza ha impedido que otras partes de Aragón, en peor condición, pudieran aprovechar distintos fondos estatales y europeos de compensación.

Esta Institución analiza estos datos comparativos con objetividad matemática y en la medida que vienen expresamente recogidos en el Estatuto aragonés, como peculiaridades propias de nuestra Comunidad, y son una referencia para todas las Instituciones aragonesas, porque constituyen una base que afecta al funcionamiento de los servicios públicos posibilitando el ejercicio posterior de una serie de derechos individuales y colectivos. Cumple así el Justicia con su especial función institucional y con el deber que le impone el art. 57 del EAAr. de *actuar en defensa de este Estatuto*.

Ahora bien, los recursos del Estado a las Comunidades Autónomas se atribuyen también en base a otros factores: los Presupuestos Generales del Estado, otras partidas de este Fondo de Garantía y los fondos de compensación. Por otra parte en la financiación deben de tenerse en cuenta, porque así lo establece el art 158 de la CE, *los principios de solidaridad, esfuerzo fiscal, volumen de servicios que se han asumido y la garantía de la prestación de un nivel mínimo de la prestación de servicios en todo el territorio español*. Todos ellos deben de valorarse en su conjunto y forman parte de lo que es la acción política del Gobierno, que se rige por los principios de oportunidad. El control y juicio sobre la suficiencia de todos ellos debe de hacerse en sede parlamentaria tal y como ha establecido el TC en sentencia 13/2007, ante un recurso interpuesto por el Gobierno de Andalucía contra el acuerdo de financiación del 2001 y que estudiaremos mas adelante.

#### 4. LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LOS CASOS DE CONFLICTO ENTRE LA LOFCA Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

##### 4.1. Competencias del Gobierno central

El TC ha venido manteniendo en reiterada y constante jurisprudencia que la LOFCA es una Ley Orgánica que se integra dentro del bloque de constitucionalidad por derivar directamente de la CE, con una función delimitadora de las competencias en el ámbito de la financiación autonómica. Así expresamente lo indica el TC en su sentencia 192/2000, de 13 de julio, FJ 4º *in fine* cuando dice que:

*«...Como punto de partida para el análisis de esta controversia, debemos comenzar señalando que el artículo 157 CE contiene el marco general de los recursos financieros de que han de disponer las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias. Así, en su núm. 1 enumera las fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas; en su núm. 2 establece los límites al ejercicio por éstas de sus competencias sobre tributos; y en su núm. 3 encomienda al Estado la regulación, mediante Ley Orgánica, de las competencias del núm. 1, así como de la resolución de los conflictos y de los mecanismos de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado. De este modo, el propio art. 157.3 CE reenvía a una Ley Orgánica a fin de que sea ésta quien*

*establezca los rasgos generales de los mecanismos de financiación autonómica, que, en cualquier caso, habrán de permitir a las Comunidades Autónomas «el desarrollo y la ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1 CE), esto es, habrán de posibilitar la autonomía financiera constitucionalmente garantizada. Es decir, la Constitución no predetermina cuál haya de ser el sistema de financiación autonómica, sino que atribuye esa función a una Ley Orgánica, que cumple de este modo una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE.»*

O la STC 68/1996, en cuyo FJ 9º se concluye que:

*«Con el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de Ley Orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 CE requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una Ley Orgánica —la actual LOFCA— pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera (por todas, SSTC 181/1988 (fundamento jurídico 7.º; 183/1988, fundamento jurídico 3.º; 250/1988, fundamento jurídico 1.º, y 150/1990, fundamento jurídico 3.º).»*

O la STC 179/1987, en cuyos FJ 2º y 3º se indica que:

*«...Ahora bien, tal autonomía financiera no se configura en la Constitución en términos absolutos, sino que se ve sometida a limitaciones derivadas de los principios, que el mismo art. 156.1 de la C. E. proclama, de ‘coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles’.» Ello se traduce, en el texto constitucional, en que el art. 157.3 de la C. E. prevea una fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar, al disponer que una Ley Orgánica podrá regular el ejercicio de determinadas competencias financieras, así como las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir, y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Esta Ley Orgánica —que en la actualidad es la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980— aparece pues como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las CC. AA. y las facultades que al respecto se reservan a los órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye. Por otra parte, y en lo que aquí interesa, ha de tenerse en cuenta que la autonomía financiera de las CC. AA. se encuentra también sujeta a las limitaciones que resultan*

de las disposiciones del art. 149 de la Constitución, apartados 11 y 13, que atribuyen al Estado competencia sobre las bases de ordenación del crédito y las bases de coordinación de la planificación general de la actividad económica.(...)

De la doctrina constitucional expuesta resulta que la LOFCA habrá de considerarse como parámetro interpretativo de constitucionalidad respecto del resto de normas que traten sobre materia de financiación autonómica, las cuales necesariamente habrán de acomodarse a los principios y reglas que la LOFCA establece. En este sentido, en relación con el binomio LOFCA-Estatutos de Autonomía, rige el principio de competencia, no el de jerarquía normativa. Lo que obliga en todo caso a las Comunidades Autónomas, a través de sus respectivos Estatutos y a la hora de regular sus competencias financieras, a respetar en todo momento la ordenación que al respecto se contienen en la LOFCA.

Reflejo de lo anterior es el propio art. 1 LOFCA, que establece en su apartado segundo que: «2. La financiación de las Comunidades Autónomas se regirá por la presente Ley Orgánica y por el Estatuto de cada una de dichas Comunidades Autónomas. En lo que a esta materia afecte se aplicarán las leyes ordinarias, reglamentos y demás normas jurídicas emanadas de las instituciones del Estado y de las Comunidades Autónomas». Añade el art. 2 que la actividad financiera de las Comunidades Autónomas se ejercerá en coordinación con la Hacienda del Estado y con arreglo a diferentes principios entre los cuales, establece el apartado b) que: «La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general.... corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.»

A su vez, la forma en la que se procederá a llevar a cabo la indicada «coordinación» entre Hacienda estatal y actividad financiera autonómica viene expresamente prevista en el art. 3 LOFCA, articulándose a través del CPFF, constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma.

De esta manera, podemos observar que el sistema de financiación autonómica español parte en su regulación de la CE y de la LOFCA —bloque de constitucionalidad y principio de competencia—, siendo ésta Ley Orgánica la que delimita la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas en esta materia estableciendo los principios bajo los que las relaciones entre todos ellos se regirán, y, en todo caso, previendo la fórmula de la «coordinación» en el ejercicio de la actividad fiscal y financiera de éstas últimas, creando para ello un órgano integrado por representantes del Estado y de las Comunidades afectadas que garantice la aplicación y cumplimiento de los principios generales establecidos en la LOFCA.

Por su parte, la LOFCA también reconoce a los Estatutos de Autonomía competencia para tratar sobre la actuación financiera de las Comunidades, si bien, precisamente por derivar esta previsión competencial directamente de la LOFCA (e indirectamente y

ex art. 157.3 CE de nuestra Carta Magna), la regulación que al efecto se haga en los Estatutos habrá de ser acorde con la CE y la LOFCA. En este sentido, el art. 17 LOFCA establece un listado de las materias que las Comunidades Autónomas podrán regular, de acuerdo con sus Estatutos, cuales son: a) la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos, b) el establecimiento y la modificación de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales así como de sus elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, c) el establecimiento y la modificación de los recargos sobre los impuestos del Estado, d) las operaciones de crédito concertadas por la Comunidad Autónoma, e) el régimen jurídico del patrimonio de las Comunidades Autónomas en el marco de la legislación básica del Estado, f) los reglamentos generales de sus propios tributos, y g) las demás funciones o competencias que le atribuyan las leyes.

Sobre estas materias se proyecta la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en materia de financiación. Más allá de ello, los Estatutos de Autonomía en sus previsiones deberán necesariamente acomodarse a los principios básicos establecidos en el binomio CE-LOFCA.

Así, la relevancia de la LOFCA como norma integrada en el bloque de constitucionalidad y delimitadora de la forma en la que se ordena el sistema de financiación autonómico es tal que, en palabras de Rodríguez Bereijo (Diario ABC, 26/10/2006) «el Estatuto de cada Comunidad Autónoma puede,...., contener normas y principios referidos a su financiación que complementen y desarrollen la parca regulación constitucional de la Hacienda Autonómica (arts. 156 a 158 CE), pero siempre que esa regulación sea susceptible de ser integrada en el conjunto del sistema cuyos elementos estructurales son definidos por la LOFCA y que únicamente al Estado compete fijar (156 CE y art. 149.1.14º CE). Es decir, siempre que sean reconducibles a la unidad del sistema de financiación autonómica. Esa unidad del sistema es un corolario de los principios de solidaridad y de coordinación que presiden la descentralización política y financiera que la Constitución española propugna».

Y todo ello procurando siempre una interpretación armónica entre los principios contenidos en la LOFCA y la regulación que sobre financiación autonómica se contenga en los diferentes Estatutos de Autonomía, tal y como la propia LOFCA expresamente prevé en su Disposición Final cuando dispone que: «Las normas de esta Ley serán aplicables a todas las Comunidades Autónomas, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos Estatutos».

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado a favor de esta interpretación armónica LOFCA-Estatutos de Autonomía en varias ocasiones, pudiendo deducirse de la doctrina emanada del Alto Tribunal que, en caso de contradicción entre la LOFCA y un Estatuto de Autonomía, el precepto estatutario ha de ceder ante aquella, sin perjuicio de que se proceda a una interpretación lo más favorable posible de la LOFCA que englobe el contenido de la previsión legal establecida en el Estatuto en cuestión.

Así, la STC 58/1982, de 27 de julio (FJ 1º) que indicó:

«A la luz de esta doctrina debe entenderse el artículo 17.e) LOFCA, que, como todos los preceptos de la misma, ha de interpretarse armónicamente con las normas de los respectivos Estatutos, según establece su Disposición final, sin que sea necesario, por tanto, para la decisión de las cuestiones planteadas pronunciarnos sobre los distintos argumentos que las partes utilizan acerca de cuál sea la fundamentación constitucional de este precepto».

En la misma dirección, la STC 85/1984, de 26 de julio (FJ 3º) así como la STC 181/1988, de 13 de octubre, cuyo FJ 3º *in fine* establece que:

«...Estas últimas prescripciones estatutarias de naturaleza procedimental deben entenderse referidas, sin duda, a la elaboración de las leyes específicas sobre el alcance y condiciones de las cesiones a que se refiere el art. 10.2 de la LOFCA, en virtud de una interpretación armónica entre las normas de esta Ley Orgánica y de los Estatutos de Autonomía, que resulta lógicamente obligada y que la propia LOFCA reclama expresamente en su disposición final.»

#### **4.2. Las SSTC 13/2007, de 18 de enero, y 58/2007, de 14 de marzo: el papel de los acuerdos bilaterales Estado-Comunidades Autónomas a adoptar en Comisiones Mixtas paritarias sobre materia relativa a financiación autonómica.**

Sin embargo, este estudio no puede detenerse aquí ya que, como hemos indicado más arriba, la regulación constitucional del sistema de financiación autonómica español no atiende exclusivamente a la ordenación que de ello hagan las distintas Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos, sino que ésta regulación ha de coordinarse, necesariamente, con los preceptos que contiene la CE sobre esta materia y los que se desarrollan mediante la LOFCA. Normativa que conforma el parámetro de constitucionalidad sobre financiación autonómica con arreglo al cual se valoran las restantes normas del ordenamiento jurídico que articulan este sistema de financiación, y entre las que, precisamente, se encuentran los Estatutos de Autonomía; Estatutos que sobre esta materia se relacionan con la CE y la LOFCA no por el principio de jerarquía (como defienden algunos autores, así, CHECA GONZÁLEZ, C.; Quincena Fiscal Aranzadi N.º 21/2008), sino por el principio de competencia, tal y como en repetidas ocasiones ha indicado el TC (las sentencias reseñadas *supra* son ejemplo de ello). Debiendo buscarse en todo caso una interpretación armónica entre el binomio normativo CE-LOFCA y los Estatutos de Autonomía, como también ha dicho el TC. Y, si ello no fuera posible, serán los preceptos estatutarios los que habrán de acomodarse a la CE y la LOFCA, y no al revés.

En este sentido, hemos de preguntarnos si la inclusión de acuerdos bilaterales sobre materia de financiación en los Estatutos de Autonomía, como ocurre con el convenio previsto en el art. 108 EAAr., se adecua al sistema de financiación autonómica de «régimen común» que contiene en la LOFCA, si lo contradice o si cabe una interpretación armónica que compagine el sistema de relaciones multilaterales que se establece en la LOFCA a la hora de concretar el

sistema de financiación autonómica (mediante el CPFF) con una fórmula de relaciones bilaterales entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas. Al respecto ha de indicarse que, dado que el EAAr. vigente no ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad ante el TC en ninguno de sus preceptos podría pensarse que la aplicabilidad del art. 108 EAAr. en sus propios términos es inmediata.

La cuestión, sin embargo, es que el TC sí se ha pronunciado tanto sobre este tipo de convenios bilaterales a adoptar en Comisiones Mixtas paritarias, como sobre su eficacia e interpretación. Así, las SSTC 13/2007 y 58/2007, cuyo objeto fueron los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Parlamento de Andalucía contra el art. 85 y las cuantías fijadas en la sección 32 («Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales», «Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado», programa 911-b) de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998, («Financiación en 1998 de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001») y contra el referido al art. 86 y a las cuantías fijadas en la sección 32 («Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales», «Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado», Programa 911-B) de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999 («Financiación en 1999 de las Comunidades Autónomas a las que no sea de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001»).

En dichas sentencias, entre otras cuestiones, se adujo por parte del Parlamento de Andalucía como vicio de inconstitucionalidad el hecho de que el porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los ingresos generales del Estado que se estableció en la normativa impugnada había sido fijado de manera unilateral por el Estado, lo que contravenía la Disposición Transitoria Primera apartado 2 y el art. 13, ambos de la LOFCA (en la redacción dada por la LO 3/1996, de 27 de diciembre) así como la Disposición Transitoria Sexta apartado 2 de la LO 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía, en conexión con el art. 58.1 del mismo Estatuto, normas éstas que atribuían a acuerdo adoptado en Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma la determinación del método encaminado a fijar dicho porcentaje de participación.

Estos Acuerdos a adoptar en las Comisiones Mixtas paritarias tienen un contenido semejante aunque no idéntico al establecido en el art. 108 EAAr., ya que entre los recursos establecidos en el art. 104 EAAr. y la participación territorializada de Aragón en los tributos generales —materia a concretar en los Acuerdos bilaterales económico-financieros previstos en el art. 108 EAAr— ha de incardinarse el correspondiente al porcentaje de participación de la Comunidad en los ingresos generales del Estado —lo que es precisamente objeto de recurso en las SSTC 13/2007 y 58/2007—.

Ha de recordarse que, en el presente caso, al igual que ocurre con el art. 108 EAAr., la Disposición del Estatuto de Autonomía de Andalucía en la que se

preveía esta reunión de la Comisión Mixta paritaria no había sido objeto de previo recurso de inconstitucionalidad ni lo era en dichos recursos, por lo que su aplicación, en principio, no cabía discutirse. Y esta posibilidad todavía era más clara considerando que la propia LOFCA reconocía la existencia y funcionalidad de las Comisiones Mixtas paritarias. Sin embargo, la doctrina constitucional que resulta de las SSTC 13/2007 y 58/2007 necesariamente ha influido en cómo deben interpretarse dicho tipo de Comisiones, interpretación que se separa, sin duda, de la que según su tenor literal podría hacerse.

En estas sentencias, el TC reconoce que, efectivamente, y tal y como por parte del Parlamento Andaluz se había indicado, el Acuerdo previsto tanto en la LOFCA como en el Estatuto de Andalucía que había de llevarse a cabo por la correspondiente Comisión Mixta paritaria no había tenido lugar. Sin embargo, no por ello declara la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1998 y 1999, en los que lo que debía haber sido materia de estudio por dicha Comisión Mixta se había sustituido por una decisión unilateral del Estado (como era la fijación del porcentaje de participación de Andalucía en los ingresos generales). Antes bien, procede a realizar una exposición detallada de cómo se estructura en nuestro ordenamiento jurídico el sistema de financiación autonómica, dando una concreta interpretación a la función que dentro de ello tienen las relaciones bilaterales a entablar entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de estas Comisiones Mixtas. Lo que ha de extrapolarse al caso de convenio bilateral previsto en el art. 108 EAAr.

Así, de la STC 13/2007, de 18 de enero puede extraerse lo siguiente:

1) Se reitera la función de la LOFCA como delimitadora de la materia financiera, estableciendo el principio de competencia de la misma como criterio que rige las relaciones en este ámbito entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Así, se recoge en el FJ 7, párrafo 4, según el cual:

*«... aun cuando las Comunidades Autónomas en virtud de su autonomía sean titulares de determinadas competencias financieras, en indudable conexión con la potestad originaria del Estado para establecer tributos (art. 133.1 CE) y con la competencia exclusiva de éste en materia de «hacienda general», conforme establece el art. 149.1.14 CE (STC 181/1988, de 13 de octubre, F. 3), el art. 157.3 CE atribuye al Estado la «fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar» (STC 179/1987, de 12 de noviembre, F. 2) mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida (a tal previsión responde la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas —LOFCA—), esto es, le atribuye, no sólo la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, sino también el establecimiento de normas para resolver los conflictos que pudieran surgir, así como la determinación de las posibles fórmulas de colaboración entre las Comunidades Autónomas y el Estado (STC 250/1988, de 20 de*

*diciembre, F. 4). No debemos olvidar que, de conformidad a nuestra doctrina, «[c]on el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una Ley Orgánica regule las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía» (STC 68/1996, de 4 de abril, F. 9).»*

2) Se mantiene que la competencia para la determinación de la participación de las Comunidades públicas en los ingresos del Estado, así como sobre los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas es exclusiva del Estado al amparo del art. 149.1.14 CE. Y ello en aras de asegurar que el interés general, aquí reflejado en los principios de solidaridad, suficiencia y equilibrio entre los ciudadanos, quede garantizado. Así, se recoge en el FJ. 6, párrafos tercero y cuarto, según los cuales:

*«...es la competencia contemplada en el art. 149.1.14 CE la que, en esencia, ampara la actuación del Estado a los específicos efectos que para la resolución del presente recurso ahora interesan. Y es que, como hemos señalado en relación con la participación de las entidades locales en los tributos (doctrina ésta de total aplicación a las Comunidades Autónomas), sea cual fuere el contenido que al concepto de «hacienda general» se atribuya no parece discutible que haya de incluirse dentro del mismo una medida que, como la participación en los ingresos del Estado, tiene por objeto directo la relación entre la hacienda estatal y las haciendas de las Comunidades Autónomas y como finalidad asegurar la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de éstas, constitucionalmente garantizada en el art. 156.1 CE (SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, F. 1; 96/1990, de 24 de mayo, F. 4; 13/1992, de 6 de febrero, F. 6; y 331/1993, de 12 de noviembre, F. 2.b). A la misma conclusión hemos llegado en relación con los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas, que constituye otro de los recursos de estas últimas, conforme al art. 157.1 CE, y que también hemos enmarcado en la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.14 CE (STC 181/1988, de 13 de octubre, F. 3).*

Siendo ello así no cabe la menor duda de que la determinación de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado corresponde exclusivamente a este último, mediante la Ley a la que precisamente hacen referencia los arts. 13.4 LOFCA y 58.3 EA-And. Y es que, debe recordarse, «cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas» (STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 30; y en

el mismo sentido, STC 204/2002, de 31 de octubre, F. 7). Así es; en cuanto se trata de fondos que garantizan el funcionamiento de las haciendas de las Comunidades Autónomas dentro del conjunto de la Hacienda general, mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Comunidades Autónomas, en general, y a cada una de ellas, en particular, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, es al legislador estatal a quien, de conformidad a lo estatuido por los arts. 138.1 y 156.1 CE, incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Comunidades Autónomas y de solidaridad y equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, F. 7; 237/1992, de 15 de diciembre, F. 6; y 331/1993, de 12 de noviembre, F. 2.c).».

3) Lo anterior entronca con el principio de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Existe una necesidad de coordinar los intereses en materia financiera de éstas con los de aquel, lo cual, dentro del ámbito de la LOFCA, se realiza a través de un órgano consultivo y deliberante en el que se encuentran representadas todas las Comunidades Autónomas así como el Estado. Este es el Consejo de Política Fiscal y Financiera y es el marco multilateral adecuado para la adopción de decisiones en materia financiera. Así se recoge en el FJ. 8, párrafo 3, según el cual:

*«es evidente la necesidad de que en este ámbito se adopte la decisión correspondiente de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno de un órgano en el que estén representadas todas éstas y aquél. Y, en la actualidad, de acuerdo con el art. 3.1 LOFCA, es al Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano consultivo y deliberante, integrado por el Ministro de Economía y Hacienda y cada uno de los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad y Ciudad Autónoma, a quien corresponde la coordinación «entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado» (art. 3.1 LOFCA)».*

4) El TC, por otra parte, no rechaza la existencia de relaciones bilaterales entre el Estado y cada Comunidad Autónoma en el ámbito de la financiación autonómica a través de Comisiones Mixtas Paritarias. Antes bien, las reconoce ya que, no en vano, se prevén tanto en la LOFCA como en el Estatuto de Autonomía de Andalucía —lo que se hace extensible a la regulación establecida en otros, como el aragonés, a través del acuerdo bilateral del art. 108 EAAr. y de las funciones de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón, prevista en el art. 109 EAAr—. Sin embargo, limita su actividad y eficacia al simple mantenimiento de contactos entre los entes territoriales afectados por los acuerdos que, en su caso, se lleguen a adoptar de manera multilateral por parte del CPFF, sin otra virtualidad, aun cuando puedan ser preceptivos, que la de servir como instrumentos de presentación y acercamiento de posturas entre el Estado y la Comunidad Autónoma o para concretar la aplicación de algún punto concreto. Así resulta del FJ. 8, párrafo último, según el cual:

*«Ahora bien, este marco multilateral tampoco puede desplazar, en el ámbito específico de sus competencias, la actuación de las Comisiones Mixtas, es decir, ha de integrarse también con las funciones que dichas Comisiones tengan en su caso atribuidas en las normas estatutarias y en la LOFCA en cuanto órganos bilaterales específicamente previstos para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. De acuerdo con el doble marco de integración señalado, el que la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de los criterios de reparto de los recursos del Estado deba producirse en el seno de un órgano como el Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3 LOFCA) no significa que, antes o después de que dicho órgano delibere y en su caso adopte un acuerdo (que no olvidemos que, conforme al art. 10.2 del Reglamento de régimen interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera, tendría la naturaleza de mera recomendación elevada al Gobierno, a quien correspondería elevar por su parte a las Cortes Generales su propia propuesta), no puedan tener lugar contactos entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, en particular, en el seno de las Comisiones Mixtas a que hacen referencia las diferentes normas estatutarias, bien de carácter previo, con el fin de poner de manifiesto sus pretensiones y acercar posiciones, bien a posteriori, para concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiero, pudieran establecer las Cortes Generales.»*

5) Finalmente, el TC acaba afirmando que, aun reconociendo la obligatoriedad de las negociaciones Estado-Comunidad Autónoma en materia de financiación, como fórmula eficaz para cumplimentar el principio de coordinación establecido constitucionalmente, basta que se compruebe la existencia de dichas negociaciones, ya previas, ya posteriores al acuerdo multilateral que se adopte, para considerar cumplida la cuestión de los acuerdos bilaterales de las Comisiones Mixtas paritarias. Advirtiendo, además, que, en cualquier caso, el resultado de estas conversaciones Estado-Comunidad Autónoma no implican que el Estado deba aceptar las pretensiones de cada Comunidad Autónoma, so pena en caso contrario de afectar a la competencia exclusiva que el Estado tiene sobre la materia de Hacienda General en la que se incardina la financiación de las Comunidades Autónomas. Así resulta del FJ. 9, párrafos 2 y 3, según los cuales:

*«En efecto, aun cuando la negociación citada se configura como un trámite no facultativo, sino preceptivo, pues así resulta de lo imperativo de las expresiones utilizadas en los arts. 13.1 LOFCA y 58.1 EAAr, lo cierto es que en modo alguno cabe admitir que la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado pueda depender de la voluntad de una determinada Comunidad Autónoma, pues ello, ni resulta de los términos expresos de los preceptos del bloque de la constitucionalidad a que se ha hecho referencia, ni es compatible con el carácter exclusivo de la competencia que corresponde*

al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.14 CE, para el señalamiento de los criterios de distribución de la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos de aquél. Conferir carácter vinculante a la voluntad autonómica, no sólo anularía la potestad exclusiva del Estado para configurar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que considere más idóneo, sino que le privaría, tanto de ejercer sus potestades de coordinación (art. 156.1 CE), como de garantizar «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español» (art. 138.1 CE). En suma, dotar de carácter vinculante a aquella voluntad sería tanto como conceder un derecho de veto a una Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, permitiéndole bloquear cualquier iniciativa de aquél dirigida a modificar el sistema de financiación (en sentido similar, y con relación a la audiencia previa al Parlamento canario prevista en la disposición adicional tercera CE y en el art. 46 del Estatuto de Autonomía, SSTC 16/2006, de 30 de enero, F. 9, y 109/2004, de 30 de junio, F. 7.b).

Como hemos señalado, la negociación previa a la cual hace referencia el art. 13.1 LOFCA es un instrumento al servicio de la cooperación que en este ámbito debe existir necesariamente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ahora bien, ello no obsta a que, cuando «estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir», «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (SSTC 77/1984, de 3 de julio, F. 3; 40/1998, de 19 de febrero, F. 30; y 204/2002, de 31 de octubre, F. 7). En todo caso «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (SSTC 56/1986, de 13 de mayo, F. 3, y 40/1998, de 19 de febrero, F. 30). Y debe tenerse en cuenta, «en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc.». (STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 30).»

6) La doctrina constitucional aquí expuesta se recoge en los mismos términos en la STC 58/2007 y en la de 12 de diciembre de 2007, posterior a la entrada en vigor del EAAr., en el que se resuelve el recurso interpuesto, por Aragón contra el Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana sobre aguas, materia que también se considera competencia exclusiva del Estado.

A nuestro juicio la redacción literal del art 108 EAAr, no declarado inconstitucional, permite considerar que se tiene apoyo legal para solicitar la «formalización» de la Comisión Especial Mixta Estado-Gobierno de Aragón. El término formalización que utiliza el Estatuto permite defender que cualquier reunión por informal que fuera no es suficiente para que se cumpla el requisito legal y que por ello no sería aplicable a este caso la doctrina del Tribunal Constitucional. Dicho esto, conociendo la rotundidad de postura del Tribunal para otros casos, no podemos afirmar que pueda tener éxito una reclamación por esa causa. Las SSTC de 13/2007 y 58/ 2007 mantienen que la ausencia de reuniones no produce la inconstitucionalidad de la ley posterior que desarrolla el acuerdo multilateral.

### **4.3. Doctrina constitucional sobre los criterios aprobados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera**

Sobre los criterios de aplicación en el reparto de los fondos, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia N.º 13/2007, de 28 de enero, ha reiterado que el legislador dispone de un amplio margen para decidir la importancia relativa de cada uno de ellos. Así dispone que:

*Frente a dichas alegaciones este Tribunal puso de manifiesto que, aun cuando el «coeficiente de población es un criterio abstracto y objetivable, adecuado en principio para expresar las necesidades de financiación ordinarias o medias de los entes territoriales, en este caso las Comunidades Autónomas», no es sino «uno entre los varios factores previstos en el art. 13.1 de la LOFCA», que se complementa con otros criterios (STC 68/1996, de 4 de abril [RTC 1996, 68], F. 5). Además señalamos, con carácter general, que el art. 13 LOFCA «regula la determinación del porcentaje de participación en términos de gran amplitud y flexibilidad», no sólo porque la enumeración que hace de los criterios determinantes del citado porcentaje «no es taxativa al preverse la aplicación de «otros criterios que se estimen procedentes»», sino porque, además, falta en el citado artículo «una ponderación o valoración de los criterios expresados» (STC 68/1996, de 4 de abril, F. 4).*

A lo anterior hay que añadir que este Tribunal no puede atender la pretensión de la Comunidad Autónoma andaluza de que la variable representada por el coeficiente de población se determine en el sentido que ella propone, esto es, tomando como base de la misma la población censada en 1996 y no la reconocida en 1988, porque con ello estaría adoptando una decisión eminentemente política que corresponde exclusivamente tomar a las Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades reales del país en su conjunto. A este respecto conviene traer a colación las afirmaciones que este Tribunal ha hecho en relación con las variables que establece el art. 16 LOFCA para el reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, en las que insistimos que era función exclusiva

de las Cortes Generales, dentro de un amplio margen de apreciación, determinar la importancia de cada criterio en la distribución del citado recurso financiero, afirmaciones que resultan trasladables mutatis mutandis a las variables a que hace referencia el art. 13 LOFCA con relación a la participación en los ingresos del Estado. Hemos dicho, por ejemplo, que corresponde a las Cortes Generales la definición de la variable «la inversa de la renta por habitante» [art. 16.1 a) LOFCA], dado que, según exige la LOFCA, «la ponderación de los distintos índices o criterios se establecerá por Ley y será revisable cada cinco años» (art. 16.1 LOFCA, in fine), «lo que supone atribuir a las Cortes Generales la fijación, tanto del porcentaje del Fondo a distribuir según cada criterio, como la definición operaciona- lizada de los índices representativos de cada uno de ellos, de acuerdo con la finalidad del Fondo». «El amplio margen de apreciación del legislador en este campo [señalamos], viene además reconocido por la LOFCA por cuanto le permite, no solamente fijar, como se ha dicho, la importancia relativa de cada uno de los criterios expresamente suministrados por la LOFCA, sino también introducir los criterios adicionales que se estimen procedentes [art. 16.1.1 f)]» (STC 183/1988, de 13 de octubre [RTC 1988, 183], F. 3). Y respondiendo a críticas formuladas por el Gobierno Vasco respecto a los criterios de reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, hemos señalado que, «si bien pueden resultar fundamento para una discusión respecto a la mayor o menor oportunidad y acierto de esos criterios —cuestión sobre la que este Tribunal no tiene jurisdicción—, no resultan aceptables como fundamento de la inconstitucionalidad de los correspondientes preceptos, ya que, como la misma LOFCA prevé, es a las Cortes Generales a quienes corresponde la determinación del peso respectivo de cada criterio de distribución del FCI [en el caso presente, del porcentaje de participación en los ingresos del Estado], en apreciación que no puede verse sustituida por la de este Tribunal» (STC 183/1988, de 13 de octubre, F. 4).

En conclusión de los tres apartados anteriores podemos concluir que el Tribunal Constitucional, en reiterada y moderna jurisprudencia, ha establecido la competencia exclusiva del Estado para dirigir la política económica y la financiación autonómica, y ha admitido que el requisito estatutario de reunirse en Comisión el Gobierno Central y los de las Comunidades se aplique con una gran amplitud y tolerancia. En realidad ha establecido un sistema de reparto, excepto con dos Comunidades con la hay que llegar a un convenio. Por eso, si no se modifica esta doctrina, el incumplimiento de las previsiones del Estatuto de Autonomía de Aragón no producen la inconstitucionalidad de la ley posterior que refrenda el acuerdo entre el Estado y la Comunidades Autónomas sujetas al régimen general de financiación. En consecuencia de interponerse recurso de inconstitucionalidad sería improbable que prosperara.

Este juicio de constitucionalidad no supone un juicio de oportunidad. El TC no valora el contenido de las

normas y de los acuerdos previos ya que considera que forman parte de la acción política del Gobierno y debe de hacerse en sede parlamentaria.

## 5. CONCLUSIONES GENERALES

En este momento, Aragón tiene un subsistema especial de financiación incluido en el general, sin perjuicio de que se alcance otro distinto. El Estatuto de Autonomía de Aragón, no declarado inconstitucional y por tanto en vigor, concede apoyo legal al Gobierno de Aragón para solicitar que «se formalice» o reúna la Comisión Mixta especial prevista en el art. 108 del Estatuto. El objetivo de la Comisión es llegar a un convenio permanente que tenga en cuenta las especificidades de Aragón reconocidas en su Estatuto.

El Estatuto del 2007 dispone en el art. 107.5 que «la estructura territorial y poblacional y especialmente, el envejecimiento, la dispersión y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales» son características peculiares de Aragón, que deben de tenerse en cuenta en la asignación de recursos, para suplir los sobrecostes que origina la prestación de servicios públicos.

Si se analiza, con objetividad numérica, el sistema anterior y el nuevo, la mayoría de estas especificidades aragonesas han disminuido su cuota en el fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, porque Aragón tiene poca población, pocos jóvenes y mucha superficie y dispersión. También deben de tenerse en cuenta, aunque la comparación es más compleja, otras dos peculiaridades: el esfuerzo fiscal, en el que Aragón está por encima de la media nacional y los importantes desequilibrios territoriales que hay dentro de la Comunidad.

Este Fondo de Garantía representa el 80% de la cuantía total de lo que se trasfiere. Provenientes del mismo Fondo se reciben otros recursos y además, se financia a la Comunidad por otras vías: el Presupuesto General del Estado y distintos fondos de compensación. Asimismo, la financiación hay que relacionarla, según establece el art. 158 de Constitución Española, con los *principios de solidaridad, esfuerzo fiscal, volumen de servicios y actividades que se han asumido y de la garantía de un nivel mínimo de la prestación de servicios en todo el territorio español*. Todos deben de tenerse en cuenta y valorarse en su conjunto. Si con ellos se garantiza un nivel de prestación semejante a otras Comunidades, o si en definitiva son suficientes o los mejores posibles, supone juzgar la acción política de Gobierno, y va mas allá del análisis de las especificidades que establece el Estatuto de Aragón, en su art. 108. Como hemos dicho en otros casos, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la actividad política del Gobierno está fuera del control de esta Institución y de los Tribunales; debe de hacerse fundamentalmente en sede parlamentaria. Ahora bien, como el Estatuto de Autonomía de Aragón, a diferencia de otros, en su art. 59.b le confiere al Justicia de forma genérica la defensa del Estatuto de Autonomía

manifestamos nuestro apoyo al Gobierno de Aragón para que llegue tan lejos como sea posible en la negociación de todos los recursos de financiación. De la misma forma que instamos a los señores Diputados aragoneses en las Cortes Generales a que asuman esta postura.

El Tribunal Constitucional, en reiterada y moderna jurisprudencia, ha establecido la competencia exclusiva del Estado para dirigir la política económica, la financiación autonómica y los criterios de reparto. También ha admitido que se aplique con una gran amplitud y tolerancia los requisitos estatutarios de reunirse en Comisión Mixta el Gobierno Central y los de las Comunidades. Si no se modifica esta doctrina del Tribunal Constitucional, el incumplimiento de las previsiones del Estatuto de Autonomía de Aragón no produce la inconstitucionalidad de la ley posterior que refrenda el acuerdo entre el Estado y la Comunidades Autónomas sujetas al régimen general de financiación. En consecuencia, de interponerse recurso de inconstitucionalidad sería improbable que prosperara.

Si la competencia exclusiva en financiación le corresponde al Gobierno Central la responsabilidad última es suya. Es un dato objetivo que Aragón, si se cumplen las previsiones recaudatorias, va a recibir más recursos que con el acuerdo anterior, pero menos proporcionalmente de lo que van a aumentar en otras Comunidades Autónomas. Es esta una dificultad adicional que no queremos dejar de resaltar. Hay que tener en cuenta que, tal y como se establece en la LOFCA, la no aceptación del acuerdo que se ofrece, supone la renuncia a los fondos de la nueva ley, recibiendo los anteriores que eran menores. En este proceso la autonomía de la voluntad o libertad de aceptar que tienen las Comunidades Autónomas se encuentra seriamente condicionada.

A la vista de todo esto, y dada la parquedad del texto constitucional y la forma en que el Alto Tribunal lo ha interpretado junto con la LOFCA, habría que valorar la posibilidad y conveniencia de desarrollar legislativamente nuestro Estatuto, mediante un acuerdo con el Estado, hacia un sistema de convenio más amplio que el actual. Conscientes de las dificultades que, por el momento, tiene alcanzar este objetivo, instamos a que se impulse, junto a otras Comunidades, un cambio del sistema de financiación autonómico general que, respetando los principios de igualdad, solidaridad, lealtad institucional y las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, especialmente todas las reconocidas a Aragón en su Estatuto, fije unos criterios mínimos de reparto que no dependan del número de votantes, conflictividad, afinidad política ...en definitiva, de factores coyunturales o de política menor.

En opinión de esta Institución, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas debería primar, tal y como se ha hecho en otros países como Alemania, la seguridad jurídica; el margen político en la distribución de los fondos debe coexistir con criterios consolidados. Por otra parte, dicho sistema tiene que evitar que, *de facto* o de derecho, se establezca un federalismo asimétrico.

### **2.3. EXPEDIENTE 1676/09-7. SE PROMOVIO SU APERTURA EN RAZÓN DE LAS PRESENTACIÓN DE UNA QUEJA QUE SOLICITABA SE EMITIERA INFORME RELATIVO A LA INVERSIÓN DEL ESTADO EN ARAGÓN, COMO CONSECUENCIA DEL PROYECTO DE LEY DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO:**

INFORME DEL JUSTICIA DE ARAGON SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA Y EL ARTICULO 109 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN.

#### **1. Antecedentes:**

Con fecha 6 de octubre de 2009, el Grupo Partido Popular de las Cortes de Aragón presentó ante esta Institución queja referida al cumplimiento del Estatuto de Aragón por parte del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado remitido por el Gobierno de la Nación a las Cortes Generales. En dicho escrito se solicitaba lo siguiente:

*«El 26 de septiembre de 2009, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2010. En el mismo, se destina a nuestra Comunidad Autónoma, como inversión regionalizable, el 4,1% del total, con una pérdida del 11% de la inversión estatal respecto al presente ejercicio.*

*Desde el Grupo Parlamentario Popular de las Cortes de Aragón denunciamos que en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2010, al igual que ha sucedido en los de los años 2008 y 2009, no ha habido ninguna negociación entre el Estado y la Comunidad Autónoma para fijar las inversiones que el Estado realizará en Aragón, vulnerando de este modo el artículo 109. 2. d) del Estatuto de Autonomía.*

*Así mismo, manifestamos que esta inversión territorializada no respeta los criterios que establece la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de Autonomía para la fijación de las inversiones del Estado en Aragón en infraestructuras.*

*Por ello, en virtud del artículo 59 1 c) del Estatuto de Autonomía de Aragón, que establece la misión específica del Justicia de Aragón de la defensa del Estatuto, y del artículo 36 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, que especifica que el Justicia de Aragón podrá presentar también informes extraordinarios cuando lo requiera la urgencia o la importancia de los hechos que motiven su intervención, este Portavoz del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes de Aragón formula queja ante la institución que V.E. preside y solicita la elaboración de un informe relativo a la inversión del Estado en Aragón en infraestructuras, por considerar que la inversión territorializada que recoge para Aragón el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 incumple lo que establece el Estatuto de Autonomía de Aragón, en especial el artículo 109. 2. d) y la Disposición Adicional Sexta».*

Con fecha 9 de octubre de 2009, por parte del Justicia de Aragón se acordó admitir a trámite dicha queja con el fin de realizar informe sobre las cuestiones planteadas.

## **2. Planteamiento de la cuestión y competencia del Justicia de Aragón para actuar ante un proyecto de ley presentado por el Gobierno a las Cortes Generales para su examen, enmienda y aprobación:**

El Justicia de Aragón, como Institución de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 32 del Estatuto), tiene como misiones específicas, según establece el artículo 59.1 del Estatuto de Aragón: a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón, b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación, y c) La defensa del Estatuto de Autonomía.

Para el ejercicio de estas funciones, y tal y como resulta de los artículos 59.2 y 60 del Estatuto de Autonomía, el Justicia de Aragón puede supervisar la actuación de las Administraciones de la Comunidad Autónoma de Aragón. Todo ello con el alcance establecido en la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

En el presente caso, se pide de esta Institución que actúe en defensa del Estatuto de Autonomía, al considerar que el Proyecto de Presupuestos Generales presentado por Consejo de Ministros vulnera el artículo 109.2 d) y la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de Autonomía de Aragón, y se solicita que se emita por El Justicia de Aragón informe sobre la referida cuestión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de esta Institución, según el cual, *«El Justicia de Aragón podrá presentar también informes extraordinarios cuando lo requiera la urgencia o la importancia de los hechos que motiven su intervención»*. No se pretende, por tanto, que se supervise actividad administrativa alguna, sino examinar si el referido Proyecto de Presupuestos vulnera con su contenido el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Como consideración previa al desarrollo del estudio de las cuestiones planteadas, debe recordarse que el control de la acción política del Gobierno se ejercita en vía parlamentaria, mientras que corresponde a los Defensores del Pueblo el control de las Administraciones.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 59 y la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, en su artículo 1, establecen como una función específica y única de la Institución del Justicia de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del Estatuto de Autonomía; esta tarea, nada fácil, se asume debido a la especial relevancia que en la Historia ha tenido la Institución del Justicia en la defensa de los derechos democráticos. Ahora bien, esta función ha de ser desempeñada con prudencia, tanto por quien solicita su cumplimiento como por la propia Institución, para no confundir la misma con lo que es la actividad política. Es por ello que debe distinguirse lo que es el respeto y la defensa del marco legal estatutario del control de oportunidad de la política, que es algo que, ni se debe pedir, ni puede hacer la Institución.

## **3. El Estatuto de Aragón y el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado:**

Plantea la queja del Partido Popular dos cuestiones que vamos a analizar sucesivamente.

1.ª La reunión de la Comisión prevista en el en el Art. 109.2.d) del Estatuto.

Esta Institución considera que el Gobierno de Aragón tiene apoyo legal para solicitar la reunión de la Comisión prevista en el art. 109.2. d). Desconocemos si la reunión ha tenido lugar, pero una forma de acreditarlo es dando cumplimiento a lo establecido en el último párrafo del art. 109 que establece: *«Los miembros de la delegación aragonesa en la Comisión rendirán cuentas a las Cortes de Aragón sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente capítulo.»*

En todo caso de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, Sentencia 13/2007, cualquier reunión, aunque sea informal, es suficiente, desde un punto de vista constitucional, para dar por cumplido este requisito.

2.ª La segunda cuestión que se plantea es si el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado tiene en cuenta lo establecido en la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de Autonomía que establece: *«Para la fijación de las inversiones del Estado en Aragón en infraestructuras, se ponderarán con carácter prioritario, la superficie del territorio, los costes diferenciales de construcción derivados de la orografía, así como su condición de comunidad fronteriza, y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más despobladas»*. Con relación a esto hacemos las siguientes consideraciones:

2.1. La norma aragonesa es una norma programática que recoge los principios inspiradores de la relación que se establece entre Gobierno Central y la Comunidad Autónoma, que para su eficacia requiere ser recogida en la Ley de Presupuestos. Normas semejantes a ésta contienen los Estatutos de Cataluña, de las Islas Baleares, de Andalucía y de Castilla-León.

2.2. Esta norma estatutaria, con rango de Ley Orgánica, es constitucional en cuanto que no ha sido impugnada. Por tanto es una norma válida y eficaz.

2.3. El Tribunal Constitucional, en doctrina mantenida hasta ahora, entre otras en Sentencias 13/2007 y 58/2007 (en la actualidad hay un recurso pendiente que afectaría a la materia), ha limitado la eficacia de normas semejantes, al reconocer la competencia exclusiva del Estado para dirigir la política económica general del Estado; como consecuencia de ello, que los criterios de reparto establecidos en los Estatutos no se cumplan, no puede dar lugar a la inconstitucionalidad de la ley posterior que los concreta, en este caso la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2.4. Sin embargo que la disposición citada tenga una eficacia limitada en el ámbito constitucional, no quiere decir que no tenga valor en otros aspectos de la relación entre el Gobierno Central y el de Aragón. El Gobierno del Estado debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 147 de la Constitución Española cuando le impone la obligación de *«velar por el cumplimiento de los Estatutos de autonomía»*. Y también lo establecido por el Tribunal Constitucional, en Sentencia 13/2007, de 18 de enero, Fundamento Jurídico

Undécimo, que establece que si bien corresponde al Estado adoptar la decisión de establecer las dotaciones presupuestarias, «su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que, como hemos afirmado en un caso que presenta alguna similitud con el ahora sometido a nuestro enjuiciamiento, «obliga a todos», y que impone que el Gobierno deba «extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta» (Sentencia del Tribunal Constitucional 209/1990, de 20 de diciembre, Fundamento Jurídico Cuarto)».

De hecho, lo ha tenido en cuenta en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 2010, al establecer en su Disposición Adicional Decimosexta un fondo especial para dar cumplimiento a lo establecido en los Estatutos de Cataluña, de las islas Baleares y de Castilla-León en actuaciones inversoras; y dando competencia el artículo 11.Uno.7 del Proyecto de Ley de Presupuestos al Ministerio de Economía y Hacienda para autorizar las transferencias que resulten necesarias desde los créditos 32.18.9410.750 «A las Comunidades Autónomas de Cataluña, Illes Balears y Castilla y León, en cumplimiento de lo establecido en materia de inversiones en sus respectivos Estatutos de Autonomía».

2.5. Conocer el alcance que puede tener la disposición aragonesa estudiada presenta dificultades, ya que el Estatuto de Aragón no fija cuotas de participación en el Presupuesto del Estado. Estas dificultades no deberían propiciar una interpretación restrictiva o excluyente del Estatuto aragonés, ya que tampoco se cuantifica en otros Estatutos y, sin embargo, su interpretación ha sido amplia.

Cataluña, Andalucía y Baleares sí que lo han determinado. Andalucía e Islas Baleares relacionándolo con el peso de su población en el conjunto del Estado. Cataluña debe recibir para inversiones en infraestructuras una cuota de la participación del producto interior bruto de Cataluña en el PIB nacional durante siete años. Castilla León tiene el sistema más parecido al nuestro. En el artículo. 83.8 de su Estatuto establece que para «la fijación de inversiones del Estado en Castilla y León se tendrá en consideración, con carácter prioritario, la superficie del territorio de la Comunidad y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más desfavorecidas». Como vemos tampoco define la participación.

2.6. El único dato de nuestro Estatuto fácilmente evaluable es la superficie. Aragón tiene aproximadamente el 9,5% del territorio de España y el 3% de la población nacional. Recibe el 4,1% de la inversión territorializable, 20 euros por kilómetro cuadrado. Si Aragón tiene el 9,5% del territorio y recibe el 4,1% (4,3 el año anterior) es legítimo plantearse si estos datos reflejan bien la importancia prioritaria que Estatuto de Autonomía de Aragón, tras su nueva redacción, concede a la superficie.

2.7. También debería ser objeto de consideración, aunque sea más difícil su cuantificación, la incidencia que en la inversión en infraestructuras en Aragón tienen «los costes adicionales de construcción derivados de la orografía, así como su condición de comunidad fronteriza, y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más despobladas», en la que podrían incluirse una parte importante de las provincias de Huesca y de Teruel y algunas zonas de

Zaragoza. Al referirse a Aragón, en ningún apartado del presupuesto general se hace referencia a estas peculiaridades; sin embargo en otros casos el desequilibrio territorial ha sido tenido en cuenta para favorecer inversiones, tal y como puede verse en el Proyecto de Ley de Presupuestos y en el informe económico y financiero que lo acompaña.

2.8. Aragón no está incluido en el fondo especial de 1.075 millones de euros que crea el Proyecto de Ley de Presupuestos para dar cumplimiento a especificidades recogidas en otros Estatutos y en algún caso idénticas a las nuestras como en el supuesto de Castilla y León.

En el informe económico y financiero que acompaña al Presupuesto, pág. 310, se establece que: «Adicionalmente a las cuantías indicadas, con el objetivo de posibilitar el cumplimiento en materia de inversiones de los Estatutos de Cataluña, Illes Balears y Castilla y León se ha dotado un crédito de 1.075 millones de euros. Estas dotaciones adicionales compensarán, en su caso, los posibles déficits de ejercicios anteriores o complementarán las cuantías indicadas en los párrafos anteriores correspondientes a 2010».

De nuevo hay que volver a plantearse si la mención que a Aragón se hace en el informe económico es suficiente.

En la pág. 308 se establece: «Las dotaciones previstas para financiar inversiones en Aragón en 2010, ascienden a 964,6 millones de euros, lo que representa el 4,1% del total regionalizado de inversiones. Con esta dotación para inversiones se cumple con lo dispuesto en la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de Autonomía de Aragón».

2.9. Es verdad que en población, otro criterio cuantificable de distribución, nos encontramos en una situación mejor a la media, porque somos la tercera Comunidad que más recibe: 718 euros por habitante. Pero la Institución del Justicia no pretende ir más allá de examinar si lo dispuesto en el Presupuesto cumple con las premisas generadas por la disposición adicional sexta del Estatuto de Aragón, tras la reforma de 2007.

2.10. Con relación a lo todo lo anterior puede haber opiniones de todo tipo, pero a mi juicio desde la Comunidad aragonesa deberíamos de interpretar y procurar la aplicación de nuestro Estatuto, en las relaciones con el Estado, de forma razonablemente amplia. Y ésta es una obligación especial para el Justicia de Aragón, al que se le encomienda de forma expresa su defensa y que asume a sabiendas de la dificultad que entraña.

Es fundamental distinguir claramente la legalidad estatutaria de la discrecionalidad política. La primera está reglada. Sólo dentro de los límites del marco legal es donde se permite la oportunidad coyuntural. Esta postura es reconocida en el Proyecto de Presupuestos cuando se realizan asignaciones para dar cumplimiento a lo establecido en los Estatutos de Cataluña, Islas Baleares y Castilla León para inversiones del Estado.

La función del Justicia finaliza en el examen de los límites del marco estatutario. Más allá rigen criterios de discrecionalidad y oportunidad que configuran el debate político a realizar en sede parlamentaria y, en último término son los Diputados de las Cortes Generales quienes deben analizar la forma en la que se distribuyen las inversiones del Estado.

Como ha manifestado el Tribunal Constitucional, el presupuesto es el instrumento de dirección y orientación de la política económica de un Gobierno. Si tiene competencia para hacerlo, también debe asumir la responsabilidad. El Gobierno del Estado puede actuar con una amplia discrecionalidad, mayor que en otras que se refieren a servicios fundamentales, pero respetando en todo caso el marco legal.

2.11. Y para terminar, no debe olvidarse que tan importante o más que los recursos que se conceden en la Ley de Presupuestos es el grado de ejecución de los mismos. Y ello sólo se puede controlar a posteriori.

#### 4. Conclusión

El Estatuto de Aragón debe ser interpretado razonablemente y de la forma más amplia posible, procurando que así se aplique en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma.

### DE LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS

Estado Actual de los expedientes	
AÑO DE INICIO	2009
Expedientes incoados	30
Expedientes archivados	28
Expedientes en trámite	2

Sugerencias / Recomendaciones:	
	2009
FORMULADAS	3
ACEPTADAS	1
RECHAZADAS	2
SIN RESPUESTA	0
PENDIENTES RESPUESTA	0

Recordatorio de Deberes Legales:	
CON ACUSE	1
SIN ACUSE	

Informes Especiales	
2009	
1	

Índice de expedientes más significativos		
N.º Expte.	Asunto	Resolución
1240/2008-5	Se denuncia la supuesta situación de sobreexplotación del Río Huerva	Recordatorio de Deberes Legales con acuse de recibo. Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón. Diputación General de Aragón.

Índice de expedientes más significativos		
N.º Expte.	Asunto	Resolución
1665/08-3	Se incoa de oficio para recabar información para elaborar el Informe Anual sobre el Estado de Observancia, Aplicación e Interpretación de Derecho Aragonés.	Emisión del Informe sobre el Estado de Observancia, Aplicación e Interpretación del Derecho Aragonés.
691/09-2	Se incoa de oficio para solicitar información sobre la no exigencia de licencia ambiental para la concesión de subvenciones en la Orden de 25 de marzo de 2009 dictada por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo.	Sugerencia dirigida al Departamento de Industria, Comercio y Turismo de la Diputación General de Aragón. No aceptada.
692/09-2	Se incoa de oficio para solicitar información sobre el cumplimiento del artículo 145 de la Ley de Administración Local de Aragón.	Archivo por inexistencia de irregularidad.
706/09-5	Se incoa de oficio al objeto de que se publiquen los proyectos sometidos a información pública y así no exista la obligación de desplazarse físicamente para tener conocimiento de éstos.	Archivo por solución tras la intervención de la Institución, al admitir la Administración la propuesta efectuada.
1053/08-4.	Se interesa se impulse la normativa para regular el derecho de petición en Aragón.	Sugerencia al Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón. No aceptada.
1255/09-3	Se incoa de oficio para solicitar Informe al Consejo de Colegios de Abogados de Aragón sobre la conveniencia de regular la mediación familiar en Aragón, ante la preocupación de la Institución por promover e impulsar la mediación.	En trámite.

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante el año de 2009 han tenido entrada 30 expedientes dedicados a la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

De ellos, deben destacarse los expedientes 1240/08-5, 1053/08-4, 1665/08-3, 691/09-2, 692/09-2, 706/09-5 y 1255/09-3 por las razones que a continuación se expondrán, recogiendo los restantes, las diferentes consultas que los ciudadanos han efectuado a esta Institución relacionadas con la aplicación, conocimiento y tutela del Derecho Aragonés.

En particular, el expediente 691/09-2, incoado de oficio, planteó una cuestión, cual fue la observación de que en la convocatoria efectuada por el Departamento de Industria para la concesión de ayudas a empresas aragonesas relacionadas con la minería no energética (Boletín Oficial de Aragón de 14/04/09) no se exigía la correspondiente licencia ambiental, por lo que podría darse el

caso de determinadas empresas que, no cumpliendo todos los requisitos ambientales que les serían exigibles, y que se controlan con esta licencia, podrían percibir ayudas públicas para el ejercicio de la actividad. Tramitado el expediente, se formuló una Sugerencia recordando su necesidad, si bien la Administración no fue receptiva en este caso a la indicación efectuada.

## **2. EXPEDIENTES RELATIVOS A LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS**

### **2.1. EXPEDIENTE 1240/08-5. SE DENUNCIA LA SUPUESTA SITUACIÓN DE SOBREEXPLOTACIÓN DEL RÍO HUERVA.**

Recibida la queja, e interesada la oportuna información al Departamento de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón sin obtener respuesta alguna, se dictó Recordatorio de deberes Legales con Acuse de recibo, cuyo contenido literal es el siguiente:

#### **«I. ANTECEDENTES**

Primero.- El día 25 de julio de 2008 tuvo entrada en esta Institución una queja relativa a la construcción de un trasvase de agua desde el pantano de Las Torcas a las poblaciones de Aguilón, Fuendetodos, La Puebla de Albortón, Valmadrid y Villanueva de Huerva.

Segundo.- En la misma los interesados X e Y relatan que las cinco poblaciones beneficiadas por el trasvase de agua desde el pantano de Las Torcas no justifican una necesidad razonable del mismo, con severo perjuicio para los caudales deficitarios del río Huerva, que no alcanza su caudal ecológico. Se indica también que la Confederación Hidrográfica del Ebro realizó una tramitación irregular del expediente de concesión de aguas así como que la Diputación General de Aragón no da real razón de la situación, mientras que el Instituto Aragonés del Agua realiza obras de suministro de aguas a una población que carece de concesión para ello.

Tercero.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 3 de diciembre de 2008 un escrito al Consejero de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón recabando información acerca de la queja planteada.

Cuarto.- La solicitud de información se reiteró en fechas 13 de enero y 6 de marzo de 2009, sin que haya sido atendida. Ello ha supuesto que esta Institución se haya visto imposibilitada de cumplir el cometido que le asigna la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, y el ciudadano desasistido de la protección y defensa de sus derechos que le confiere la misma.

#### **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

Única.- El artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, encomienda al Justicia de Aragón la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto y dispone, en su artículo 59.2, que en el ejercicio de su función podrá supervisar:

«a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo. (...)»

Por su parte, la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón establece la obligación de colaborar con esta Institución en los siguientes términos:

«Artículo 19.1. Todos los poderes públicos y entidades afectadas por esta Ley están obligados a auxiliar al Justicia en sus investigaciones.

2. Las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia o a aquel en quien delegue, las informaciones, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros y organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora.»

#### **III. RESOLUCIÓN**

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto:

Formular Recordatorio de Deberes Legales al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, sobre su obligación de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones, conforme a lo establecido en artículo 19 de la referida Ley 4/1985.»

#### **Respuesta de la Administración**

La Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón nos envió información sobre el tema planteado.

### **2.2. EXPEDIENTE 1665/08-3. SE INCOA DE OFICIO CON LA FINALIDAD DE RECARBAR INFORMACIÓN PARA ELABORAR EL INFORME ANUAL SOBRE EL DERECHO ARAGONÉS RELATIVO AL AÑO DE 2008.**

Incoado el expediente, el Informe fue publicado, pudiendo ser consultado en la página web de esta Institución.

### **2.3. EXPEDIENTE 691/09-2. SE INCOA DE OFICIO PARA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE LA NO EXIGENCIA DE LICENCIA AMBIENTAL PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES EN LA ORDEN DE 25 DE MARZO DE 2009, DICTADA POR EL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO.**

Incoado de oficio este expediente y, recabada la información que se estimó oportuna, se dictó Sugerencia cuyo tenor literal es el siguiente:

#### **«I. ANTECEDENTES**

Primero.- En el Boletín Oficial de Aragón de 14/04/09 se publicó la Orden de 25 de marzo de 2009, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convoca para el ejercicio 2009, la concesión de ayudas a empresas aragonesas relacionadas con la minería no energética, conforme a las previsiones del Decreto 24/2009.

La base 4ª de la convocatoria se refiere a los beneficiarios de las ayudas, que son pequeñas y medianas empresas aragonesas vinculadas a la minería no energética, con determinados límites en cuanto al número de empleados o su volumen de negocio anual.

Sin embargo, se observa en dicha normativa que no se exige la licencia ambiental correspondiente a las explotaciones que van a ser beneficiarias de la

subvención, por lo que podría darse el caso de determinadas empresas que, no cumpliendo todos los requisitos ambientales que les serían exigibles, podrían percibir ayudas públicas para el ejercicio de su actividad.

Segundo.- Con el fin de analizar con mayor detalle esta posible descoordinación entre las actuaciones propias de promoción industrial y la protección del medio ambiente con los correspondientes instrumentos de intervención administrativa, y al amparo de las facultades otorgadas por la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, desde esta Institución se inició un expediente de oficio.

En orden a su instrucción, con fecha 06/05/09 se solicitó del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de Aragón información sobre esta cuestión y, en concreto, si para la concesión y pago de ayudas a empresas de minería no energética previstas en la señalada Orden de 25/03/09 se exige el cumplimiento de las obligaciones que les son exigibles de acuerdo con la vigente normativa de protección ambiental.

Tercero.- La respuesta del Departamento se recibió el 13/07/09, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

«La Orden de 25 de marzo de 2009, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convoca para el ejercicio 2009, la concesión de ayudas a empresas aragonesas relacionadas con la minería no energética, establece en su dispositivo cuarto que «en su caso, para actuaciones a desarrollar en un derecho minero o en relación con éste, el solicitante deberá ostentar la titularidad del mismo en la fecha de solicitud de la subvención». Esto implica que el derecho minero asociado a la explotación debe estar otorgado y vigente para poder ser motivo de subvención y ello conlleva el cumplimiento de los requisitos ambientales exigibles por la normativa de aplicación, tanto en el momento del otorgamiento como durante la vigencia del derecho.

No obstante lo anterior, las ayudas se otorgan sin perjuicio de que la maquinaria o instalaciones objeto de subvención tengan concedidas las licencias o cumplan todo el resto de condicionantes establecidos en las diferentes normativas locales, autonómicas, nacionales o europeas».

## II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- Sobre la necesidad de coordinar las actuaciones administrativas.

La complejidad de las disposiciones relativas a las explotaciones mineras, sobre las que concurren diversa normativa sectorial y autorizaciones de varios ámbitos administrativos (al menos, municipal y autonómico) o por cuestiones de competencia (en materia de industria, medio ambiente, patrimonio, etc.) determina que los expedientes encaminados a la plena regularización de estas actividades sean realmente complicados, viéndose los promotores obligados a reunir gran cantidad de documentación y formular sus peticiones ante diferentes sedes administrativas, con dificultades para su correcta coordinación.

La Ley 7/2006 de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, supone un paso importante en esta labor, al ser de aplicación (art. 3) «a los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades desarrollados en el ámbito territorial de Aragón, susceptibles de producir efectos sobre el medio ambiente», y constituir una de sus finalidades (art. 2.d) «Racionalizar y agilizar

los procedimientos administrativos de control ambiental, garantizando la colaboración y coordinación entre todas las Administraciones públicas competentes».

La Ley 7/2006 regula la licencia ambiental de actividades clasificadas, que su artículo 4.º define como la «resolución del órgano competente de la Administración local por la que se permite el desarrollo de una actividad clasificada bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta Ley». Actividades clasificadas son las que merecen la consideración de molestas, insalubres, peligrosas o nocivas para el medio ambiente, según se refiere a ellas el artículo 60, siendo estas últimas «las que sean susceptibles de causar daños a la biodiversidad, la fauna, la flora, la tierra, el agua o el aire o supongan un consumo ineficiente de los recursos naturales».

No ofrece duda que la actividad de las empresas de minería no energética, en tanto que afecta de manera importante al medio ambiente, debe estar sujeta a licencia ambiental de actividades clasificadas, bien sea superando positivamente el trámite de evaluación de impacto ambiental si supera los límites establecidos en los anexos II y III de la Ley 7/2006, o a través de la oportuna calificación ambiental, cuando su previsible impacto sea inferior a estos. El contenido de la licencia viene regulado en el artículo 68 de la Ley en los siguientes términos:

«1.- La licencia ambiental de actividades clasificadas incorporará las prescripciones necesarias para la protección del medio ambiente, detallando, en su caso, los valores límite de emisión de contaminantes y las medidas preventivas de control y de garantía que sean procedentes, así como las prescripciones necesarias relativas a la prevención de incendios y a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores, y de la ciudadanía en general.

2.- En el caso de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental, la licencia ambiental de actividades clasificadas incorporará el contenido de la declaración de impacto ambiental».

En diferentes expedientes relativos a canteras y minería no energética tramitados en esta Institución se ha comprobado que, en ocasiones, las empresas venían ejerciendo su actividad únicamente con las autorizaciones propias de la autoridad minera, pero sin contar con las licencias municipales que, de forma clara, son exigibles en aplicación de la Ley 7/2006. Esta situación debe irse corrigiendo y, al igual que sucedió en su momento con las explotaciones ganaderas (en que tampoco había coordinación entre las autoridades agropecuarias y las locales, pues las primeras concedían los permisos de su competencia independientemente de la disposición de licencia municipal de actividad, situación a la que pusieron fin las Directrices Parciales Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas aprobadas por decreto 200/1997, de 9 de diciembre, del Gobierno de Aragón) toda actividad extractiva debe disponer de la correspondiente licencia ambiental.

En la información facilitada por el Dirección General de Energía y Minas se indica que las ayudas se otorgan «sin perjuicio» de la concesión de licencias o cumplimiento del resto de condicionantes establecidos en otras normativas. Ello implica que se puedan conceder ayudas simplemente comprobando los requisitos propios de la administración minera, pero sin tener en cuenta los demás que deben ser igualmente observados; debe recordarse a estos

efectos que el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones establece como una causa de reintegro de las subvenciones que se aprecie incumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios que se refieran, entre otras circunstancias, a la regularidad de las actividades subvencionadas, situación que podría darse si no cuentan con la preceptiva licencia ambiental que corresponde otorgar al municipio.

### III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Departamento de Industria, Comercio y Turismo la siguiente SUGERENCIA:

Que, para evitar la aparición a posteriori de un problema importante tanto para la Administración como para los destinatarios de las subvenciones, consigne de forma expresa en las sucesivas Órdenes por las que se convocan ayudas a empresas aragonesas relacionadas con la minería no energética la obligatoriedad de contar con licencia municipal y aquellos otros requisitos que acrediten la regularidad de la actividad, garantizando con ello una mayor seguridad jurídica en este proceso.»

La Sugerencia no fue aceptada.

### 2.4. EXPEDIENTE 692/09-2. SE INCOA DE OFICIO PARA SOLICITAR INFORMACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 145 DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DE ARAGÓN.

Incoado de oficio el expediente, se interesó la información que se estimó necesaria al Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior del Gobierno de Aragón; recibido el Informe solicitado y estudiado su contenido se concluyó que no concurría irregularidad alguna en la actuación de la Administración, y así se le hizo saber mediante la siguiente comunicación:

«ASUNTO: Archivo de expediente sobre aplicación de instrumentos de control previstos en la Ley de Administración Local de Aragón

Con relación al expediente que se ha tramitado en esta Institución por la circunstancia arriba expresada, vuelvo a ponerme en contacto con usted para comunicarle que, a la vista de la información que ha sido remitida, consideramos que no concurre irregularidad en la actuación de esa Administración que requiera una decisión supervisora del Justicia.

En consecuencia, se procede al archivo del expediente, agradeciéndole sinceramente la información facilitada en la convicción de que la eficaz colaboración entre las Instituciones es imprescindible para cumplir el papel de servicio público que tenemos encomendado.»

### 2.5. EXPEDIENTE 706/09-5. SE INCOA DE OFICIO AL OBJETO DE QUE SE PUBLIQUEN LOS PROYECTOS SOMETIDOS A INFORMACIÓN PÚBLICA Y ASÍ NO EXISTA LA OBLIGACIÓN DE DESPLAZARSE FÍSICAMENTE PARA TENER CONOCIMIENTO DE ESTOS.

Incoado de oficio este expediente, se interesó a la Diputación General de Aragón que valorase la posibilidad de que todo procedimiento administrativo objeto de trámite de información pública se publicara íntegramente

en la misma resolución en la que se acordara la apertura de dicha fase, evitando que los interesados debieran desplazarse físicamente a las oficinas en las que los expedientes se encontraran, favoreciendo de esta manera su derecho de participación e igualdad de trato. Así mismo, se solicitaba que la Administración se pronunciara sobre esta propuesta, lo que así hizo mediante Informe; estudiado el mismo, se remitió al Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón la siguiente comunicación, entendiendo resuelta la cuestión que había motivado la apertura del expediente:

«En su día recibí su informe en respuesta al expediente incoado de oficio registrado con el número de referencia arriba indicado. Dicho expediente se inició con nuestra petición de que por parte de la Diputación General de Aragón se valorase la posibilidad de que todo procedimiento administrativo objeto de trámite de información pública se publicara íntegramente en la misma resolución en la que se acuerda la apertura de dicha fase, evitando que los interesados deban desplazarse físicamente a las oficinas en las que los expedientes se encuentran, favoreciendo de esta manera su derecho de participación e igualdad de trato.

De la información por Ud. remitida he llegado a la conclusión de que puede considerarse solucionado el hecho que motivó la misma. Así, he comprobado que en el caso de procedimientos administrativos en general (actos administrativos), la cumplimentación del trámite de audiencia se lleva a cabo de conformidad con lo dispuesto en el art. 86 Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, indicándose en el diario oficial correspondiente el lugar en el que el expediente se puede examinar. A lo que ha de añadirse que, por su parte, se prevé la posibilidad de publicación vía internet de los documentos que se consideren más relevantes para la información del ciudadano.

Y lo mismo cabe decir en el caso de procedimientos para la elaboración de disposiciones normativas. La actuación de la Diputación General de Aragón en este tipo de procedimientos, en cuanto al trámite de audiencia-información pública, se acomoda a lo dispuesto en el art. 49 Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón, sin que exista obligación de publicación de estos proyectos en los boletines oficiales. Ello no obstante, en consonancia con lo que se proponía por parte de esta Institución, la Diputación General de Aragón en ocasiones publica a través de internet, según la relevancia de la disposición a aprobar, los proyectos de disposiciones normativas. Ello con el fin de facilitar su conocimiento general, como así tuvo lugar con el proyecto de 'Decreto por el que se aprueba el Reglamento de medidas económicas a favor de las víctimas del terrorismo' (BOA de 4 de mayo de 2009).

En consecuencia, procedo al archivo del expediente, lo que pongo en su conocimiento en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Ley 4/1985, de 27 de junio.»

### 2.6. EXPEDIENTE 1053/08-4. SE INTERESA SE IMPULSE LA NORMATIVA PARA REGULAR EL DERECHO DE PETICIÓN EN ARAGÓN.

Recibida la queja y valorado su contenido se solicitó al Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón información sobre la cuestión que se planteaba en la queja; recibida la información, se dictó la siguiente Sugerencia:

## «I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 8 de abril de 2008 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito, el ciudadano que presentaba la queja se refería a la inexistencia de una normativa autonómica que desarrollase el ejercicio del derecho de petición, y planteaba la posibilidad de que la Diputación General de Aragón procediese a su elaboración.

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse al Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

Tercero.- Recientemente se recibió contestación de la Administración en la que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

«En relación con la posibilidad planteada de que por parte del Gobierno de Aragón se elaborase alguna norma que desarrolle el ejercicio derecho de petición, le comunico lo siguiente:

El derecho de petición aparece recogido en el artículo 29 de la Constitución Española y, por tanto, se configura como un derecho fundamental.

Además, el artículo 81 de la Constitución establece:

«1. Son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las Leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto».

En ejecución de estas competencias el Estado promulgó la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

En consecuencia, no corresponde a esta Administración elaborar una norma de desarrollo del derecho de petición, ya que se trata de una materia reservada constitucionalmente al Estado (Cortes Generales) a través de las Leyes Orgánicas.»

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- El artículo 29 de la Constitución Española regula el derecho de petición en los siguientes términos:

«Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica».

El artículo 29 aparece incluido entre los derechos fundamentales y las libertades públicas del texto constitucional, en la Sección Primera del Capítulo II del Título I, lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 81, implica la necesidad de ley orgánica para su desarrollo. Así, con tal fin se aprobó la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, por la que se regula el Derecho de Petición. Esta norma indica, en su Disposición final única, que «el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictarán las disposiciones de desarrollo y aplicación de la presente Ley Orgánica que resulten necesarias».

Segundo.- El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Ley Orgánica

5/2007, de 20 de abril, inicia el capítulo I incluyendo una disposición general en su artículo 11 por la que se habilita a los poderes públicos aragoneses a promover todas las medidas necesarias para garantizar de forma efectiva el ejercicio de los derechos, libertades y deberes de los aragoneses, que, a dichos efectos, son los establecidos en la Constitución Española y en el Estatuto.

A continuación, y en el mismo capítulo, dedicado a la regulación de los derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas, el artículo 16 incluye el derecho de ciudadanos y ciudadanas, en el marco de lo regulado por las leyes, a «formular solicitudes, peticiones, reclamaciones y recursos ante las Administraciones Públicas y a que éstos sean resueltos en los plazos adecuados». Asimismo, entre los principios rectores de las políticas públicas, recogidos en el Capítulo II del Título I de la norma estatutaria, el artículo 20 incluye el deber de los poderes públicos aragoneses de promover las condiciones adecuadas para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, facilitando la participación de los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social.

Por último, el artículo 71 del Estatuto incluye, entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Aragón, la de «creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno» (apartado 1º), y la correspondiente al «procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia» (apartado 7º).

De lo expuesto, deducimos claramente que no sólo la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del derecho de petición regulado por Ley Orgánica 4/2001, conforme a la habilitación expresa contenida en su Disposición Final Única, sino que los poderes públicos autonómicos tienen la obligación, consignada en Estatuto de Autonomía, de adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de ese derecho de petición.

Tercero.- En esta línea, y desde un punto de vista comparativo, debemos remarcar que otras Comunidades Autónomas se ha desarrollado el ejercicio del derecho de petición. Así, la Generalidad de Cataluña aprobó el Decreto 21/2003, de 21 de enero, por el que se establece el procedimiento para hacer efectivo el derecho de petición ante las administraciones públicas catalanas. En concreto, señala esta norma que «es objeto de este Decreto regular el procedimiento para hacer efectivo el derecho de petición, reconocido en el artículo 29 de la Constitución y regulado mediante Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, ante las administraciones públicas catalanas». A continuación, la norma procede a desarrollar aspectos concretos para la tramitación de las peticiones que se formulen a la Administración.

Cuarto.- La Ley Orgánica 4/2001 no es muy precisa al delimitar el procedimiento a través del cual se desarrolla el ejercicio del derecho de petición en ella regulado.

El artículo 3 de la norma señala que «las peticiones podrán versar sobre cualquier asunto o materia comprendido en el ámbito de competencias del destinatario, con independencia de que afecten exclusivamente al peticionario o sean de interés colectivo o general. No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto

al regulado en la presente Ley.» Esta previsión nos permite introducir una distinción entre peticiones para cuya tramitación existe un procedimiento administrativo formalizado, incluido ora en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ora en otras normas más específicas, como puede ser la propia Ley 4/1985, de 27 de junio, del Justicia de Aragón, conforme a lo previsto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica-, y peticiones formuladas ante una Administración Pública en materias de su competencia cuando no existe procedimiento formalizado.

En el primer supuesto, la propia Ley indica en su artículo 9 que se declarará y notificará al interesado en el plazo máximo de 45 días la inadmisibilidad de la petición, y se le indicará expresamente las disposiciones a cuyo amparo puede sustanciarse la solicitud.

En otro supuesto, de proceder la admisibilidad de la petición conforme a lo previsto en la Ley, ésta se limita a señalar aspectos genéricos para la tramitación de aquélla. Así, se establece un plazo máximo de tres meses para contestar y notificar la contestación; se incluye la posibilidad de convocar en audiencia a los peticionarios; se prevé la posible inserción de dicha contestación en el diario oficial correspondiente; y se articula el contenido mínimo de la respuesta a acordar.

Así, a la vista del contenido básico de la ley estatal, y de la habilitación para su desarrollo, no parece aventurado sugerir la oportunidad de que se proceda al desarrollo reglamentario del procedimiento a seguir para tramitar las peticiones articuladas en ejercicio del derecho regulado en los términos descritos.

Quinto.- Sin ánimo de inmiscuirnos en el ámbito reservado a la potestad de autoorganización de la Administración, entendemos que el reglamento por el que se desarrolle el procedimiento para el ejercicio del derecho de petición debe tener un contenido mínimo. Así, parece obvio que debería incluir la regulación de plazos para la admisión o inadmisión y la contestación por parte de la Administración; la designación de órganos competentes para su tramitación; previsión de mecanismos para facilitar su ejercicio; etc. Igualmente, entendemos que sería oportuno que la regulación desarrollase la obligación, consignada en el artículo 11.5 de la Ley Orgánica 4/2001, de que las autoridades u órganos competentes confeccionen una memoria de actividades derivadas de las peticiones recibidas. Con ello entendemos que se refuerza la publicidad tanto de las iniciativas presentadas por los ciudadanos, como de las respuestas dadas a las mismas por la Administración.

Sexto.- El profesor Santamaría de Paredes definía el derecho de petición como «la facultad que a todos compete de dirigirse a los poderes públicos y a las autoridades constituidas, con objeto de exponer algún hecho, reclamar su intervención o suplicar la reparación de un agravio o la modificación de una disposición legal». Así, pese a que el artículo 29 de la Constitución Española se refiere al derecho de petición de todos los españoles, la Ley Orgánica que lo desarrolla lo amplía a cualquier persona física o jurídica prescindiendo de su nacionalidad, y el propio Tribunal Constitucional, en sentencias 161/1988, de 20 de septiembre, y Auto 426/1990, de 10 de diciembre, lo ha

calificado como un derecho *uti cives*, que ostentan todos los ciudadanos en cuanto tales. En este sentido, es evidente que el derecho de petición se constituye en valioso instrumento para dotar de voz a la ciudadanía, ofreciendo una vía a la sociedad civil para comunicarse con las instituciones. Buena prueba de ello es el hecho de que esta Institución ha recibido en numerosas ocasiones reclamaciones de ciudadanos que creían ver vulnerado su derecho de petición, al no haber obtenido respuesta de la Administración a sus escritos. La regulación pormenorizada del procedimiento para el ejercicio del derecho de petición contribuirá a facilitar su ejercicio, evitando tales situaciones y contribuyendo al reforzamiento de los derechos de los ciudadanos.

Por otro lado, entendemos que con la regulación del procedimiento y la previsión, en los términos descritos, de la elaboración de la memoria de actividades derivadas de las peticiones, se dará mayor publicidad y transparencia a la posibilidad de ejercicio del derecho de petición y a sus resultados, sin duda positivos para la mejor garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos, contribuyendo así a la consecución de su finalidad.

### III. RESOLUCIÓN

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

#### SUGERENCIA

La Diputación General de Aragón debe valorar la oportunidad de elaborar un reglamento que desarrolle el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 29 de la Constitución Española.»

La Sugerencia no fue aceptada.

### **2.7. EXPEDIENTE 1255/09-3. SE INCOA DE OFICIO PARA ESTUDIAR LA MEDIACIÓN EN ARAGÓN. SE SOLICITA INFORME AL CONSEJO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE ARAGÓN SOBRE LA CONVENIENCIA DE REGULAR LA MEDIACIÓN FAMILIAR EN ARAGÓN, ANTE LA PREOCUPACIÓN DE LA INSTITUCIÓN POR PROMOVER E IMPULSAR LA MEDIACIÓN.**

El expediente se halla en fase de tramitación.

### 3. CONSULTAS

Los ciudadanos, a través de sus quejas, vienen planteando consultas relacionadas con la aplicación y difusión del Derecho Aragonés, habiéndose tramitado 25 expedientes en total. En respuesta a estas consultas, se informa a los ciudadanos, en primer lugar, de las competencias de esta Institución, explicándoles que, si bien en el artículo 30 y siguientes de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón se establece como función del Justicia de Aragón y, entre otras, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés (hallándose, por tanto, entre sus competencias, la difusión general del derecho Aragonés), no se encuentra facultada para realizar labores de asesoramiento jurídico a los particulares, propias de profesionales del Derecho, no obstante lo cual, se les frece, de forma genérica, una información global y objetiva sobre el asunto que se expone.

**SERVICIO ECONÓMICO: 01 - 02**  
**CORTES DE ARAGÓN - EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**GRADO DE EJECUCIÓN EJERCICIO ECONÓMICO                      2009**

**SERVICIO ECONÓMICO 01 02  
CORTES DE ARAGÓN - EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**EJERCICIO ECONÓMICO 2009**

**CAPÍTULO I**

<b>PARTIDA PRESUPUESTARIA</b>	<b>Presupuesto 2009</b>	<b>Modificaciones</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Disponible</b>	<b>Obligaciones reconocidas</b>	<b>Pagado</b>	<b>Pendiente Pago</b>	<b>Grado ejecución</b>
100.000 ALTOS CARGOS: Retribuciones Básicas	31.525,20 €	0,00 €	31.525,20 €	0,00 €	31.525,20 €	31.525,20 €	0,00 €	100,00%
100.001 ALTOS CARGOS: Otras Remuneraciones	50.355,20 €	0,00 €	50.355,20 €	0,00 €	50.355,20 €	50.355,20 €	0,00 €	100,00%
110.000 PERSONAL EVENTUAL: Retribuciones Básicas	437.687,60 €	23.840,60 €	461.528,20 €	7.328,45 €	454.199,75 €	454.199,75 €	0,00 €	98,41%
110.001 PERSONAL EVENTUAL: Otras Remuneraciones	358.545,60 €	19.643,76 €	378.189,36 €	5.260,01 €	372.929,35 €	372.929,35 €	0,00 €	98,61%
120.000 FUNCIONARIOS: Sueldos	150.757,68 €	5.110,69 €	155.868,37 €	14.702,05 €	141.166,32 €	141.166,32 €	0,00 €	90,57%
120.005 FUNCIONARIOS: Trienios	108.486,00 €	3.677,68 €	112.163,68 €	25.893,34 €	86.270,34 €	86.270,34 €	0,00 €	76,91%
120.006 FUNCIONARIOS: Pagas Extra	52.689,90 €	1.786,19 €	54.476,09 €	5.763,58 €	48.712,51 €	48.712,51 €	0,00 €	89,42%
121.000 FUNCIONARIOS: Complemento de Destino	67.249,32 €	2.279,75 €	69.529,07 €	7.876,85 €	61.652,22 €	61.652,22 €	0,00 €	88,67%
121.001 FUNCIONARIOS: Complemento Especifico	50.822,76 €	2.222,89 €	53.045,65 €	3.600,01 €	49.445,64 €	49.445,64 €	0,00 €	93,21%
122.002 FUNCIONARIOS: Retribuciones en especie	18.800,00 €	637,32 €	19.437,32 €	1.528,73 €	17.908,59 €	17.140,01 €	768,58 €	92,14%
150.000 FUNCIONARIOS: Productividad	48.868,80 €	6.680,13 €	55.548,93 €	2.212,73 €	53.336,20 €	53.336,20 €	0,00 €	96,02%
151.000 INCENTIVOS REDTO.: Gratificaciones personal funcionario	4.808,10 €	162,99 €	4.971,09 €	4.971,09 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%
151.001 INCENTIVOS REDTO.: Gratificaciones otro personal	4.808,10 €	162,99 €	4.971,09 €	3.046,09 €	1.925,00 €	1.925,00 €	0,00 €	38,72%
160.000 CUOTAS SOCIALES: Seguridad Social	220.174,26 €	12.029,40 €	232.203,66 €	7.234,29 €	224.969,37 €	204.792,07 €	20.177,30 €	96,88%
160.001 CUOTAS SOCIALES: Muface	1.900,50 €	100,00 €	2.000,50 €	54,36 €	1.946,14 €	1.946,14 €	0,00 €	97,28%
160.009 CUOTAS SOCIALES: Otras	9.521,40 €	100,00 €	9.621,40 €	37,68 €	9.583,72 €	9.583,72 €	0,00 €	99,61%
161.000 GASTOS SOCIALES: Formac. y Perfec. de Personal	3.800,00 €	0,00 €	3.800,00 €	3.128,00 €	672,00 €	672,00 €	0,00 €	17,68%
161.009 GASTOS SOCIALES: Otros	2.000,00 €	0,00 €	2.000,00 €	346,54 €	1.653,46 €	1.384,40 €	269,06 €	82,67%
165.000 GASTOS SOCIALES: Fondo de Acción Social	29.650,00 €	0,00 €	29.650,00 €	5.807,41 €	23.842,59 €	23.842,59 €	0,00 €	80,41%
<b>TOTAL CAPITULO I</b>	<b>1.652.450,42 €</b>	<b>78.434,39 €</b>	<b>1.730.884,81 €</b>	<b>98.791,21 €</b>	<b>1.632.093,60 €</b>	<b>1.610.878,66 €</b>	<b>21.214,94 €</b>	<b>94,29%</b>

**SERVICIO ECONÓMICO 01 02  
CORTES DE ARAGÓN - EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**GRADO DE EJECUCIÓN DE EJERCICIO ECONÓMICO 2009**

**CAPITULO II**

PARTIDA PRESUPUESTARIA	Presupuesto 2009	Modificaciones	TOTAL	Disponible	Obligaciones reconocidas	Pagado	Pendiente Pago	Grado ejecución
202.000 ARRENDAMIENTOS: Edificios y Otras contrucciones	300,00 €	0,00 €	300,00 €	300,00 €		0,00 €	0,00 €	0,00%
206.000 ARRENDAMIENTOS: Equipos procesos informáticos	4.400,00 €	0,00 €	4.400,00 €	3.122,78 €	1.277,22 €	1.096,64 €	180,58 €	85,86%
213.000 REP. Y CONSERVACIÓN: Edificios y Otras Construcción	5.250,00 €	0,00 €	5.250,00 €	2.965,74 €	2.284,26 €	2.236,38 €	47,88 €	97,90%
214.000 REP. Y CONSERVACIÓN: Maquinaria, Instalación y Util	26.500,00 €	0,00 €	26.500,00 €	2.700,89 €	23.799,11 €	20.387,28 €	3.411,83 €	89,81%
215.000 REP. Y CONSERVACIÓN: Material de Transporte	2.500,00 €	0,00 €	2.500,00 €	5,89 €	2.494,11 €	2.494,11 €	0,00 €	99,76%
215.000 REP. Y CONSERVACIÓN: Mobiliario y Enseres	900,00 €	0,00 €	900,00 €	900,00 €		0,00 €	0,00 €	0,00%
216.000 REP. Y CONSERVACIÓN: Equipos de Proceso de Infor	6.000,00 €	0,00 €	6.000,00 €	1.056,00 €	4.944,00 €	4.944,00 €	0,00 €	82,40%
220.000 MATERIAL OFICINA: Ordinario No Inventariable	17.000,00 €	0,00 €	17.000,00 €	92,32 €	16.907,68 €	16.326,82 €	581,06 €	99,46%
220.001 MATERIAL OFICINA: Mobiliario y Enseres	2.100,00 €	0,00 €	2.100,00 €	1.971,00 €	129,00 €	129,00 €	0,00 €	6,14%
220.002 MATERIAL OFICINA: Prensa, Revistas, Public. periódica	17.000,00 €	0,00 €	17.000,00 €	4.335,01 €	12.664,99 €	12.664,99 €	0,00 €	74,50%
220.003 MATERIAL OFICINA: Libros y Otras Publicaciones	130.000,00 €	35.973,91 €	165.973,91 €	71.952,37 €	94.021,54 €	70.556,80 €	23.464,74 €	56,65%
220.004 MATERIAL OFICINA: Equipos Informáticos	4.120,00 €	0,00 €	4.120,00 €	34,71 €	4.085,29 €	3.930,38 €	154,91 €	99,16%
220.009 MATERIAL OFICINA: Otros	1.200,00 €	0,00 €	1.200,00 €	1.082,30 €	117,70 €	117,70 €	0,00 €	9,81%
221.000 SUMINISTROS: Energía Eléctrica	36.200,00 €	0,00 €	36.200,00 €	11.142,97 €	25.057,03 €	24.931,10 €	125,93 €	69,22%
221.001 SUMINISTROS: Agua	3.800,00 €	0,00 €	3.800,00 €	644,80 €	3.155,20 €	3.155,20 €	0,00 €	83,03%
221.003 SUMINISTROS: Combustible	4.900,00 €	0,00 €	4.900,00 €	2.727,98 €	2.172,02 €	1.889,02 €	283,00 €	44,33%
221.004 SUMINISTROS: Vestuario	2.294,00 €	0,00 €	2.294,00 €	844,53 €	1.449,47 €	1.449,47 €	0,00 €	63,19%
221.009 SUMINISTROS: Otros	2.200,00 €	0,00 €	2.200,00 €	395,17 €	1.804,83 €	1.743,84 €	60,99 €	82,04%
222.000 COMUNICACIONES: Telefónicas	36.700,00 €	0,00 €	36.700,00 €	10.562,30 €	26.137,70 €	25.736,88 €	400,82 €	71,22%
222.001 COMUNICACIONES: Postales	206,20 €	0,00 €	206,20 €	171,08 €	35,12 €	35,12 €	0,00 €	17,03%
222.002 COMUNICACIONES: Telegráficas	206,20 €	0,00 €	206,20 €	206,20 €		0,00 €	0,00 €	0,00%
222.009 COMUNICACIONES: Otras	6.000,00 €	0,00 €	6.000,00 €	5.210,04 €	789,96 €	789,96 €	0,00 €	13,17%
223.000 TRANSPORTES: Entes Privados	4.600,00 €	0,00 €	4.600,00 €	800,92 €	3.799,08 €	3.102,42 €	696,66 €	82,59%
224.000 PRIMAS DE SEGUROS: Edificios y locales	4.900,00 €	0,00 €	4.900,00 €	830,08 €	4.069,92 €	4.069,92 €	0,00 €	83,08%
224.001 PRIMAS DE SEGUROS: Vehículos	2.800,00 €	0,00 €	2.800,00 €	1.654,51 €	1.145,49 €	1.145,49 €	0,00 €	40,91%
224.002 PRIMAS DE SEGUROS: Otro Inmovilizado	100,00 €	0,00 €	100,00 €	100,00 €		0,00 €	0,00 €	0,00%
224.003 PRIMAS DE SEGUROS: Otros riesgos	100,00 €	0,00 €	100,00 €	100,00 €		0,00 €	0,00 €	0,00%
226.001 GASTOS DIVERSOS: Atines, Protocolarias y Represen	24.200,00 €	0,00 €	24.200,00 €	14.303,88 €	9.896,12 €	8.534,06 €	1.362,06 €	40,89%
226.002 GASTOS DIVERSOS: Gestos de Divulgación y Promoc	46.800,00 €	0,00 €	46.800,00 €	28.081,87 €	18.718,13 €	12.755,51 €	5.962,62 €	40,00%
226.005 GASTOS DIVERSOS: Reuniones y Conferencias	14.000,00 €	3.413,82 €	17.413,82 €	3.565,54 €	13.848,28 €	12.964,14 €	884,14 €	79,52%
226.009 GASTOS DIVERSOS: Otros	3.500,00 €	0,00 €	3.500,00 €	1.918,78 €	1.581,22 €	1.581,22 €	0,00 €	45,18%
227.000 TRAB. REALIZADOS OTRAS EMPR.: Limpieza	64.300,00 €	0,00 €	64.300,00 €	12.049,84 €	52.250,16 €	47.508,13 €	4.742,03 €	81,26%
227.001 TRAB. REALIZADOS OTRAS EMPR.: Seguridad	50.000,00 €	0,00 €	50.000,00 €	5.357,11 €	44.642,89 €	40.953,84 €	3.689,05 €	89,29%
227.003 TRAB. REALIZADOS OTRAS EMPR.: Postales	17.000,00 €	0,00 €	17.000,00 €	1.110,53 €	15.889,47 €	13.821,27 €	2.068,20 €	93,47%
227.006 TRAB. REALIZADOS OTRAS EMPR.: Estudios y Traba	30.000,00 €	0,00 €	30.000,00 €	27.103,48 €	2.896,52 €	2.896,52 €	0,00 €	9,66%
227.009 TRAB. REALIZADOS OTRAS EMPR.: Otros	15.100,00 €	0,00 €	15.100,00 €	1.080,32 €	14.019,68 €	12.503,66 €	1.516,02 €	92,85%
230.000 INDEM. POR RAZÓN DE SERVICIO: Dietas	19.750,00 €	1.000,00 €	20.750,00 €	6.382,47 €	14.367,53 €	14.367,53 €	0,00 €	69,24%
231.000 INDEM. POR RAZÓN DE SERVICIO: Locomoción	8.000,00 €	2.000,00 €	10.000,00 €	3.056,28 €	6.943,72 €	6.943,72 €	0,00 €	69,44%
<b>TOTAL CAPITULO II</b>	<b>614.926,40 €</b>	<b>42.387,73 €</b>	<b>657.314,13 €</b>	<b>229.919,69 €</b>	<b>427.394,44 €</b>	<b>377.761,92 €</b>	<b>49.632,52 €</b>	<b>65,02%</b>

**SERVICIO ECONÓMICO 01 02  
CORTES DE ARAGÓN - EL JUSTICIA DE ARAGÓN  
GRADO DE EJECUCIÓN DE EJERCICIO ECONÓMICO 2009**

**CAPÍTULO IV**

PARTIDA PRESUPUESTARIA	Presupuesto 2009	Modificaciones	TOTAL	Disponible	Obligaciones reconocidas	Pagado	Pendiente Pago	Grado ejecución
480.190 TRANSF. CORRIENTES: Conciertos y conventos Jusfio	18.616,19 €	-18.015,18 €	601,01 €	601,01 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%
480.197 TRANSF. CORRIENTES: Asociación Cultural IDEA	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%
480.198 TRANSF. CORRIENTES: C.Dcho.Aragonés a distancia	0,00 €	9.000,00 €	9.000,00 €	9.000,00 €	9.000,00 €	9.000,00 €	0,00 €	100,00%
480.199 TRANSF. CORRIENTES: C.Dcho.Aragonés (E.Práctica	0,00 €	9.015,18 €	9.015,18 €	9.015,18 €	9.015,18 €	9.015,18 €	0,00 €	100,00%
<b>TOTAL CAPÍTULO IV</b>	<b>18.616,19 €</b>	<b>0,00 €</b>	<b>18.616,19 €</b>	<b>601,01 €</b>	<b>18.015,18 €</b>	<b>18.015,18 €</b>	<b>0,00 €</b>	<b>96,77%</b>

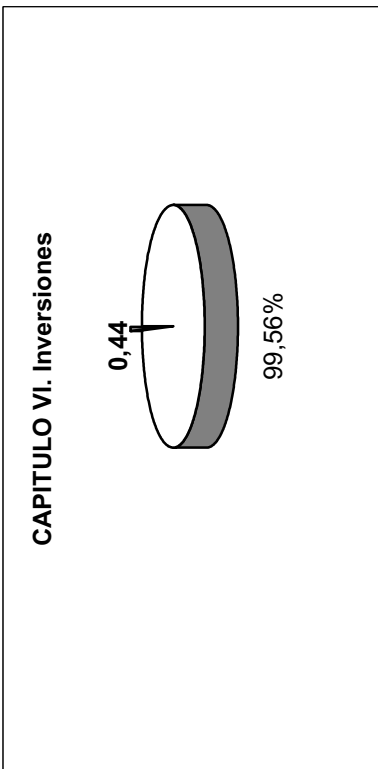
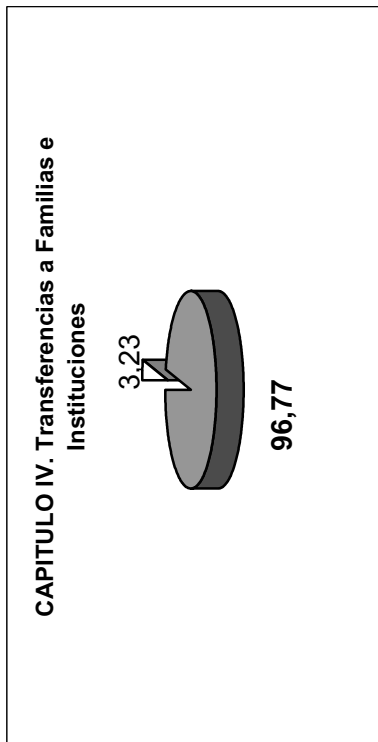
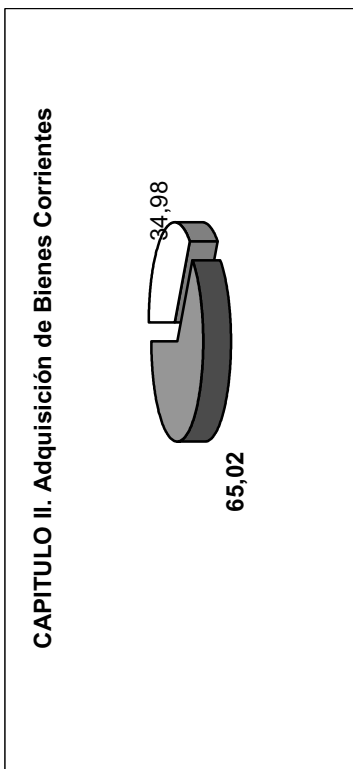
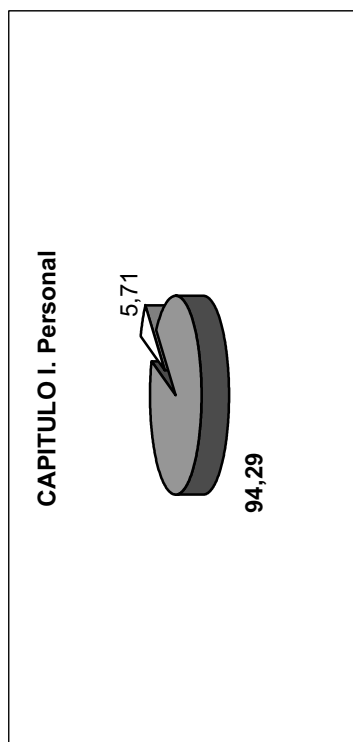
**CAPÍTULO VI**

PARTIDA PRESUPUESTARIA	Presupuesto 2009	Modificaciones	TOTAL	Disponible	Obligaciones reconocidas	Pagado	Pendiente Pago	Grado ejecución
602.000 INVERSIONES: Edificios y otras construcciones	3.000,00 €	0,00 €	3.000,00 €	3.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%
603.000 INVERSIONES: Maquinaria, Instalaciones y Utillaje	8.000,00 €	0,00 €	8.000,00 €	8.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%
605.000 INVERSIONES: Mobiliario y Enseres	6.000,00 €	-361,58 €	5.638,42 €	5.638,42 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%
606.000 INVERSIONES: Equipos de Proceso de Información	14.000,00 €	0,00 €	14.000,00 €	13.820,00 €	180,00 €	180,00 €	0,00 €	1,29%
609.000 INVERSIONES: Inmovilizado inmaterial	10.000,00 €	0,00 €	10.000,00 €	10.000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%
<b>TOTAL CAPÍTULO VI</b>	<b>41.000,00 €</b>	<b>-361,58 €</b>	<b>40.638,42 €</b>	<b>40.458,42 €</b>	<b>180,00 €</b>	<b>180,00 €</b>	<b>0,00 €</b>	<b>0,44%</b>

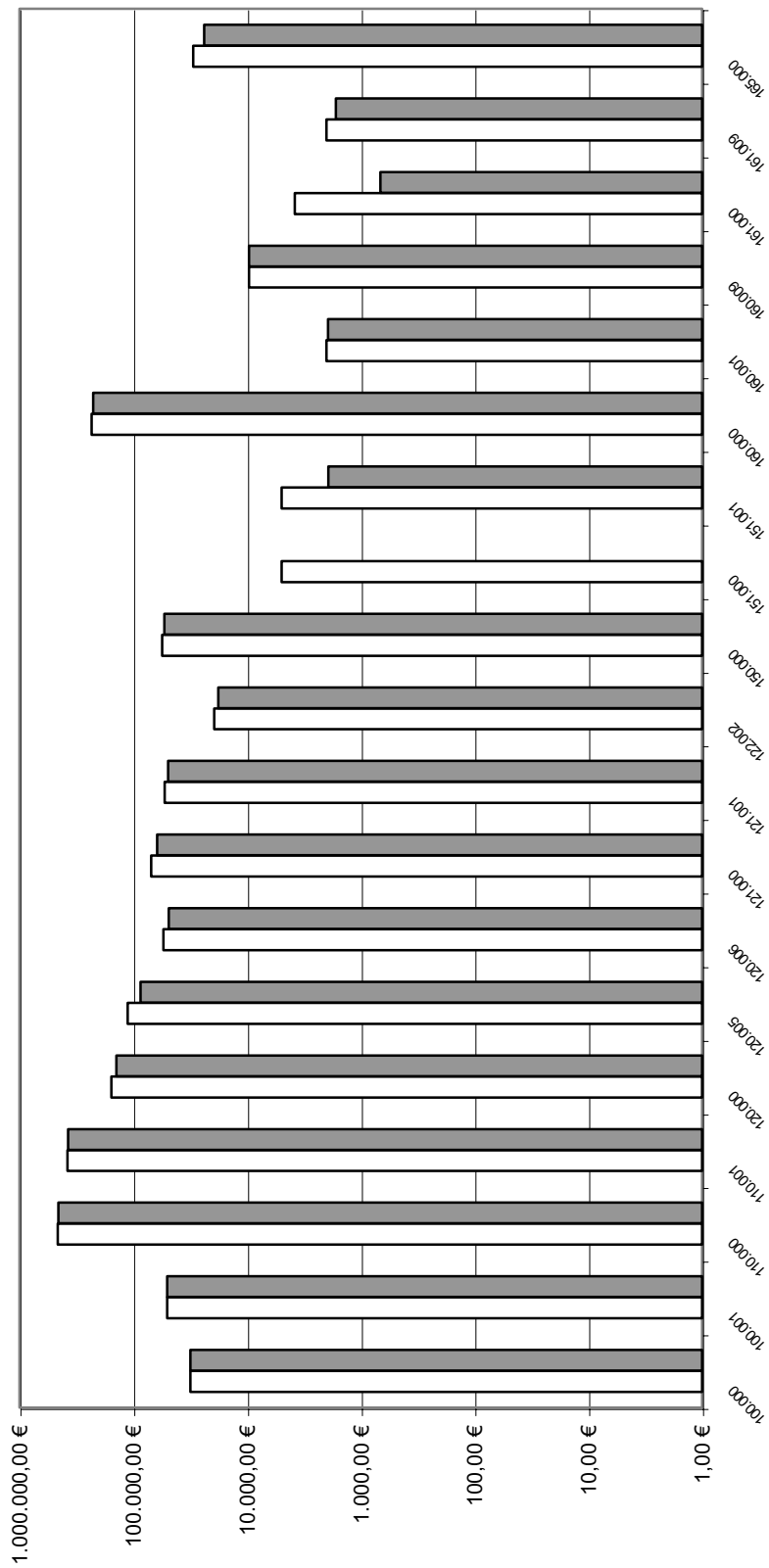
**SERVICIO ECONÓMICO 01 02  
CORTES DE ARAGÓN - EL JUSTICIA DE ARAGÓN  
GRADO DE EJECUCIÓN DE EJERCICIO ECONÓMICO 2009**

**RESUMEN GENERAL**

PARTIDA PRESUPUESTARIA	Presupuesto 2009	Modificaciones	TOTAL	Disponible	Obligaciones reconocidas	Pagado	Pendiente Pago	Grado ejecución
CAPITULO I: Personal	1.652.450,42 €	78.434,39 €	1.730.884,81 €	98.791,21 €	1.632.093,60 €	1.610.878,66 €	21.214,94 €	94,29%
CAPITULO II: Adquisición de Bienes Corrientes	614.926,40 €	42.387,73 €	657.314,13 €	229.919,69 €	427.394,44 €	377.761,92 €	49.632,52 €	65,02%
CAPITULO IV: Transferencias Corrientes	18.616,19 €	0,00 €	18.616,19 €	601,01 €	18.015,18 €	18.015,18 €	0,00 €	96,77%
CAPITULO VI: Inversiones	41.000,00 €	-361,58 €	40.638,42 €	40.458,42 €	180,00 €	180,00 €	0,00 €	0,44%
<b>TOTAL PRESUPUESTO 2009</b>	<b>2.326.993,01 €</b>	<b>120.460,54 €</b>	<b>2.447.453,55 €</b>	<b>369.770,33 €</b>	<b>2.077.683,22 €</b>	<b>2.006.835,76 €</b>	<b>70.847,46 €</b>	<b>84,89%</b>



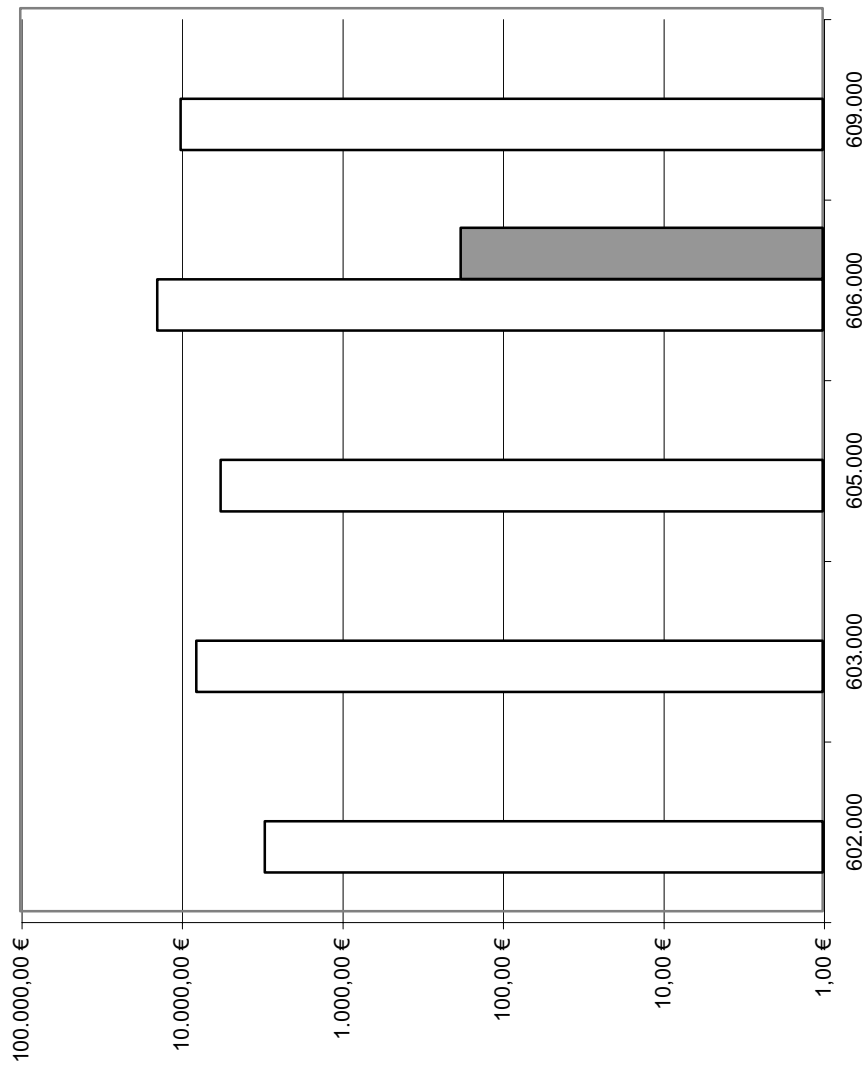
**CAPÍTULO I. Gastos de Personal**



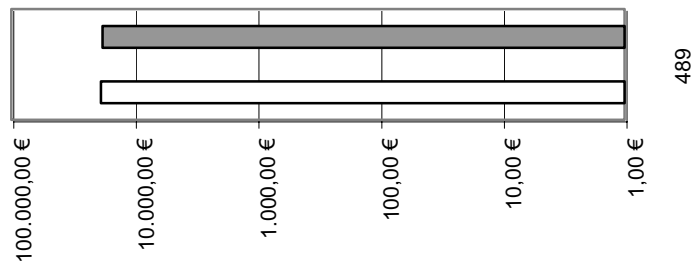
PRESUPUESTADO  
 EJECUTADO



**CAPÍTULO VI. Inversiones**



**CAPÍTULO IV. Transferencias**



PRESUPUESTADO  
 EJECUTADO

## INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS MENORES EN ARAGÓN

### ÍNDICE

1. PREÁMBULO.....	14357
2. EXPEDIENTES TRAMITADOS.....	14357
2.1. Planteamiento general .....	14358
2.2. Expedientes más significativos .....	14360
3. ACTUACIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN.....	14373
3.1. Datos sobre menores sujetos a protección en la Comunidad Autónoma de Aragón .....	14373
3.2. Visitas a los centros de protección de la Diputación General de Aragón. ....	14376
3.2.1. Residencia «Salduba».....	14376
3.2.2. Residencia «Medina Albaida» .	14377
3.2.3. Residencia «Infanta Isabel» .	14378
3.2.4. Residencia «Juan de Lanuza». ....	14380
3.2.5. Residencia «Cesaraugusta» .	14380
3.2.6. Residencia «Villacampa».....	14382
3.2.7. Vivienda Hogar de Huesca .	14383
3.2.8. Vivienda Hogar de Teruel....	14384
3.2.9. Vivienda Tutelada de Teruel .	14384
3.2.10. Vivienda de emancipación de Teruel .....	14384
4. ACTUACIONES EN MATERIA DE REFORMA .....	14385
4.1. Datos sobre medidas educativas ejecutadas por la Diputación General de Aragón .....	14385
4.2. Visita al centro educativo y de internamiento por medida judicial de Aragón .....	14385
5. ATENCIÓN A MENORES DISCAPACITADOS. ....	14389
5.1. Punto de apoyo y rehabilitación psicosocial comunitaria.....	14389
5.2. Casa Familiar «Nuestra Señora de los Ángeles».....	14390
5.3. Centro Neuropsiquiátrico «Nuestra Señora del Carmen».....	14391
5.4. Centro Prisma .....	14393
5.5. Centro de acogimiento residencial especial «Los Olivos».....	14395
6. OTROS CENTROS DE ATENCIÓN AL MENOR.....	14396
6.1. Casa de acogida «San José».....	14396
6.2. Centro cultural «Anade».....	14397
6.3. Centro de tiempo libre «Cadeneta» ....	14398
7. CONCLUSIONES .....	14399

## 1. PREÁMBULO

Presentamos a través de este documento el Informe sobre las actuaciones desarrolladas por el Justicia de Aragón en el año 2009 en materia de protección y defensa de los derechos de la infancia y adolescencia, tal como exige a esta Institución la Ley 12/2001, de 2 de julio.

Siguiendo la sistemática de años anteriores, reflejamos en primer lugar los expedientes tramitados durante esta anualidad, bien de oficio o por la presentación de una queja y las Resoluciones del Justicia al respecto.

En el área de la protección de menores, exponemos los datos facilitados por el Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón relativos a las medidas adoptadas en nuestra Comunidad Autónoma. A continuación, recogemos los informes elaborados con motivo de las visitas que la asesora responsable del área realiza a los centros de protección de menores dependientes de la Diputación General de Aragón. Esta actuación se desarrolla anualmente con el fin de detectar los avances, cambios o problemas que puede haber lugar en estos centros en relación con los menores atendidos.

En cuanto a los menores en conflicto social, reproducimos los datos que la entidad pública pone a nuestra disposición sobre las medidas educativas ejecutadas durante el año en materia de reforma, así como el resultado de la visita girada al centro educativo y de internamiento por medida judicial de nuestra Comunidad Autónoma.

La especialidad de la materia hace que las actividades de la Institución en relación a este colectivo sean variadas, recogiendo, de un lado, las distintas quejas planteadas por los ciudadanos en relación normalmente con sus hijos, y, de otro, estando pendiente diariamente de las noticias recogidas en los medios de comunicación.

Se siguen tramitando expedientes de oficio como consecuencia de las visitas giradas tanto a los centros que atienden a niños y jóvenes discapacitados, como a los establecimientos y entidades que prestan especial atención a la infancia y la adolescencia.

## 2. EXPEDIENTES TRAMITADOS

Estado Actual de los expedientes					
AÑO DE INICIO	2009	2008	2007	2006	TOTAL
Expedientes incoados	101	72	86	92	351
Expedientes archivados	79	72	86	92	329
Expedientes en trámite	22	0	0	0	22

<b>Sugerencias / Recomendaciones:</b>		
	2009	2008
FORMULADAS	8	15
ACEPTADAS	5	9
RECHAZADAS	1	0
SIN RESPUESTA	1	1
PENDIENTES RESPUESTA	1	3

<b>Recordatorio de Deberes Legales:</b>		
CON ACUSE	0	
SIN ACUSE	0	

<b>Índice de expedientes más significativos</b>		
<b>Nº Expte.</b>	<b>Asunto</b>	<b>Resolución</b>
1237/2008	Financiación de tratamiento médico no previsto en el Sistema Público de Salud.	Sugerencia aceptada y RDL
740/2009	Falta de personal en el Servicio de Menores.	Sugerencia aceptada y
8/2009	Financiación de tratamiento en clínica privada como consecuencia de un internamiento judicialmente decretado.	Sugerencia no aceptada y RDL
1811/2009	Creación de plazas concertadas para menores con discapacidad psíquica.	Sugerencia parcialmente aceptada
1189/2009	Descuentos en el autobús urbano por minusvalía de un menor de edad.	Sugerencia en trámite
1546/2009	Problemas con una adopción internacional	Inexistencia de irregularidad
1713/2009	Imposibilidad para acoger a un niño extranjero por razones de edad	Información con gestiones
965/2009	Posible vulneración del derecho a la imagen de los menores.	Información sin gestiones
1629/2009	Creación de un Registro de Menores Extranjeros	Inexistencia de irregularidad

## 2.1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Durante el año 2009 el Justicia de Aragón ha tramitado en materia de menores un total de ciento un expedientes, de los cuales veintinueve han sido promovidos de oficio por esta Institución, la mayoría como consecuencia de las visitas realizadas a diversos centros. No obstante, hay que aclarar que los menores aparecen también en otras materias, como puedan ser las relativas a discapacitados

En cuanto al número de resoluciones, en materia de menores se han emitido un total de nueve, seis en forma de Sugerencia y tres en forma de Recordatorio de Deberes Legales.

### RELACIONES FAMILIARES

Dentro del campo dedicado a los menores de Aragón encontramos quejas de diferente naturaleza y así, uno de los temas más recurrentes es el referido a las relaciones familiares que pueden enmarcarse dentro

del Derecho de la Persona. En este tipo de quejas, en las que los menores de edad aparecen involucrados como consecuencia de las crisis matrimoniales, no sólo son los progenitores quienes acuden a nuestra Institución buscando auxilio, sino que los abuelos también muestran su preocupación cuando sus nietos aparecen en situaciones delicadas, o incluso los propios menores contactan con nosotros para exponernos los motivos por los que no quieren llevar a cabo el régimen judicialmente establecido con alguno de sus progenitores.

Así, las pensiones de alimentos, la guarda y custodia, el deber de crianza y educación y la emancipación son las cuestiones que se nos plantean con mayor asiduidad. En concreto, el desacuerdo con la cantidad de la pensión, o la imposibilidad que ciertos progenitores encuentran a la hora de desarrollar las obligaciones derivadas de la autoridad familiar. A este respecto, hemos de aclarar al ciudadano que el Justicia de Aragón no incluye entre sus funciones las de asesoramiento jurídico, materia ésta propia de los profesionales del Derecho y para lo que les remitimos a los correspondientes colegios de abogados, sin perjuicio de transmitir al interesado una información general sobre la problemática que nos expone (Exptes. 63/2009, 480/2009, 538/2009, 675/2009, 714/2009, 801/2009, 824/2009, 978/2009, 1163/2009, 1308/2009, 1381/2009, 1408/2009, 1479/2009, 1532/2009, 1649/2009, 1818/2009, 1875/2009).

### PROTECCIÓN

Dentro de menores, la materia dedicada a la protección de los mismos motiva que en numerosas ocasiones las familias afectadas se dirijan a la Institución para mostrar su desacuerdo con las resoluciones administrativas de protección de menores, especialmente las que declaran el desamparo, la asunción de la tutela, la retirada de la guarda y custodia, así como la supresión de las visitas y la acogida del menor por familia extensa o ajena, o incluso la adopción del mismo, si bien en muchas ocasiones se trata simplemente de obtener información de cómo afrontar las situaciones de los hijos (Exptes. 62/2009, 182/2009, 990/2009, 1197/2009, 1221/2009, 1479/2009, 1611/2009).

Hay que tener en cuenta la dificultad de la Institución para entrar a valorar una decisión administrativa dictada en el marco competencial existente, siguiendo el procedimiento establecido y sobre la base de los criterios y ponderaciones efectuados por los técnicos. No obstante, a fin de verificar que la resolución administrativa se ha ajustado a la legalidad vigente, así como de obtener una adecuada información sobre el contenido y motivación de la misma y el respeto al principio del interés superior del menor, se interesa el oportuno informe del órgano emisor y se resuelve en consecuencia.

Aunque en general el Servicio de Menores es un órgano que funciona correctamente, no obstante la falta de personal para atender a las familias implicadas en sus expedientes fue un tema que se abordó desde esta Institución debido a la noticia que se tuvo de la falta de educadores. Aunque se constató que fue una situación puntual, se formuló una Sugerencia al Departamento de Servicios Sociales y Familia (Expte. 740/2009).

## ADOPCIÓN Y ACOGIMIENTO

En materia de adopción y acogimientos el número de quejas ha descendido respecto a otros años. De hecho, las presentadas en este ámbito han sido de proyección internacional. Concretamente, se dirigió a nosotros un matrimonio que después de haber obtenido los distintos certificados de idoneidad emitidos por el Gobierno de Aragón para efectuar una adopción internacional, se vieron en la situación de no poder volver a España con el menor. Ocurre sin embargo que revisada esta materia no se detecta ninguna irregularidad de nuestra Administración, ya que es la organización intermediaria, de índole privada, la que, en su caso, sería responsable de tal suceso (Expte. 1546/2009).

En relación con los acogimientos a los que igualmente nos referíamos, normalmente traen su causa de querer respaldar tanto los estudios, como un tratamiento médico, a favor de menores procedentes de países africanos o del este de Europa (Expte. 877/2009 y 1713/2009). La normativa sobre esta materia es clara, puesto que ya en 1996 nuestra Comunidad Autónoma realizó el primer estudio sobre el acogimiento temporal por razones de estudios de niños procedentes de otros países y, si algo dejaba claro, era el deseo de que esos acogimientos no se convirtieran en *adopciones a la carta*. De hecho, cuando se preparó el *Decreto 190/2008 del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo*, se consideró que debía contemplarse en la norma una regulación de estos acogimientos. Por un lado, establecer unos criterios claros para la concesión de los acogimientos y, por otro, la valoración de las familias sobre su idoneidad y su forma de asimilar la temporalidad del acogimiento. Entre los criterios fijados se estableció en ocho la edad mínima para poder ser beneficiario, puesto que se estimó que ya se podía tener una clara conciencia de los progenitores y de sus hábitos culturales.

## NUEVAS TECNOLOGÍAS

El posible acoso de menores en la red es uno de los temas, que si bien puntualmente, empieza a aparecer en las quejas. Lo mismo sucede con el posible uso que los menores pueden hacer de Internet, como el acceso a juegos de azar (Expte. 167/2009), o el peligro que implica colgar fotos personales que pueden ponerles en situaciones comprometidas. Un ciudadano, preocupado por el uso de las cámaras de videovigilancia instaladas en algunas piscinas municipales nos solicitó información sobre si podía afectar a los derechos del menor. La intimidación de los menores estaba salvaguardada al no divulgarse las imágenes en cuestión (Expte. 965/2009).

## RESPONSABILIDAD PENAL DEL MENOR

El tratamiento de la responsabilidad penal del menor es una de las cuestiones que también llega a esta Institución (Expte. 1300/2009), lo mismo que la responsabilidad civil derivada de sus actos que repercuten negativamente en los progenitores, que

en definitiva son quienes asumen tales consecuencias (Expte. 560/2009).

Relacionado con el párrafo anterior también se ha querido estudiar desde esta Institución la actuación de Servicios Sociales en relación con los menores de catorce años que cometen actos con relevancia penal, pero que dado que su edad no está contemplada por la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, suscita diversas cuestiones (Expte. 1652/2009).

## SALUD MENTAL Y DISCAPACIDAD

Un apartado compartido con salud mental es el relativo a la financiación de los tratamientos de los menores que sufren ciertos trastornos (Expte. 8/2009). Fruto de ello se sugirió a la Administración un mayor compromiso y en concreto una mayor colaboración entre el Departamento de Salud y Consumo y el de Servicios Sociales y Familia, aunque en general no siempre resulta fácil encontrar dicho compromiso.

Y si bien es cierto que dentro de la materia dedicada a Bienestar Social se incluye un apartado dedicado a los discapacitados, no hay que olvidar que la discapacidad es un problema que por desgracia afecta también a los menores de edad. Como consecuencia de una de las visitas que anualmente realiza esta Institución a los diversos centros de acogimiento de nuestra Comunidad Autónoma, se constató que no son suficientes el número de plazas destinadas a niños de corta edad con importantes minusvalías que, en definitiva, venían siendo atendidos en un centro inespecífico para tal fin. Es por ello que se apeló a las autoridades para que, tal y como dispone la *Ley 12/2001, de 2 de julio de Infancia y Adolescencia en Aragón*, se concertaran plazas en establecimientos adecuados para que esos menores pudieran recibir toda la atención necesaria (Expte. 1811/2009).

La discapacidad se entiende no sólo psíquica, sino que también física, de ahí que igualmente nos dirigiéramos al Ayuntamiento de Zaragoza para que contemplara las distintas minusvalías a la hora de fijar las tarifas de sus trayectos (Expte. 11289/2009), estando a la espera de que el mismo se pronuncie.

## VARIOS

Jóvenes y adolescentes se han pronunciado sobre las más variadas cuestiones, como pueden ser las que hacen referencia a las prohibiciones en torno a su acceso a establecimientos donde se expenden bebidas alcohólicas. En estos casos, se les informa sobre la normativa aplicable (Expte. 304/2009).

Una asociación de puntos de encuentro familiar con sede en otra Comunidad Autónoma nos transmitió su preocupación por lo que consideraban una escasa aplicación de los artículos 226 y 228 del Código Penal relativos a los delitos de abandono de familia, menores o incapaces cuando las visitas paterno-filiales provocaban malestar en los niños, creando situaciones de riesgo. A tenor del contenido de la queja, se remitió la misma al Defensor del Pueblo estatal (Expte. 345/2009).

## 2.2. EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS

### 2.2.1. ASUNCIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO DE ARAGÓN DEL COSTE DEL TRATAMIENTO MÉDICO DE UN MENOR QUE DEBE LLEVARSE A CABO EN UN CENTRO PRIVADO YA QUE NO ESTÁ PREVISTO EN EL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD (Expte. 1237/2008)

El día 9 de enero de 2009 se remitió Sugerencia formal al Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, así como un Recordatorio de Deberes Legales, y que fue aceptada por dicho Departamento.

#### «I. ANTECEDENTES

Primero.— En fecha 30 de julio de 2008 se recibió queja en esta Institución en la que se exponía la situación de la menor..., de 16 años, que padecía diversos trastornos psiquiátricos, encontrándose en ese momento recibiendo tratamiento diurno en un centro de carácter privado.

Así, señalaba la queja que la menor precisaba, según todos los diagnósticos e informes médicos de los profesionales sanitarios que la han atendido, una atención psiquiátrica en centro de rehabilitación psicossocial (centro de día) o una unidad rehabilitadora de media estancia con hospital de día, debiendo estar el centro especializado en trabajar con niños y adolescentes.

Se indicaba, asimismo, que dado que este recurso no existe en el Sistema Público de Salud para menores de edad según se les ha expuesto, los padres de ... habían tenido que acudir a un centro privado, con el coste económico que ello conllevaba y que difícilmente pueden asumir, por lo que interesaban del Departamento de Salud del Gobierno de Aragón la asunción de los gastos que este tratamiento les está suponiendo.

Segundo.— A la vista de lo anterior, se procedió a la admisión de la queja a supervisión del organismo competente y en fecha 31 de julio de 2008 se dirigió escrito a ese Departamento en el que se hacía constar la situación que planteaba la queja, solicitando un informe al respecto en el que se especificaran las medidas que podían adoptarse a fin de que la menor recibiera, en un centro público o privado concertado especializado en la asistencia a niños y adolescentes, el tratamiento indicado por los especialistas que la habían diagnosticado.

Tercero.— Dicha solicitud de información se reiteró en fechas 12 de septiembre, 20 de octubre y 28 de noviembre de 2008 sin que, a pesar del tiempo transcurrido, este organismo haya remitido contestación alguna a la Institución que represento.

#### II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.— El artículo 19 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón establece lo siguiente:

*«Todos los poderes públicos y entidades afectadas por esta Ley están obligados a auxiliar al Justicia en sus investigaciones.*

*Las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia o a aquel en quien delegue, las informaciones, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros*

*y organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora».*

Segunda.— La falta de colaboración de la Diputación General de Aragón impide que nuestra Institución pueda desarrollar plenamente sus funciones, pronunciándose de forma concreta sobre la cuestión suscitada en el presente expediente.

Tercera.— No obstante, a tenor de la cuestión que suscita la queja, consideramos conveniente transmitir a ese Departamento que, siendo conscientes de que en materia de servicios de salud mental la red asistencial general presenta lagunas y deficiencias, valoramos de forma positiva el esfuerzo que se está realizando en nuestra Comunidad Autónoma por intentar mejorar la atención que se presta y suplir las carencias de recursos intermedios y terapéuticos para estos enfermos.

En este sentido se orienta la *Orden de 4 de mayo de 2005, del Departamento de Salud y Consumo, por la que se incorporan al Anexo I de la Orden de 29 de octubre de 2004, que regula la acción concertada en materia de prestación de sanitarios, la relación de servicios de salud mental, atención a las drogodependencias y atención bucodental infantil, susceptibles de ser concertados con proveedores ajenos al Sistema de Salud de Aragón*, que incluye entre los servicios de salud mental que pueden ser concertados la atención y cuidados en centros de salud mental, el internamiento en unidades residenciales rehabilitadoras de media y larga estancia, así como la atención y cuidados en centros de día, pisos tutelados y centros de inserción.

Cuarta.— En el caso de la menor ... que plantea la queja, no hay duda alguna sobre la necesidad del tratamiento y la falta de prestación del mismo por la sanidad pública, considerando que podría encajarse en los supuestos amparados por la Orden arriba indicada.

En este sentido, la niña ha seguido asistiendo durante todos estos meses al centro privado (actualmente acude dos días a la semana), empezándose a apreciar los resultados en una cierta mejoría de la enfermedad, pero sin que la familia pueda seguir asumiendo el coste de estos servicios.

#### III. RESOLUCIÓN

Por todo lo expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente:

Primero.— RECORDAR al Departamento de Salud y Consumo de la Diputación General de Aragón la obligación que le impone el artículo 19 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, de auxiliar a esta Institución en sus investigaciones.

Segundo.— SUGERIR a dicho organismo la adopción de las medidas necesarias que, en cumplimiento de la normativa aplicable, permitan ofrecer a la menor ... la atención y asistencia terapéutica específica que precisa.»

### 2.2.2. FALTA DE PERSONAL EN EL SERVICIO DE MENORES (Expte. 740/2009)

El día 6 de octubre de 2009 se elaboró por esta Institución una Sugerencia dirigida al Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se trataba

de evitar que se repitiera la situación puntual generada como consecuencia del insuficiente número de educadores, que por un breve período de tiempo tuvo lugar en el Servicio de Menores. Dicha Sugerencia fue aceptada.

#### «I. ANTECEDENTES

Primero.— En fecha 11 de mayo de 2009 se incoó de oficio desde esta Institución un expediente motivado por el conocimiento que se tuvo de que desde el mes de diciembre de 2008, fecha en la que se llevó a cabo el despido de un grupo de educadores familiares contratados y que llevaban un elevado número de familias, no se había provisto de nuevo personal a los casos afectos. De ahí que más de setenta familias estuvieran sin recibir atenciones desde entonces, con el grave riesgo que dicha situación conllevaba para los menores; habiéndose incluso producido en algunos casos cambios en la medida de seguimiento familiar, transformándose en acogida residencial del menor afectado, debido precisamente a la falta de personal.

Segundo.— Consecuencia de ello, fue admitido a supervisión y se envió escrito al Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón solicitando información al respecto, habiendo sido preciso la emisión de dos recordatorios de dicha petición en fechas 15 de junio y 16 de julio de 2009.

Recibida finalmente la información solicitada a dicho Departamento en fecha 27 de julio de 2009, en la misma se ponían en nuestro conocimiento los siguientes datos:

*“Con fecha 12 de mayo se solicita información sobre la situación que se ha originado en la Subdirección de Protección a la Infancia y Tutela de Zaragoza con respecto a la finalización de un programa de atención a menores en su entorno familiar.*

*Desde el año 1998 se venía recibiendo cofinanciación del Ministerio de Educación y Política Social y Deporte para los Programas de Apoyo a las Familias en Situaciones Especiales, estos han estado realizados, entre otros, por profesionales contratados con base en esos programas y condicionados a la financiación del Ministerio.*

*Con motivo de la reunión de la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia y Familia celebrada el pasado día 13 de noviembre de 2008 en las instalaciones del ministerio de Educación, Política Social y Deporte, la Directora General de Familias y la Infancia comunicó a los representantes de las Comunidades Autónomas que los Programas de Apoyo a las Familias en Situaciones Especiales y el subprograma Orientación y/o Mediación Familiar y Puntos de Encuentro no tendrían financiación para el próximo año 2009.*

*Esta situación suponía la finalización de los contratos con fecha 31 de diciembre, de los profesionales que estaban vinculados a la existencia de los programas. Se informa a los interesados el día 15 de diciembre.*

*La decisión del Departamento fue la de iniciar las gestiones pertinentes que permitieran la continuidad de las intervenciones que se realizaban con los menores y sus familias. En un primer momento, actuar en los casos de mayor urgencia con la intervención de los otros veinte educadores-coordinadores responsables de esos casos y de los educadores de intervención familiar que continuaban en el programa; por otra parte se han dedicado otros profesionales con la*

*experiencia y titulación necesaria para este trabajo a suplir en la medida de lo posible las posibles deficiencias.*

*La introducción de estos cambios para la atención inmediata de los menores y sus familias, no ha supuesto una atención normal en todos los casos y puede haber existido alguna situación en que la intervención se ha resentido, pero en cualquier caso siempre han tenido un educador coordinador responsable del mismo que, de ser necesario, podía proponer las medidas más adecuadas.*

*Se inicia la creación de un nuevo programa financiado exclusivamente por el Departamento para el trabajo de intervención educativa familiar en los casos de protección de menores. La intervención educativa es una medida de apoyo a la familia dirigida a familias desfavorecidas, en dificultad social o en situación de riesgo, que pretende evitar el deterioro del entorno familiar y cubrir las necesidades básicas de los niños y adolescentes.*

*La creación y puesta en marcha del citado programa ha supuesto un proceso en la selección de los profesionales que ha retrasado la contratación de los mismos. Ha sido imprescindible crear una nueva bolsa de educadores que reúnan las condiciones profesionales y la acreditación exigible para el desarrollo de las funciones que se les encomiendan.*

*A fecha de hoy se está procediendo a la contratación de los mismos y tras un período de formación iniciarán en este mismo mes de julio el trabajo directo con los menores y sus familias.*

*La importancia de la intervención directa en el momento del menor hace que sea uno de los principios de actuación en el ámbito de protección a la infancia. Este principio está presente en las continuas mejoras que se introducen en el funcionamiento por lo que en la actualidad se ha puesto en marcha, desde el mes de mayo, un grupo de formación continua con los educadores de intervención educativa familiar al que se incorporan los nuevos contratados”.*

#### II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.— La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución del Justicia de Aragón establece lo siguiente:

*“1.— El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:*

- a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.*
- b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.*
- c) La defensa de este Estatuto.”*

Las funciones de esta Institución se plasman de idéntica forma en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

*“2.— En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:*

- a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.*

b) *La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establece la Ley del Justicia.*

c) *Los servicios públicos gestionados por personas físicas y jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.*”.

Al amparo de esta disposición y en cumplimiento de las funciones que el texto estatutario le encomienda, es por lo que se procede al estudio de la pretensión que se expone en la queja.

Segunda.— El objeto de estudio de la presente resolución no es otro que el análisis del funcionamiento del Servicio de Menores de la Diputación General de Aragón.

Para ello, es necesario tener en cuenta la concepción que la sociedad tiene sobre la infancia, que ya no concibe al niño como un sujeto pasivo, necesitado exclusivamente de protección para llegar a convertirse en persona. Así, se pasa de una concepción meramente de protección a una de promoción y desarrollo de los derechos de todos los niños y adolescentes, lo cual requiere una Administración ágil y dinámica que hace oportuno incardinar toda esta actividad en el organigrama del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, organismo autónomo especializado en el bienestar social de todos los ciudadanos aragoneses, cuya actuación está regida por los principios de eficacia, simplicidad, racionalización, descentralización, desconcentración de la gestión y participación de los interesados.

Así, la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, en su título tercero y bajo la rúbrica *“De la protección social y jurídica de los menores”*, desarrolla a lo largo de tres capítulos la responsabilidad de la Administración con respecto a los menores que se encuentran en situaciones de riesgo o de desamparo, dentro del marco del sistema público de servicios sociales. Son precisamente las situaciones de desamparo las que hacen que la Administración despliegue una actividad más intensa y para ello se prevén distintos instrumentos protectores.

Por su parte, el título quinto trata de las competencias y su distribución. Determina que es el Gobierno de Aragón el competente para ejercer las funciones relativas a la protección y reforma de menores a través precisamente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, adscrito al Departamento competente por razón de la materia, partiendo de los objetivos básicos de llevar a cabo políticas integrales de atención a la infancia, de protección a la familia y de coordinación de actuaciones de las Administraciones públicas e instituciones privadas.

Así, el artículo 85.1 de la misma norma establece que:

*“El Instituto Aragonés de Servicios Sociales, adscrito al Departamento competente por razón de la materia, tendrá, en el marco de esta Ley, como objetivos básicos:*

a) *Promover políticas integrales de atención a la infancia y la adolescencia.*

b) *Promover políticas de protección a la familia, en cuanto núcleo básico de socialización de menores,*

*para conseguir la integración social y familiar de los niños y adolescentes.*

c) *Coordinar las actuaciones sectoriales que desde las diferentes Administraciones públicas e instituciones privadas se desarrollen para la atención de la infancia y la adolescencia”.*

Tercera.— Para un posterior desarrollo de la normativa anterior, el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto 190/2008, de 7 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo.

Según lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 65 de dicho Decreto, *“el acogimiento residencial de un menor se acordará por la Dirección Provincial correspondiente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales cuando el resto de los instrumentos de protección resulten imposibles, inadecuados o insuficientes y se mantendrá, el tiempo estrictamente necesario para la preparación del retorno del menor a su familia o la adopción de otras medidas de protección”.*

De dicho precepto se desprende que la medida consistente en acogimiento residencial debe adoptarse únicamente en el caso de que el resto de los instrumentos previstos para la protección de los menores, resulten de aplicación imposible, inadecuada o insuficiente y hasta que, en su caso, se arbitre otra medida.

Ahora bien, dicha insuficiencia se entiende en el sentido de última ratio, eso es, atendiendo a las circunstancias del menor y no por falta de medios materiales o personales para adoptar la medida idónea para el bienestar del menor.

Así lo dispone igualmente la Ley 12/2001 en su artículo 66:

1. *La Administración de la Comunidad Autónoma, a través del órgano competente por razón de la materia, acordará el acogimiento residencial cuando el resto de los instrumentos de protección resulten imposibles, inadecuados o insuficientes.*

2. *Asimismo, procurará que el menor permanezca internado durante el tiempo más breve posible. A tal fin, cuando se acuerde el acogimiento residencial, se programarán los recursos y medios necesarios para el retorno del menor a su familia o, en interés del menor y según los objetivos de protección, para la adopción de otras medidas».*

Cuarta.— La situación de varias familias con hijos menores afectadas por los recortes presupuestarios nos lleva a resaltar que el acogimiento residencial tiene como finalidad favorecer las condiciones normalizadas de vida procurando a los menores la debida atención educativa desde un punto de vista integral en espera de la realización de la alternativa más adecuada a su situación. Si por algo se caracteriza es por tratarse de una medida de protección temporal donde los menores que sufren abandono, malos tratos o desamparo, son protegidos y atendidos mientras esperan la realización de la alternativa decidida.

Por tanto, el objetivo general de los recursos residenciales es acoger, cuidar y educar a los menores que por motivos de protección deban ser separados temporal o definitivamente de su núcleo familiar o entorno social con la finalidad de favorecer y conseguir su integración familiar y social, de lo cual se infiere

que efectivamente esta medida será adoptada cuando el menor esté en riesgo, pero no por ningún otro motivo, como pueda ser la insuficiencia de medios personales.

### III. RESOLUCIÓN

Por todo lo expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto:

SUGERIR al Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón que, atendiendo a las anteriores consideraciones, adopte las medidas oportunas a fin de evitar la reproducción futura de situaciones como las que han motivado la incoación del presente expediente de oficio.»

#### 2.2.3. ASUNCIÓN DEL TRATAMIENTO PSICOLÓGICO DE UN MENOR COMO CONSECUENCIA DE UN INTERNAMIENTO JUDICIALMENTE AUTORIZADO (Expte. 8/2009).

En fecha 18 de junio de 2009 se elaboró una Sugerencia dirigida tanto al Departamento de Servicios Sociales y Familia, como al Departamento de Salud y Consumo de Aragón, alentándoles para que entre ambos Departamentos se asumiera el coste de un tratamiento psicológico desarrollado en una clínica privada, puesto que el internamiento había sido judicialmente decretado. Sin embargo dicha Sugerencia no fue aceptada.

##### «I. ANTECEDENTES

Primero.— En fecha 9 de enero de 2009 tuvo entrada en esta Institución queja relativa a la financiación del tratamiento del menor de edad ..., llevado a cabo en el centro Prisma.

Así, antes de nada, conviene ilustrar cuál ha sido la evolución del menor:

..., que en la actualidad cuenta con quince años de edad, desde muy pequeño ha tenido problemas de conducta, que no obstante no han sido diagnosticados hasta hace relativamente poco.

En el mes de septiembre de 2008, se dispuso por el Juzgado de Menores de Zaragoza la medida de libertad vigilada junto con la de tratamiento ambulatorio de deshabitación de tóxicos en el Centro Prisma.

El día 7 de noviembre de 2008, es hospitalizado de urgencia tras un episodio de heteroagresividad en el domicilio familiar en el contexto de multiconsumo. Finalmente, el 1 de diciembre de 2008, el Juzgado de Primera Instancia número Trece de Zaragoza, autorizó el internamiento involuntario del menor para el tratamiento médico, psiquiátrico y psicológico del mismo.

Por su parte, el Centro Prisma, en fecha 8 de enero de 2009, emitió informe en los siguientes términos:

*“Diagnóstico: Trastorno por déficit de atención e hiperactividad. Trastorno emocional de la infancia y adolescencia. Trastorno de conducta. Consumo perjudicial de tóxicos. Rasgos límites e inestabilidad emocional. Grave incapacidad social y laboral.*

*Tratamiento: El tratamiento se prevé de larga evolución y el pronóstico tórpido. Está respondiendo bien al tratamiento con metilfenidato y quetiapina.»*

El motivo por el que los señores ... promueven la queja no es otro que el hecho de tener que sufragar los gastos de la terapia, gastos que ascienden aproximadamente a cinco mil euros mensuales.

Segundo.— Consecuencia de tal queja, tras ser admitida la misma a supervisión el día 13 de enero de 2009, se procedió por esta Institución a recabar información al respecto. Concretamente, nos dirigimos tanto al Departamento de Servicios Sociales y Familia como al Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, interesando información sobre el caso y la posibilidad de que mediante la colaboración del Instituto Aragonés de Servicios Sociales con el Departamento de Salud del Gobierno de Aragón, se asumiera por la Administración el coste del tratamiento psiquiátrico recibido por el menor en el centro privado.

Tercero.— Tras reiterar la petición de informe en fechas 13 de febrero y 9 de marzo de 2009, sólo se recibió información del Departamento de Servicios Sociales y Familia en fecha 13 de mayo de 2009, en los siguientes términos:

*“Con fecha 9 de abril de 2008 se recibe el expediente de Fiscalía de Menores Diligencias preliminares 111/08-1, del menor ... en la sede del Equipo de Medio Abierto (EMA) para que se valore la posibilidad de realizar una reparación conciliación, o la ejecución de alguna medida educativa, y se nos comunica que el menor ha sido citado en la sede del EMA con ese fin para el día 21 de abril de 2008.*

*El 21 de abril de 2008 el menor se presenta en la sede del EMA acompañado de sus padres y de su abogado (colegiado 3449), acepta los hechos de la denuncia y manifiesta su intención de pedir disculpas a la víctima, en este caso sus padres, y participar en un programa educativo que le presenta la educadora (n.º 5) responsable del caso en esa misma fecha.*

*Con fecha 4 de septiembre de 2008 la educadora responsable del caso remite informe a la Fiscalía de Menores de Zaragoza en el que comunica que el citado menor no ha cumplido con el programa educativo propuesto por la educadora, manteniendo la agresividad y violencia contra sus padres, además de consumir sustancias psicotrópicas, por lo que pide que se le imponga una medida cautelar de libertad vigilada con tratamiento de desintoxicación y terapia familiar para todos los miembros de la familia.*

*El día 5 de septiembre de 2008, en pieza de medidas cautelares 35/08, expediente de reforma 80/08, el Juzgado de Menores n.º 2 de Zaragoza impone al menor la medida de Libertad Vigilada, con tratamiento ambulatorio de deshabitación de tóxicos. En auto de fecha 10 de octubre de 2008 el Juzgado de Menores n.º 2 de Zaragoza aprueba el Plan educativo individualizado, de la medida cautelar.*

*Con fecha 15 de septiembre de 2008, desde el Área de Atención al Menor en Conflicto Social se solicita tratamiento ambulatorio para el citado menor en el Centro Prisma con cargo al Instituto Aragonés de Servicios Sociales, iniciando el tratamiento ambulatorio en el citado Centro el día 22 de septiembre de 2008.*

*Con fecha 7 de noviembre de 2008, el menor es ingresado en régimen de internamiento, en el Centro Prisma por indicación de los profesionales del citado Centro y con autorización de los padres del menor, sin que haya modificación de la medida del Juzgado de Menores n.º 2 de Zaragoza, que sigue siendo de Libertad Vigilada con tratamiento ambulatorio de deshabitación de tóxicos.*

Con fecha 1 de diciembre de 2008 el Juzgado de Primera Instancia número Trece de Zaragoza en auto no 1494/08-E, autoriza el internamiento no voluntario en Centro Psiquiátrico de ..., para su tratamiento médico, y remite el oficio al Centro Prisma comunicando que ha autorizado el internamiento del menor en el citado Centro Psiquiátrico. Desde el Área de atención al menor en conflicto social del IASS, se le ha explicado a la familia del menor en todo momento que sin medida judicial de internamiento en régimen terapéutico el IASS no podía, por imperativo legal, sufragar los gastos del internamiento de ... en el Centro Prisma, y con una medida Judicial en este sentido, el IASS determinaba el internamiento de los menores en la sección de internamiento en régimen terapéutico del Centro de Educación e Internamiento por Medida Judicial de Juslibol.

El Instituto Aragonés de Servicios Sociales en virtud de las competencias que ejerce en la ejecución de las medidas judiciales impuestas por los Juzgados de Menores facilita y sufraga el tratamiento ambulatorio del citado menor en el Centro Prisma, pero no su internamiento por cuanto no está establecido en sentencia de JUEZ DE MENORES, y porque si así fuera, las medidas judiciales de internamiento en régimen terapéutico que establece la ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en su artículo 7 punto 1 apartado d) se ejecutan en la sección específica que se ha creado en el Centro de Educación e Internamiento por Medida Judicial de Juslibol”.

Cuarto.— Por su parte, pese a que se hizo un tercer recordatorio con fecha 19 de mayo de 2009, el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón continuó sin dar respuesta a la petición de información efectuada.

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.— La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución del Justicia de Aragón establece lo siguiente:

“1.— El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:

a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.

b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

c) La defensa de este Estatuto.”

Las funciones de esta Institución se plasman de idéntica forma en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

“2.— En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:

a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.

b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás en-

tes que de ellos dependan, en los términos que establezca la Ley del Justicia.

c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas y jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.”.

De otra parte, el artículo 19 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón establece la obligación general de todos los poderes públicos y entidades afectadas por esta Ley, de auxiliar al Justicia de Aragón en sus investigaciones, añadiendo que las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia la información que solicite, poniendo a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora.

A la luz de las disposiciones invocadas, debe considerarse que el Departamento de Salud y Consumo, al no dar respuesta a las reiteradas solicitudes de información dirigidas a dicho organismo para la necesaria y debida instrucción de la queja presentada, ha incumplido con las obligaciones que la precitada Ley 4/1985 le impone para con esta Institución, por lo que procede hacer Recordatorio a la mencionada Consejera de dicha obligación.

Segunda.— Del informe evacuado por el Servicio de Menores se deriva que, si bien la medida de tratamiento ambulatorio dispuesto por la autoridad judicial se ha transformado, por evidentes necesidades de salud mental del menor, en internamiento en centro especializado, el I.A.S.S. no ha instado ante el juez las oportunas modificaciones de la misma para adaptarla a la situación real y presente del menor, siendo que la entidad pública viene a reconocer que se trata de una medida que el menor realmente precisa, que resulta esencial en el programa terapéutico impuesto como consecuencia del expediente de reforma y que es de su competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la L.O. 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores.

Además, esta medida se entiende que ha de seguir cumpliéndose en el Centro Prisma, dado que un cambio de lugar podría ser contraproducente para la situación del menor y que es precisamente para ese centro para el que se ha autorizado judicialmente el internamiento.

Tercera.— Por otro lado, el silencio consecuencia de la falta de respuesta por parte del Departamento de Salud y Consumo pone de manifiesto, cuando menos, una falta de coordinación entre los servicios públicos implicados lo que no puede, bajo ningún concepto, perjudicar al menor, debiendo las administraciones afectadas colaborar en la búsqueda de una solución que garantice la cobertura de la asistencia que el joven precisa, cuya necesidad y conveniencia no se pone en entredicho.

## III. RESOLUCIÓN

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

### SUGERENCIA

Primera.— Que por parte del Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón

se promueva la modificación de la medida judicial impuesta al menor ..., asumiendo, en colaboración en su caso con el Departamento de Salud del Gobierno de Aragón, el coste de los servicios prestados por el centro PRISMA desde el momento en que se produjo el internamiento autorizado judicialmente.»

#### 2.2.4. CREACIÓN DE PLAZAS CONCERTADAS DESTINADAS A MENORES DISCAPACITADOS PSÍQUICOS (Expte. 1811/2009)

En fecha 30 de noviembre de 2009 se remitió al Departamento de Servicios Sociales y Familia la siguiente Sugerencia, con la finalidad de que se crearan en la Comunidad de Aragón plazas destinadas al cuidado de aquellos menores que, no sólo se encuentran en situación de desamparo, sino que además padecían alguna discapacidad psíquica.

##### «I. ANTECEDENTES

Primero.— En fecha 3 de noviembre de 2009 se incoó de oficio por esta Institución un expediente con el fin de estudiar la posible falta de centros específicos para atender a menores que sufren alguna discapacidad psíquica.

Segundo.— Dicha actuación trae causa de la visita girada por esta Institución a la Residencia Infanta Isabel, de Zaragoza, el día 28 de octubre de 2009. En la misma, como se expone en el informe del Expediente 1667/2009, se puso en nuestro conocimiento la existencia de una menor de casi tres años de edad con graves problemas, debidos a su discapacidad y que dado los cuidados especiales que precisa, "se está tratando de buscar un centro adecuado para sus circunstancias, incluso fuera de los límites de la Comunidad Aragonesa, lo cual no siempre es fácil, o concertar plazas con los centros que puedan hacerse cargo de niños con estas minusvalías, poniendo de manifiesto la necesidad de crear plazas para ellos, puesto que no es un caso puntual, ya que nos han comentado durante la visita la estancia de otro niño con semejante problemática".

##### II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.— La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución del Justicia de Aragón establece lo siguiente:

"1.— El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:

a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.

b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

c) La defensa de este Estatuto."

Las funciones de esta Institución se plasman de idéntica forma en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

"2.— En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:

a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el

conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.

b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establece la Ley del Justicia.

c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas y jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón".

Segunda.— La Institución de El Justicia de Aragón, en su función de defensa y protección de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, se encuentra siempre especialmente atenta a las necesidades y problemáticas de los colectivos que por sus características se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad e indefensión, como son los menores de edad, más aún si éstos padecen alguna discapacidad física o psíquica.

En este sentido, la demanda hace referencia a la necesidad de una atención integral a este colectivo, siendo precisa la implicación de las administraciones sanitaria y social. El reconocimiento de estos grupos no es bastante, sino que se necesita un compromiso económico por parte de la Administración para crear o concertar plazas y centros que den cobertura a este tipo de supuestos.

Así, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, recoge expresamente el especial deber de los poderes públicos en su protección y defensa. A este respecto, señala en su Exposición de Motivos que "...la Carta Magna, en su artículo 49, refiriéndose a las personas con discapacidad, ordena a los poderes públicos que presten la atención especializada que requieran y el amparo especial para el disfrute de sus derechos" y en su articulado establece la obligación de adoptar las medidas de acción positiva precisas así como las suplementarias que se requieran cuando se trata de personas con discapacidad severamente afectadas (artículo 8).

Así pues, la Administración ha de ofrecer los apoyos necesarios, sean económicos, personales, técnicos, o de otra índole, para que las personas discapacitadas puedan disfrutar de una calidad de vida adecuada.

Tercera.— Por su parte, la Ley 12/2001, de 2 de julio, de Infancia y Adolescencia en Aragón, dedica su Título III a La protección social y jurídica de los menores y, más en concreto, su artículo 69, bajo la rúbrica "Los acogimientos residenciales especiales" establece que:

"1. El acogimiento residencial de menores con graves deficiencias o discapacidades físicas o psíquicas o alteraciones psiquiátricas que estén sujetos a protección se realizará en centros específicos, con la correspondiente autorización judicial en su caso.

2. El acogimiento residencial de los menores sujetos a protección en los que se detecte consumo de drogas tendrá lugar en centros adaptados a sus necesidades cuando su tratamiento en centros ambulatorios de intervención con adolescentes no sea suficiente.

3. *La entidad pública cuidará del respeto a los derechos de los menores en dichos centros y les garantizará un adecuado nivel de prestaciones asistenciales, de acuerdo con sus necesidades.*

4. *Las limitaciones en el ejercicio de los derechos de estos menores que sean necesarias para su adecuada atención se realizarán con arreglo a la legislación vigente y con la debida autorización judicial”.*

De ahí que se trate por tanto de incrementar el número de plazas concertadas en centros que de manera específica dedican su trabajo a mejorar la calidad de vida de estas personas.

Cuarta.— Posteriormente a la apertura del presente Expediente, tuvimos noticia de que se estaba valorando el traslado de la menor con encefalopatía, que hasta ahora está siendo atendida en la Residencia Infanta Isabel, a un centro adecuado a sus circunstancias y en cumplimiento por tanto de lo dispuesto por el Decreto 190/2008, de 7 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo, que en su artículo 69, bajo la rúbrica “Acogimientos residenciales especiales”, establece lo siguiente:

“1. Se consideran acogimientos residenciales especiales los relativos a menores con graves deficiencias o discapacidades físicas o psíquicas o alteraciones psiquiátricas que estén sujetos a protección al encontrarse en situación legal de desamparo o en situación de guarda asumida por la Administración. Estos acogimientos se realizarán en centros específicos, con la correspondiente autorización judicial, en su caso.

2. La Dirección Provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales cuidará del respeto de los derechos de estos menores, garantizándoles un adecuado nivel de prestaciones asistenciales, de acuerdo con sus necesidades.

3. *Las limitaciones en el ejercicio de los derechos de estos menores, que sean necesarias para su adecuada atención, se realizarán con arreglo a la legislación vigente y con la debida autorización judicial”.*

### III. RESOLUCIÓN

Por todo lo expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto:

#### SUGERENCIA

Que, por parte de las administraciones públicas competentes, se valoren las anteriores consideraciones en orden a potenciar la atención específica de los menores que presentan discapacidades psíquicas, concertando en su caso las plazas que sean necesarias en los establecimientos adecuados para tal fin.»

### 2.2.5. DESCUENTOS EN EL AUTOBÚS URBANO MOTIVADO POR UNA MINUSVALÍA (Expte. 1189/2009)

El 12 de noviembre de 2009 se dirigió una Sugerencia al Ayuntamiento de Zaragoza con el fin de promover descuentos en el uso del autobús urbano para un menor de edad con una discapacidad inferior al sesenta y cinco por ciento.

#### «I. ANTECEDENTES

Primero.— En fecha 29 de junio de 2009 tuvo entrada en esta Institución una queja planteada por la

madre de un niño de cinco años de edad, con una minusvalía del cincuenta y uno por ciento, relativa al uso del transporte público en la ciudad de Zaragoza, en concreto, aludía a la inexistencia de descuentos en el autobús urbano para personas que presentaban ese grado de discapacidad.

Segundo.— Dicha queja fue admitida a supervisión, mediante el correspondiente acuerdo, en fecha 1 de julio de 2009, solicitando por escrito información al respecto ese mismo día al Departamento de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón, a Transportes Urbanos de Zaragoza S.A. (TUZSA) y al Ayuntamiento de Zaragoza.

Por su parte, el Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón informaba mediante escrito de 15 de julio de 2009 que dicha cuestión era competencia del Ayuntamiento de Zaragoza.

De otro lado, TUZSA, también en fecha 15 de julio de 2009 contestaba a nuestro requerimiento con las siguientes palabras:

“... Según el artículo 15-1 de nuestro contrato con el Ayuntamiento, las tarifas de los distintos tipos de billetes serán las que decida el Ayuntamiento en cada momento para cada servicio, de acuerdo con las disposiciones y autorizaciones necesarias.

En Zaragoza, las subvenciones al transporte no se dan al viajero, sino al servicio y, en concreto, debo indicar que TUZSA presta un servicio especial para personas con movilidad reducida o discapacidades diversas, que es subvencionado especialmente por el Ayuntamiento”.

En último lugar, ya en fecha 21 de octubre de 2009, tras dos recordatorio efectuados los días 27 de agosto y 29 de septiembre del año en curso, tuvo entrada en esta Institución la contestación del Ayuntamiento de Zaragoza, según la cual “el Ayuntamiento de Zaragoza no contempla descuentos para minusválías inferiores al sesenta y cinco por ciento, que es la invalidez absoluta. A partir de esa cifra e independientemente de su edad, la persona tiene abono gratuito de transporte”.

### II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.— La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución del Justicia de Aragón establece lo siguiente:

“1.— El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:

a) *La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.*

b) *La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.*

c) *La defensa de este Estatuto.”*

Las funciones de esta Institución se plasman de idéntica forma en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

“2.— En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:

a) *La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de*

Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.

b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la Ley del Justicia.

c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas y jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.”.

Al amparo de esta disposición y en cumplimiento de las funciones que el texto estatutario le encomienda, es por lo que se procede al estudio de la pretensión que se expone en la queja.

Segunda.— Es objeto de estudio en la presente Sugerencia el uso del transporte público por personas con algún tipo de discapacidad.

El punto de partida no es otro que la Ley 7/1999, de 9 de abril, de la Administración Local de Aragón, que en materia de competencias, establece en el Capítulo V del Título II lo siguiente:

“Competencia de los municipios:

1. Los municipios, en el ejercicio de su autonomía y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2. Los ámbitos de la acción pública en los que los municipios podrán prestar servicios públicos y ejercer competencias, con el alcance que determinen las Leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, serán los siguientes.

m. El transporte público de viajeros.

3. Los municipios ejercen sus competencias en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. En la programación y ejecución de su actividad se coordinarán con la Diputación General de Aragón y las demás Administraciones Públicas”.

(Artículo 42).

Por su parte, el artículo 44 de esta misma Ley establece como servicios municipales obligatorios a gestionar por los municipios, entre otros, el transporte.

Dicho lo cual, continuando con el análisis de la Ley 7/1999, el Título VII de la misma, bajo la rúbrica “Actividades, obras, servicios y contratación”, dedica el segundo de sus capítulos a los servicios públicos locales. Así, dispone que:

“Artículo 199. Servicios públicos locales.

1. Son servicios públicos locales cuantos se prestan para satisfacer los intereses y necesidades de la comunidad vecinal en los asuntos de competencia de las entidades locales.

2. Las entidades locales tendrán plena libertad para constituir, regular, modificar y suprimir los servicios de su competencia de acuerdo con las leyes. Garantizarán, en todo caso, el funcionamiento de los servicios obligatorios municipales (...)

Artículo 200. Creación de servicios públicos.

Las entidades locales acordarán de manera expresa la creación del servicio público local y aprobarán el reglamento por el que se regule antes de empezar a prestarlo. Asimismo, determinarán las modalidades de prestación y el régimen estatutario de los usuarios.

Artículo 201. Acceso a los servicios públicos.

Todos los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos en cada caso tendrán igual derecho a la utilización de los servicios públicos locales, sin que pueda existir discriminación en la prestación de los mismos que no sean las derivadas de la capacidad del propio servicio.

La reglamentación del servicio podrá establecer ventajas económicas en beneficio de los grupos sociales de menor capacidad económica o precisados de especial protección”.

Efectivamente, el Ayuntamiento de Zaragoza, en cuanto Administración Pública con competencia en materia de promoción e inserción social, con un especial interés derivado de su condición de administración más próxima al ciudadano, así como en consideración a sus específicas facultades en aquellos temas que hacen referencia a cualquier tipo de discapacidad y transporte, ha llevado a cabo distintas actuaciones tendentes a fomentar la integración social de personas afectadas por algún tipo de deficiencia, ya sea por su limitación sensorial, ya sea por su discapacidad. Fruto de ello por ejemplo es la Ordenanza Municipal para la Eliminación de Barreras de la Comunicación y del Transporte en el Municipio de Zaragoza, aprobada por el Pleno el 28 de febrero de 2002.

Igualmente y en ejercicio del contenido de lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 7/1999, el Ayuntamiento tiene en cuenta al fijar las tarifas del servicio de autobuses urbanos a aquellos grupos que por su capacidad económica o sus especiales características reclaman una especial protección. Así, por tratarse de personas económicamente desfavorecidas prevé que los menores de veintiséis años titulares del Carné Joven puedan obtener un descuento en los abonos trimestrales o anuales. Lo mismo cuando se trata de miembros de familia numerosa, en cuyo caso pueden beneficiarse de una reducción hasta tres miembros de la misma, así como cuando son personas perceptoras del Ingreso Aragonés de Inserción. Los pensionistas por su parte tienen acceso gratuito a este tipo de servicios.

Por lo que a personas con algún tipo de minusvalía se refiere, el Ayuntamiento contempla únicamente el supuesto de las personas que, independientemente de su edad, tienen reconocida un sesenta y cinco por ciento de minusvalía, esto es, la invalidez absoluta. Para éstas, el transporte urbano es gratuito, cualesquiera que sean sus circunstancias, pero sin que haya ninguna mención especial para personas con una discapacidad inferior a la indicada.

Tercera.— Llegado a este punto debe traerse a colación la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de ámbito estatal y cuya Exposición de Motivos, tras referirse al artículo 14 de nuestra Constitución, artículo que reconoce la igualdad ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna, establece que estos derechos y libertades constituyen hoy uno de los ejes esenciales en la actuación sobre la discapacidad. Los poderes públicos deben asegurar por tanto que las personas con discapacidad puedan disfrutar del conjunto de todos los derechos humanos: civiles, sociales, económicos y culturales.

Y se hace mención de esta norma porque precisamente se basa en el derecho de igualdad. Obviamente no es igual una minusvalía del sesenta y cinco por ciento que una del cincuenta por ciento, pero resulta que, en el caso particular que origina la presente Sugerencia, una persona de cinco años con una minusvalía reconocida del cincuenta y uno por ciento no puede obtener ninguna reducción fundamentada en su discapacidad por no alcanzar el porcentaje para ello previsto, pero es que tampoco puede optar a un descuento como usuario del transporte urbano por razón de su edad, dado que no ha alcanzado la edad suficiente para ser titular del Carné Joven.

Continuando con la Ley 51/2003, su artículo 1.2 establece que "A los efectos de esta ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al treinta y tres por ciento" y por lo que al ámbito de aplicación de esta norma se refiere, el artículo 3 de la misma dispone que "de acuerdo con el principio de transversalidad de las políticas en materia de discapacidad, esta ley se aplicará en los siguientes ámbitos: (...) c) Transportes".

Se trata por tanto de no excluir automáticamente a aquellas personas con una minusvalía que no alcanza el sesenta y cinco por ciento, puesto que ello puede interpretarse como discriminación dentro de un grupo tradicionalmente estigmatizado, sino de integrarlas para que, de alguna manera, se reconozca su situación y que la misma redunde en su beneficio, en este caso económico.

Así, a título de ejemplo, el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, establece los criterios a tener en cuenta para fijar el grado y nivel de dependencia de una persona, dato que posteriormente será el que determine el tipo de prestación que un dependiente debe recibir, siguiendo en cualquier caso una escala proporcional a las circunstancias del beneficiario.

Cuarta.— Pues bien, con todo lo hasta ahora expuesto, sería interesante que el Ayuntamiento tomara no un criterio absoluto, sino relativo, en el momento de determinar la tarifa económica del servicio de transporte urbano. En concreto, siempre respetando el servicio gratuito previsto para las personas con una discapacidad a partir del sesenta y cinco por ciento, sería positivo que dicho organismo aplicara un factor proporcional para que las personas con algún tipo de minusvalía notoria, aun sin llegar a la invalidez absoluta, pudieran obtener algún tipo de reducción en la tarifa del transporte urbano.

### III. RESOLUCIÓN

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

#### SUGERENCIA

Primera.— Que por parte del Ayuntamiento de Zaragoza se estudie la posibilidad de introducir descuentos en el transporte urbano, para aquellas personas que, sin alcanzar una minusvalía del sesenta y cinco por ciento, tengan reconocida algún tipo de discapacidad.»

### 2.2.6. PROBLEMAS EN LA ADOPCIÓN INTERNACIONAL (Expte. 1546/2009)

Desde esta Institución se tramitó un expediente admitido a supervisión y motivado por la siguiente queja, que hizo que nos dirigiéramos al Departamento de Servicios Sociales y Familia de la siguiente manera:

*«En la misma se hace alusión al descontento mostrado por el señor ... y la señora ... en relación con los trámites de adopción iniciados con ADECOP PIAO ARAGON.*

*Explican en su escrito que al llegar a China no les entregaron a la niña ya que ésta tenía tuberculosis, según les dijeron. Contaban ya con el certificado de idoneidad emitido por el Gobierno de Aragón.*

*Puestos en contacto con ADECOP, ésta se desentendió, haciendo cargo de todos los gastos sin ninguna explicación sobre lo ocurrido».*

Desde el Departamento referido se nos informó del procedimiento seguido, sin que pudiera constatarse irregularidad alguna en su actuación:

*«La familia ..., solicitantes de adopción de un menor extranjero procedente de China, recibieron una primera asignación a través de la Entidad ADECOP-PIAO con fecha 23 de diciembre de 2008. Dicha preasignación fue rechazada por esta familia al no ajustarse a su certificado de idoneidad por motivos de salud del menor preasignado.*

*El 25 de junio de 2009 reciben nueva preasignación de las autoridades chinas en la materia, siendo aceptada por la familia ..., y a la que este Instituto dio su conformidad a que continuara el proceso de adopción, con fecha 1 de julio de 2009. La familia viaja posteriormente a China para finalizar los trámites de la adopción en dicho país y regresar con la menor.*

*El 1 de septiembre de 2009, estando la familia en el país, la Entidad ADECOP-PIAO comunica al IASS que la menor preasignada por las autoridades chinas y aceptada por la familia y la Entidad pública, había sido diagnosticada de tuberculosis. Por este motivo, no se podían finalizar los trámites de la adopción en ese momento, ya que había que esperar a la recuperación total de la enfermedad de la niña por tratarse de una enfermedad infectocontagiosa.*

*En esta comunicación, ADECOP-PIAO nos indica que la Agencia de la Mujer china inicia una nueva búsqueda para realizar otra asignación a la familia .... Dicha preasignación nos la harían llegar de inmediato en cuanto se produjera.*

*Al día siguiente, este Instituto recibe, mediante fax, información acerca de la nueva preasignación que la familia recibirá. Este mismo día 2 de septiembre, se emite documento por el que el Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales informa a las autoridades chinas que se dará nuestra conformidad en el momento que recibamos formalmente dicha preasignación.*

*La Entidad ADECOP-PIAO informa más tarde a través de vía telefónica que la familia había decidido regresar a España sin más espera.*

*A su regreso, la familia ... acude al Servicio de Menores para relatarnos lo sucedido y expresar su descontento y malestar por la actuación de la Entidad ADECOP-PIAO. En este sentido, se indica que, por*

parte del IASS, se podría intervenir si formalizasen una queja contra la Entidad ADECOP-PIAO, ya que es la fórmula administrativa que lo permite.

Con fecha 22 de septiembre de 2009 ha tenido entrada en el Servicio de Menores queja formulada por los señores ... contra la Entidad colaboradora de adopción internacional ADECOP-PIAO».

## 2.2.7. IMPOSIBILIDAD PARA ACOGER A UN NIÑO EXTRANJERO POR RAZONES DE EDAD (Expte. 1713/2009)

Tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja en el que se hacía referencia a la siguiente cuestión:

«... He gestionado el acogimiento de un niño de una aldea de África, con el fin de que pueda cursar aquí sus estudios, ya que las posibilidades de salir adelante en su lugar de origen son prácticamente inexistentes. Después de haber realizado viajes, gestiones y numerosos gastos por tal motivo, me ha sido comunicado desde Gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales que mi petición no puede ser atendida por motivo de edad, ya que el niño tiene cinco años y la edad mínima legal es de ocho.

Si bien no considero irregular esta resolución, pues es ajustada a la Ley, entiendo que es injusta, pues la finalidad perseguida es ayudar a una persona y facilitarle un futuro mejor para su vida, en todos los sentidos. Me sería reconfortante conocer si existe alguna otra posibilidad legal de lograr este propósito sin encontrar inconveniente en la edad indicada».

Consecuencia de ello, nos dirigimos al Departamento de Servicios Sociales y familia con el fin de recabar información sobre el tema planteado, obteniendo la siguiente contestación:

«El primer acogimiento temporal por razones de estudios que se realizó en la Comunidad Autónoma de Aragón se remonta a 1996. En aquel momento la Ley de extranjería vigente ya señalaba que los acogimientos temporales de menores extranjeros no podían tener como finalidad la adopción. El órgano competente para su autorización era la Delegación de Gobierno de cada Comunidad Autónoma. El precepto legal daba cabida a que la Delegación del Gobierno pidiera informe a los servicios de protección de menores, sin embargo se solicitaban esporádicamente. La Ley señalaba que los acogimientos por estudios podrían tener la duración del ciclo escolar, por lo que no obligaba a salir de España a los menores y éstos perdían totalmente el apego a sus padres y el contacto con su cultura de origen (en algunos casos, incluso perdieron el idioma materno). En 1997 una Comisión Interministerial dictó una Circular dirigida a las Comunidades Autónomas en la que definía los tipos de acogimiento y daba una serie de instrucciones sobre ellos, sobre todo, incidiendo en que no podría permitirse que se convirtieran en adopciones "a la carta", cuestión ésta que impedía el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la cooperación en materia de Adopción Internacional, hecho en la Haya en 1993 y que entró en vigor el 10 de mayo de 1995.

En 1998 el Huracán Micht motivó el primer acogimiento temporal por razones de estudios que se realizó en la Comunidad Autónoma de Aragón se remonta a 1996. En aquel momento la Ley de extranjería vigente

ya señalaba que los acogimientos temporales de menores extranjeros no podían tener como finalidad la adopción. El órgano competente para su autorización era la Delegación de Gobierno de cada Comunidad Autónoma. El precepto legal daba cabida a que la Delegación del Gobierno pidiera informe a los servicios de protección de menores, sin embargo se solicitaban esporádicamente. La Ley señalaba que los acogimientos por estudios podrían tener la duración del ciclo escolar, por lo que no obligaba a salir de España a los menores y éstos perdían totalmente el apego a sus padres y el contacto con su cultura de origen (en algunos casos, incluso perdieron el idioma materno). En 1997 una Comisión Interministerial dictó una Circular dirigida a las Comunidades Autónomas en la que definía los tipos de acogimiento y daba una serie de instrucciones sobre ellos, sobre todo, incidiendo en que no podría permitirse que se convirtieran en adopciones "a la carta", cuestión ésta que impedía el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la cooperación en materia de Adopción Internacional, hecho en la Haya en 1993 y que entró en vigor el 10 de mayo de 1995.

En 1998 el Huracán Micht motivó una serie de solicitudes de acogimiento que el Ministerio tuvo que frenar, señalando que sólo saldrían menores de Honduras si las autoridades del país lo solicitaban y que había otras formas de ayudar. Esta respuesta del Ministerio tuvo una serie de críticas en toda España por parte de las familias que consideraban que debían ayudar a un menor. Este hecho, unido a la negativa de algunas familias en Asturias a devolver a los niños rusos que habían pasado con ellos las vacaciones, fue el que hizo que los acogimientos tuvieran mayor relevancia y fueran tenidos en cuenta en varias Comisiones Técnicas Interautonómicas.

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, los acogimientos por estudios se modifican y se especifica que tendrán la duración de un curso escolar. En los cuatro años anteriores, se había puesto de manifiesto en las mencionadas Comisiones Técnicas, el problema que suponía la permanencia durante tanto tiempo de los menores sin ver a sus padres y sin retornar a su país. De ahí que el hecho de exigir una duración máxima de un año tenga como objetivo que el menor mantenga contacto con su familia y su propia cultura, es decir, que mantenga los vínculos.

En la mayoría de los acogimientos no existe vínculo familiar entre los acogedores y los menores, si bien ha habido un incremento de acogimientos por estudios solicitados por familias de inmigrantes que desean traer a familiares a estudiar (sobrinos o nietos), si bien se realiza un seguimiento a fin de evitar que los menores queden en situación de ilegalidad, transcurrido el primer año.

Dado el incremento de familias que solicitaban acogida temporal de menor por estudios con edades inferiores a los cuatro años, se decidió asimilar la edad de escolarización obligatoria a la edad mínima que debía tener el menor para iniciar el acogimiento, es decir, se exigió seis años cumplidos en el momento de formalizarlo. Este hecho era compartido por las autoridades educativas y por las de extranjería, ya que se

habían dado casos de solicitar acogimiento por estudios de bebés de meses. En otros casos se vio claramente que las familias pretendían una especie de sustitutivo de la adopción para ver cómo era tener un niño en casa.

Cuando se preparó el Decreto 190/2008 del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo, se consideró que debía contemplarse en la norma una regulación de estos acogimientos. Por un lado establecer unos criterios claros para la concesión de los acogimientos y, por otro, la valoración de las familias sobre su idoneidad y su forma de asimilar la temporalidad del acogimiento.

Entre esos criterios se encuentra el de la edad mínima de 8 años cumplidos. El motivo de esta edad mínima se basa en la experiencia en estos acogimientos. Teniendo en cuenta que se trata de menores no adoptables, la mayoría de ellos tiene padres. La separación de los mismos a una edad muy baja hace que el menor pierda el apego hacia ellos; se les crea dudas en cuanto a la parentalidad ya que enseguida llaman papá y mamá a los acogedores. Con ocho años cumplidos, los niños ya tienen su idioma consolidado, reconocen perfectamente quiénes son sus padres y han adquirido hábitos culturales que mantienen y reconocen. Además, con esa edad ya sabe dónde y con quién quieren estar el próximo curso o, al menos, lo manifiestan.

Muchas familias solicitantes consideran que cuanto más pequeño es el menor más posibilidades de adaptación tiene, lo cual es un error. Se observó que en muchos casos los niños perdieron su idioma materno (oral y escrito), hasta el punto de no saber desenvolverse en su país de origen cuando volvían en verano. En los menores procedentes de Ucrania, todavía era más patente, ya que el alfabeto utilizado es distinto al nuestro y todavía no lo habían adquirido.

Hasta el momento, ningún acogimiento que se inició con 6 años ha sido exitoso. La mayoría han tenido una duración de unos cuatro años y han finalizado de forma traumática: deseo del menor de querer volver con su familia, conductas negativas del menor contra los acogedores, deseo de la familia de finalizarlo por mal comportamiento, etc.

Además de lo anterior, algunos acogimientos han tenido la intención de servir como prueba para una futura adopción, lo que resulta inaceptable. A veces es posible detectar esa intención en la valoración, pero otras no.

La tendencia legal en Aragón respecto a la edad mínima es también compartida por alguno de los países de origen de los menores, entre ellos Ucrania, que cada vez pone más trabas a la salida de menores por este método elevando la edad mínima. Las autoridades de ese país consideran que existen otras formas de ayudar a sus menores distintas a las del acogimiento.

En el caso de Bielorrusia, no permiten salir a los menores en acogimientos de estudios, sólo por vacaciones, y han de tener entre 8 y 14 años.

En cuanto al párrafo señalado en la queja: "(...) la finalidad perseguida es ayudar a una persona y facilitarle un futuro mejor para su vida, en todos los

sentidos. Me sería reconfortante conocer si existe alguna otra posibilidad legal de lograr este propósito sin encontrar inconveniente en la edad indicada", se puede decir que para ayudar a un niño no es necesario tenerlo en su compañía. Se puede ayudar sin necesidad de separarlo de sus padres y de su propio país. En cuanto a la adopción internacional queda totalmente descartada, ya que el niño no es adoptable y no puede tratarse de una adopción a la carta, una adopción de un menor en concreto, ya que el Convenio de la Haya citado descarta los contactos previos entre la familia del menor y los adoptantes, contactos que es evidente ya se han producido.

Por último, señalar que en las solicitudes que se facilitan a los solicitantes ya se les informa claramente que la edad mínima es de ocho años". una serie de solicitudes de acogimiento que el Ministerio tuvo que frenar, señalando que sólo saldrían menores de Honduras si las autoridades del país lo solicitaban y que había otras formas de ayudar. Esta respuesta del Ministerio tuvo una serie de críticas en toda España por parte de las familias que consideraban que debían ayudar a un menor. Este hecho, unido a la negativa de algunas familias en Asturias a devolver a los niños rusos que habían pasado con ellos las vacaciones, fue el que hizo que los acogimientos tuvieran mayor relevancia y fueran tenidos en cuenta en varias Comisiones Técnicas Interautonómicas.

Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, los acogimientos por estudios se modifican y se especifica que tendrán la duración de un curso escolar. En los cuatro años anteriores, se había puesto de manifiesto en las mencionadas Comisiones Técnicas, el problema que suponía la permanencia durante tanto tiempo de los menores sin ver a sus padres y sin retornar a su país. De ahí que el hecho de exigir una duración máxima de un año tenga como objetivo que el menor mantenga contacto con su familia y su propia cultura, es decir, que mantenga los vínculos.

En la mayoría de los acogimientos no existe vínculo familiar entre los acogedores y los menores, si bien ha habido un incremento de acogimientos por estudios solicitados por familias de inmigrantes que desean traer a familiares a estudiar (sobrinos o nietos), si bien se realiza un seguimiento a fin de evitar que los menores queden en situación de ilegalidad, transcurrido el primer año.

Dado el incremento de familias que solicitaban acogida temporal de menor por estudios con edades inferiores a los cuatro años, se decidió asimilar la edad de escolarización obligatoria a la edad mínima que debía tener el menor para iniciar el acogimiento, es decir, se exigió seis años cumplidos en el momento de formalizarlo. Este hecho era compartido por las autoridades educativas y por las de extranjería, ya que se habían dado casos de solicitar acogimiento por estudios de bebés de meses. En otros casos se vio claramente que las familias pretendían una especie de sustitutivo de la adopción para ver cómo era tener un niño en casa.

Cuando se preparó el Decreto 190/2008 del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de medidas de protección de menores en

situación de riesgo o desamparo, se consideró que debía contemplarse en la norma una regulación de estos acogimientos. Por un lado establecer unos criterios claros para la concesión de los acogimientos y, por otro, la valoración de las familias sobre su idoneidad y su forma de asimilar la temporalidad del acogimiento.

Entre esos criterios se encuentra el de la edad mínima de 8 años cumplidos. El motivo de esta edad mínima se basa en la experiencia en estos acogimientos. Teniendo en cuenta que se trata de menores no adoptables, la mayoría de ellos tiene padres. La separación de los mismos a una edad muy baja hace que el menor pierda el apego hacia ellos; se les crea dudas en cuanto a la parentalidad ya que enseguida llaman papá y mamá a los acogedores. Con ocho años cumplidos, los niños ya tienen su idioma consolidado, reconocen perfectamente quiénes son sus padres y han adquirido hábitos culturales que mantienen y reconocen. Además, con esa edad ya sabe dónde y con quién quieren estar el próximo curso o, al menos, lo manifiestan.

Muchas familias solicitantes consideran que cuanto más pequeño es el menor más posibilidades de adaptación tiene, lo cual es un error. Se observó que en muchos casos los niños perdieron su idioma materno (oral y escrito), hasta el punto de no saber desenvolverse en su país de origen cuando volvían en verano. En los menores procedentes de Ucrania, todavía era más patente, ya que el alfabeto utilizado es distinto al nuestro y todavía no lo habían adquirido.

Hasta el momento, ningún acogimiento que se inició con 6 años ha sido exitoso. La mayoría han tenido una duración de unos cuatro años y han finalizado de forma traumática: deseo del menor de querer volver con su familia, conductas negativas del menor contra los acogedores, deseo de la familia de finalizarlo por mal comportamiento, etc.

Además de lo anterior, algunos acogimientos han tenido la intención de servir como prueba para una futura adopción, lo que resulta inaceptable. A veces es posible detectar esa intención en la valoración, pero otras no.

La tendencia legal en Aragón respecto a la edad mínima es también compartida por alguno de los países de origen de los menores, entre ellos Ucrania, que cada vez pone más trabas a la salida de menores por este método elevando la edad mínima. Las autoridades de ese país consideran que existen otras formas de ayudar a sus menores distintas a las del acogimiento.

En el caso de Bielorrusia, no permiten salir a los menores en acogimientos de estudios, sólo por vacaciones, y han de tener entre 8 y 14 años.

En cuanto al párrafo señalado en la queja: "(...) la finalidad perseguida es ayudar a una persona y facilitarle un futuro mejor para su vida, en todos los sentidos. Me sería reconfortante conocer si existe alguna otra posibilidad legal de lograr este propósito sin encontrar inconveniente en la edad indicada", se puede decir que para ayudar a un niño no es necesario tenerlo en su compañía. Se puede ayudar sin necesidad de separarlo de sus padres y de su propio país. En cuanto a la adopción internacional queda totalmente descartada, ya que el niño no es adoptable y no puede tratar-

se de una adopción a la carta, una adopción de un menor en concreto, ya que el Convenio de la Haya citado descarta los contactos previos entre la familia del menor y los adoptantes, contactos que es evidente ya se han producido.

Por último, señalar que en las solicitudes que se facilitan a los solicitantes ya se les informa claramente que la edad mínima es de ocho años».

## 2.2.8. POSIBLE VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA IMAGEN DE LOS MENORES (Expte. 965/2009)

Tuvo entrada en esta Institución un escrito en el que se planteaba la posibilidad de que el derecho de imagen del menor fuera vulnerado como consecuencia de la instalación en algunas piscinas públicas de cámaras de vigilancia.

Consecuencia de ello se admitió el escrito a información sin gestiones, con las siguientes indicaciones:

«Estimado señor:

Su queja ha quedado registrada en esta Institución con el número arriba expresado, al que rogamos haga referencia en ulteriores contactos con nosotros.

Dado que en su escrito solicita información sobre un tema concreto que puede ser satisfecha sin necesidad de dirigirnos a otras entidades, me es grato informarle de las siguientes cuestiones:

Manifiesta en su escrito las dudas que le generan la instalación de cámaras de vigilancia en piscinas públicas, en tanto pueda repercutir sobre la imagen del menor. A este respecto conviene hacer alusión en primer lugar a la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, norma que desarrolla el derecho constitucionalmente reconocido en el artículo 18 de nuestra Carta Magna. De dicha norma se desprende que la esfera del Honor, de la Intimidad Personal y Familiar y del uso de la Imagen estará delimitada de manera decisiva por las ideas que prevalezcan en cada momento en la Sociedad y por el propio concepto que cada persona según sus actos propios mantenga al respecto y determine sus pautas de comportamiento. De esta forma la cuestión se resuelve en la Ley en términos que permiten al juzgador la prudente determinación de la esfera de protección en función de datos variables según los tiempos y las personas.

Existe igualmente numerosa jurisprudencia que afronta la cuestión en relación con la grabación de imágenes. Así, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, en sentencia número 1003/2008, de 23 de octubre, establece que "la Constitución, en su artículo 18, reconoce con carácter general el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (...) En consonancia con lo anterior, la especial protección que debe darse a datos relativos a menores ha tenido su acogida normativa en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor".

Esta resolución y en realidad todas las que están relacionada con la protección de estos derechos, sientan su fundamento precisamente en la vulneración de los mismos, hecho que sucede cuando se trata de la captación de imágenes que pertenecen a la intimidad

de ciudadanos particulares. Es más, en los supuestos en los que están implicados menores de edad, la doctrina constitucional ha otorgado un ámbito de superprotección que obliga a ser sumamente cauteloso en cuanto a la información que de los mismo se suministra, aunque ésta tenga interés público. Así, el Tribunal Constitucional ha ensalzado el legítimo interés de un menor de que no se divulguen datos relativos a su vida familiar o personal.

No obstante, toda esta normativa y jurisprudencia está destinada a la protección de la intimidad de las personas, incluidos por supuesto los menores de edad, concretamente, a aquellas acciones que puedan afectar a los actos que constituyen su actividad más íntima y personal, dentro de la cual, no puede darse cabida a los meros actos realizados al aire libre en el contexto de las piscinas.

Ahondando un poco más en la cuestión, todo parece indicar que la instalación de este tipo de dispositivos en lugares públicos tiene como finalidad salvaguardar la integridad física y seguridad del menor, mediante un mayor control de las actividades, sin que nada haga sospechar que las imágenes captadas por estos mecanismos vayan a ser divulgadas. Piense en este sentido, en la cantidad de incidentes que pueden llegar a evitarse al controlar el correcto uso de las instalaciones por parte de los usuarios. Igualmente y dado que el Ayuntamiento obtiene una contraprestación mediante la explotación de las piscinas municipales, tiene que garantizar igualmente el óptimo funcionamiento de las mismas, lo que por supuesto incluye el bienestar y seguridad de los ciudadanos».

## 2.2.9. POSIBLE VULNERACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE CREAR UN REGISTRO DE MENORES EXTRANJEROS (Expte. 1629/2009)

Esta Institución incoó un expediente de oficio, con el fin de recabar información sobre la posible vulneración de la norma por la que se prevé la creación de un Registro de menores extranjeros. Consecuencia de ello nos dirigimos al Delegado de Gobierno de Aragón en los siguientes términos:

«En concreto, se trataría del incumplimiento por parte del Gobierno del contenido previsto en el párrafo primero del artículo 111 del Real Decreto 2392/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, según el cual "en la Dirección General de la Policía existirá un Registro de menores extranjeros no acompañados a los solos efectos de identificación".

Hay que destacar que el propio Reglamento impulsa a las comunidades autónomas a una participación directa en la materia referida, por ser éstas las que, junto con los agentes sociales, pueden informar directamente y contribuir a que se ofrezca una perspectiva más cercana a la realidad.

A tal fin le agradeceré que me remita un informe escrito acerca del estado de la referida cuestión, en el que se indique, en particular, las actuaciones que está desarrollando la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con el Registro señalado».

Desde Delegación de Gobierno recibimos la siguiente contestación, concluyendo que no había irregularidad alguna en la actuación de nuestra Administración:

«Una vez consultadas la Brigada de la Policía Judicial, Brigada de Extranjería y Fronteras y Brigada de Policía Científicas, le informo lo siguiente:

Las funciones del Cuerpo Nacional de Policía en relación con los menores extranjeros indocumentados se encuentran reguladas en el Art. 35 de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que fue modificada por las Leyes Orgánicas 8/2000 y 14/2003.

El citado artículo es desarrollado en el Real Decreto 2393/04, que en su artículo 111 recoge la creación de un Registro de Menores extranjeros no acompañados, a los solos efectos de identificación. Para el cumplimiento del citado artículo la base de datos de extranjeros ADEXTRA (que se regula en la Orden del Ministerio del Interior 1751/2002) se acopló de forma rigurosa a estas exigencias, perfeccionando dentro de la misma aplicación un registro diseñado conforme a los requisitos reglamentarios establecidos.

No obstante, todo lo anteriormente manifestado, es de destacar que previamente al citado Reglamento, en la Dirección General de la Policía, y en concreto en la entonces Comisaría General de Extranjería y Documentación se habían realizado unos esbozos de lo que luego sería el Registro de Menores Extranjeros no acompañados.

Por lo que respecta a la Jefatura Superior en Aragón, cabe decir que durante los meses de junio y julio del año 2005, con ocasión de un incremento notable de las comparecencias ante distintos Servicios Provinciales de menores de edad extranjeros de origen magrebí que exigían traslado a los centros, alojamiento y manutención, y la conclusión de que estos menores eran desviados desde otras Regiones, con la consiguiente repercusión institucional que el hecho generó, se empezó a utilizar de una forma normalizada el mencionado Registro a efectos identificativos.

En esa época se fueron estableciendo reuniones de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía de las indicadas Brigadas con los Servicios del Departamento de Servicios Sociales y Familia, del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, y con personal de la Fiscalía de Menores y se acordaron políticas de actuación como los "Procedimientos a seguir para la Identificación y Regulación de Menores Extranjeros no acompañados de origen marroquí" o el Protocolo de Procedimiento a seguir en la actuación con Menores Extranjeros no acompañados. Por parte de los Servicios Centrales de el Instituto Aragonés de Servicios Sociales y Familia de la DGA se facilitaron listados de menores no acompañados a fin de cotejarlos con los datos de la Policía.

De esta forma se generó un procedimiento de trabajo habitual y conocido en el que participan la Brigada de Policía Científica, la Brigada de Extranjería, el Grupo de Menores de la Brigada de Policía Judicial y los Servicios de Menores de la Comunidad Autónoma.

En la actualidad, cuando se localiza a un menor extranjero no acompañado se procede a su reseña decadactilar por la Brigada de Policía Científica, pre-

via petición de la Brigada de Extranjería (en algunos casos el Grupo de Menores de la Brigada de Policía Judicial), mediante impresos oficiales instaurados al efecto. Su reseña se incluye en el campo "Menores en Desamparo", existente a tal efecto en el S.A.I.D (Sistema Automático de Identificación Dactilar). Este Archivo dactiloscópico es completamente independiente y aislado de los registros de reseñas ordinarias de mayores o menores detenidos.

Acto seguido el menor es trasladado al Centro de Menores Cesar Augusta, de la Diputación General de Aragón.

La hora de petición de reseña, una vez cumplimentada, es devuelta a la Brigada de Extranjería y Fronteras, a la que se comunica si existe otra reseña anterior del menor, con el nombre facilitado o con cualquier otro, y es esta Brigada la que introduce los datos en el registro de menores extranjeros no acompañados "MENAS" (dentro de la aplicación ADEXTRA), independiente del resto de la aplicación.

Igualmente, cuando es el Servicio Aragonés de Servicios Sociales el que tiene conocimiento de la presencia en sus centros de un menor extranjero en desamparo, se ponen en contacto con la Brigada de Extranjería, para que se proceda a la identificación del menor con arreglo a la operativa antes expuesta.

Mensualmente el mismo Instituto Aragonés de Servicios Sociales, con el que se mantiene un contacto permanente, envía a la misma Brigada de Extranjería un listado actualizado de los menores que se encuentran en sus Centros de acogida, e informan puntualmente cuando se produce cualquier variación en el expediente de los menores.

A fecha actual el registro de "MENAS" se encuentra actualizado».

### 3. ACTUACIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN

#### 3.1. DATOS SOBRE MENORES SUJETOS A PROTECCIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

A) NUMERO TOTAL DE MENORES BAJO ACCIÓN PROTECTORA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA:

	A	Z	H	T
En fecha 1 de enero de 2009	1117	845	177	95
En fecha 31 de diciembre de 2009	1127	854	188	85

B) MENORES SUJETOS A LA TUTELA DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN POR HABERSE APRECIADO UNA SITUACIÓN DE DESAMPARO (ART. 172.1 CÓDIGO CIVIL):

	A	Z	H	T
Número total menores desamparados a 1 de enero de 2009	436	359	52	25
Número total menores desamparados a 31 de diciembre de 2009	434	360	47	27
Total altas	288	253	18º	17
Total bajas	290	252	23	15

Situación de los menores a 31 de diciembre de 2009:

	A	Z	H	T
Internados en centros en la Comunidad Autónoma	204	184	12	8
Internado en otra Comunidad Autónoma	13	9	1	3
Fugados	9	9	-	-
Acogimiento familiar	208	158*	34	16

\* 9 menores con una tutela cautelar en Zaragoza residen en familia propia.

C) MENORES RESPECTO DE LOS QUE LA ADMINISTRACIÓN TIENE ASUMIDA LA GUARDA (Art. 172.2 del Código Civil):

	A	Z	H	T
Número total menores en guarda a 1 de enero de 2009	67	55	10	2
Número total menores en guarda a 31 de diciembre de 2009	44	29	13	2
Total altas	72	53	14	5
Total bajas	95	79	11	5

Situación de los menores a 31 de diciembre de 2009:

	A	Z	H	T
Internados en centros en la Comunidad Autónoma	30	23	6	1
Internado en otra Comunidad Autónoma	3	1	2	-
Fugados	-	-	-	-
Acogimiento familiar	11	5	5	1

D-1) MENORES PROTEGIDOS CON MEDIDA DE APOYO A LA FAMILIA:

	A	Z	H	T
Apoyos técnicos	474	347	86	41

D-2) EXPEDIENTES ABIERTOS, EN PROCESO DE VALORACIÓN, PENDIENTES DE TOMAR MEDIDA:

	A	Z	H	T
En Proceso de Valoración (pendientes de tomar medida)	104	79*	15	10

\* 10 menores se encuentran en proceso de «revaloración» dada la singularidad de su situación.

D-3) EXPEDIENTES EN ACOGIDA FAMILIAR SIN MEDIDA:

	A	Z	H	T
Con Acogimiento Familiar sin medida*	29	10	18	1

\* Se incluyen los acogimientos del artículo 173c y guardadores de hecho en familia extensa y ajena.

D-4) MENORES CON PRÓRROGA A LA MAYORÍA DE EDAD-PROGRAMA DE EMANCIPACIÓN PERSONAL:

	A	Z	H	T
Con prórroga a la mayoría de edad	42	29	9	4

## E) DENUNCIAS Y DEMANDAS PRESENTADAS DURANTE EL AÑO 2009:

	A	Z	H	T
<b>Diligencias Previas</b>	<b>1251</b>	<b>903</b>	<b>196</b>	<b>152</b>

<b>Procedencia:</b>	A	Z	H	T
Ámbito Justicia	<b>173</b>	<b>48</b>	<b>115</b>	<b>10</b>
Juzgados	24	12	2	10
Fiscalía	149	36	113	-
Fuerzas de Seguridad	<b>179</b>	<b>85</b>	<b>15</b>	<b>79</b>
Ámbito educativo	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>-</b>
Institutos, colegios y guarderías	9	7	2	-
Ámbito sanitario	<b>30</b>	<b>19</b>	<b>8</b>	<b>3</b>
Centros de Salud	2	-	2	-
Hospitales	28	19	6	3
Ámbito Social	<b>439</b>	<b>371</b>	<b>41</b>	<b>27</b>
Servicios Sociales de Base (S.S.B.)	154	93	39	22
Centros Municipales de Servicios Sociales (C.M.S.S.)	187	180	2	5
Entidades Sociales, ONG's	18	18	-	-
Albergue de Zaragoza	80	80	-	-
Ámbito familiar	<b>44</b>	<b>40</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
Padres o Tutores	31	30	1	-
El propio menor	6	6	-	-
Familia extensa del menor, guardadores, amigos,...	4	3	-	1
Particular / Anónimo	3	1	2	-
Equipo de Menores de 14 años (EMCA) / Eq. Medio Abierto	<b>209</b>	<b>209</b>	-	-
De oficio	<b>32</b>	<b>23</b>	-	<b>9</b>
Técnico de Guardería	<b>84</b>	<b>82</b>	-	<b>2</b>
Otras Comunidades Autónomas	<b>28</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>15</b>
Otra Provincia	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
Otros	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1251</b>	<b>903</b>	<b>196</b>	<b>152</b>

## F) ACTUACIONES DEL CONSEJO ARAGONÉS DE LA ADOPCIÓN:

	2009
<b>1. Nº de sesiones en el período:</b>	<b>12</b>

<b>2. Acuerdos adoptados en dicho periodo:</b>	2009
<b>ACOGIMIENTOS ADMINISTRATIVOS</b>	Preadoptivo. <b>16</b>
	Simple. <b>8*</b>
	Permanente. <b>11</b>
<b>CESE DE ACOGIMIENTOS ADMINISTRATIVOS</b>	<b>18</b>
<b>ACOGIMIENTOS JUDICIALES</b>	Preadoptivo. <b>17</b>
	Simple. <b>1</b>
	Permanente. <b>8</b>
<b>CESE DE ACOGIMIENTOS JUDICIALES</b>	<b>10</b>
<b>OTROS</b>	Nacional. <b>35</b>
	Internacional <b>15</b>

\* No se computan los 49 acogimientos de urgencia en hogar familiar, realizados durante el año 2009.

## G) NÚMERO DE SOLICITUDES DE ADOPCIÓN:

	2009
Solicitudes de adopción presentadas:	<b>161</b>

<b>Procedencia</b>	2009
Zaragoza	<b>116</b>
Huesca	<b>26</b>
Teruel	<b>18</b>

	2009
Registradas a 31 de diciembre	<b>3277</b>
Pendientes de estudio de Aragón	<b>109</b>

## H) NUMERO DE SOLICITUDES DE ADOPCIÓN INTERNACIONAL:

	2009
Solicitudes de adopción presentadas	<b>154</b>

	2009
Solicitudes de adopción acumuladas	<b>3298</b>

<b>Procedencia</b>	2009
Zaragoza	<b>117</b>
Huesca	<b>25</b>
Teruel	<b>12</b>

<b>Distribución por países</b>	2009
Brasil	<b>2</b>
Colombia	<b>8</b>
China	<b>5</b>
Etiopía	<b>6</b>
Filipinas	<b>5</b>
India	<b>19</b>
Jerusalén	<b>1</b>
Marruecos	<b>1</b>
Nepal	<b>1</b>
Perú	<b>2</b>
Rusia	<b>17</b>
Senegal	<b>1</b>
Sri Lanka	<b>1</b>
Ucrania	<b>3</b>
Vietnam	<b>9</b>
Sin elegir país	<b>73</b>

<b>SITUACIÓN DE LAS SOLICITUDES REGISTRADAS EN 2009</b>	
Desisten	26
Cerradas por caducidad del procedimiento	1
Valoradas Idóneas	77
Valoradas No Idóneas	1
Pendientes de Valoración	49

<b>SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES EN 2009</b>	
Expedientes tramitados por MTAS	<b>5</b>
Expedientes tramitados por ECAIs	<b>42</b>

<b>VALORACIÓN DE SOLICITUDES REALIZADAS EN 2009 (se incluyen parte de las solicitudes inscritas en 2009 y en 2008)</b>	
Desisten	40
Caducidad del Procedimiento	1
Valoradas Idóneas	124
Valoradas No Idóneas	1
Valoradas No Idóneas Temporales	2
Pendientes de Valoración	45
Plazo medio de valoración*	<b>3,8</b>

\* Desde fecha solicitud hasta recepción informe de valoración en meses

Número de adopciones internacionales realizadas.  
(Menores llegados desde otros países en guarda o adopción, correspondientes a expedientes)

	<b>2009</b>
Nº adopciones internacionales realizadas	<b>70</b>
Nº adopciones internacionales acumuladas	<b>1432</b>

Situación de todas solicitudes presentadas hasta:

	<b>2009</b>
Desisten	<b>534</b>
Valoradas Idóneas	<b>2555</b>
Valoradas No Idóneas	<b>119</b>
Idóneas por decisión judicial	<b>5</b>
Pendientes de Valoración	<b>45</b>
Caducidad el Procedimiento	<b>16</b>

Expedientes tramitados:

	<b>2009</b>
Expedientes tramitados por MTAS	<b>658</b>
Expedientes tramitados por ECAIs	<b>1448</b>

#### I) MENORES EXTRANJEROS-ACOGIDA INDIVIDUAL

Datos a fecha 31 de diciembre de 2009

##### SOLICITUDES NUEVAS

Se trata de solicitudes formalizadas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2009 por familias que solicitan acogimiento por primera vez.

Datos acumulados 1996-2009

AÑO	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09
Num. Expedientes Nuevos	1	1	4	3	10	18	18	22	36	27	22	28	60	28*

\* El expediente sólo se contabiliza la primera vez, las siguientes son consideradas como renovaciones, por lo que no se cuentan en los años sucesivos.

Situación de los expedientes de 2009

\*Los 28 expedientes nuevos de 2009 se reparten de la siguiente forma:

<b>Modalidad</b>	
Estudios	13
Salud	1
Vacaciones individuales	14
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>

Las solicitudes siguieron el siguiente trámite:

Modalidad	Solicitudes nuevas	Denegadas en Aragón*	Denegadas en país de origen**	Aprobadas (menores llegados a Aragón)***
Estudios	13	2	1	10
Salud	1	-	-	1
Vacaciones individuales	14	-	2	12
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>	<b>2</b>		<b>23</b>

\*Las solicitudes denegadas en Aragón lo fueron por las siguientes causas: a) no ser un supuesto por razones humanitarias y b) el menor no tenía la edad mínima para este tipo de acogimientos.

\*\*Las denegadas en su país de origen se refieren a aquellas en las que los interesados no aportaron toda la documentación en la emba-jada o bien no se les concedió por no reunir los requisitos.

\*\*\*Las solicitudes aprobadas se refieren a los menores que han lle-gado a Aragón y están ya en la familia de acogida.

#### EXPEDIENTES DE RENOVACIÓN

De los expedientes activos de familias que inicia-ron el acogimiento en años anteriores, se fueron reno-vando a lo largo del verano. Los motivos de la no re-novación en los casos en los que no se produjo fueron:

- Cumplimiento de la mayoría de edad
- Deseo del menor de volver a su país de origen
- Renuncia de la familia de acogida

#### TOTAL DE EXPEDIENTES EN ACTIVO

El total de menores en Aragón que están acogidos o han estado acogidos durante 2009 en las distintas modalidades de acogimiento (de expedientes nuevos y renovaciones), se distribuyen de la siguiente manera:

MODALIDAD DE ACOGIMIENTO	Nº DE MENORES
Estudios	66
Salud	9
Vacaciones individuales	12*
<b>TOTAL</b>	<b>87</b>

\*Ha de tenerse en cuenta que los casos de vacaciones individuales se produjeron en verano, por lo que los menores de dicha modali-dad ya se encuentran en España a fecha 31 de diciembre de 2009

#### MENORES EXTRANJEROS EN ACOGIDA INDIVIDUAL- AÑO 2009

<b>ESTUDIOS</b>	
PAÍS DE ORIGEN	Nº DE MENORES
Argelia	6
Argentina	1
Australia	1

ESTUDIOS	
PAÍS DE ORIGEN	Nº DE MENORES
Brasil	3
Cabo Verde	1
Colombia	10
Costa de Marfil	1
Ecuador	5
Estados Unidos	3
Guinea Ecuatorial	5
Honduras	2
Kyrgyza	1
Mali	1
Mauritania	2
Nicaragua	1
República Dominicana	3
Sahara	2
Ucrania	16
Uruguay	1
Venezuela	1
<b>TOTAL</b>	<b>66</b>

SALUD	
PAÍS DE ORIGEN	Nº DE MENORES
Argelia	1
Guinea Ecuatorial	2
Sahara	6
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>

VACACIONES INDIVIDUALES	
PAÍS DE ORIGEN	Nº DE MENORES
Brasil	1
Cabo Verde	2
Colombia	3
Guinea Ecuatorial	1
Marruecos	2
República Dominicana	1
Rusia	1
Ucrania	1
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>

<b>TOTAL DE MENORES EN ACOGIDA</b>	<b>87</b>
------------------------------------	-----------

#### PROGRAMAS DE ACOGIDA TEMPORAL DE MENORES EXTRANJEROS

ENTIDAD	2009
Fundación Infancia Solidaria. (Irak)	0
Asociación Asistencia a la Infancia. (Ucrania)	149 (v) 95 (n) 244
Patronato Anade. (Bielorrusia)	-
Asociación Esperanza Española (Ucrania)	9**
Asociación de Solidaridad y Acogida Niños de Chernobyl (ASAN). (Ucrania)	8 (v) 6 (n) 14
Tauste Solidaria con Bosnia. (Bosnia)	

ENTIDAD	2009
Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL). (Sahara)	40
Um Draiga. (Sahara)	40
ASAPS. (Sahara)	42
ALouda (Asociación de amigos del pueblo saharauí de Huesca). (Sahara)	42
LESTIFTA (Asociación de Amigos del Pueblo Saharauí de Teruel)	17
Sonrisas de Papel. (Bielorrusia)	-
Sonrisas Solidarias de Aragón (Bielorrusia)	14***
Asociación Solidaria Navarra Sin Fronteras. (Federación Rusa)	-
Fundación Infancia Solidaria. (Ghana)	1
<b>TOTAL</b>	<b>463</b>

V= Verano

N= Navidad

\*\* El Gobierno Bielorruso aplicó restricciones. La lista inicial era de 14 niños, pero no se permitió la salida de los mayores de 14 años.

\*\*\* El Gobierno Bielorruso aplicó restricciones. La lista inicial era de 20 niños, pero no se permitió la salida de los mayores de 14 años.

### 3.2. VISITAS A LOS CENTROS DE PROTECCIÓN DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN

Las visitas a estos centros se realizan todos los años. Reflejamos a continuación el resultado de las realizadas durante 2009.

#### 3.2.1. RESIDENCIA «SALDUBA» (Expte. 1669/2009)

El día 14 de diciembre de 2009 fuimos recibidos por la Directora de la Residencia Salduba, que lo es también de la Residencia Medina Albaida, con quien realizamos la visita de dicho centro.

La Residencia Salduba es un centro que tiene como finalidad la reinserción familiar de los menores que allí llegan. Se trata de menores con edades comprendidas entre los 6 y 17 años, puesto que en edades inferiores a la señalada el recurso existente es la Residencia Infanta Isabel.

Dado que el objetivo del centro es la vuelta del menor a su entorno familiar, desde el mismo se trata de apoyar esta reinserción que sin embargo no siempre se logra con éxito, en cuyo caso, los menores pasan a residir en un piso de autonomía personal, siempre y cuando tengan la edad suficiente y madurez adecuada para ello, y para los casos en que los menores cuentan con una corta edad, es el Servicio de Menores el que decide qué programa alternativo debe aplicarse que, en cualquier caso, conlleva el traslado a otro centro.

Nos comenta la Directora que si bien es cierto que el trabajo con los menores evoluciona generalmente bien y éstos vuelven con sus familias, no siempre ocurre así, siendo la Subdirección Provincial del Servicio de Menores la competente para resolver sobre salidas y cambios de centro.

El modo por el que los menores llegan hasta esta Residencia es prácticamente el mismo que para el resto de los centros de protección, esto es, la Subdirección

Provincial del Servicio de Menores, en su función de recepción y diagnóstico, ante una posible situación de desprotección de un menor, le asigna a éste un coordinador y un equipo para que estudien el caso y decidan el programa a aplicar. En cualquier caso y mientras se desarrolla el programa es el Gobierno de Aragón quien asume la tutela o la guarda, según los casos, de los menores.

La duración de la estancia en la Residencia es variable atendiendo a los componentes del caso, así, hay veces que en dos o tres meses se cree adecuada la vuelta al hogar y en otros casos extraordinarios, tal y como sucede en la actualidad con un menor, permanecen incluso hasta tres años porque así lo requieren las circunstancias.

Ya en el centro, son los ocho educadores de la Asociación Marboré quienes trabajan con los chicos, organizando su trabajo por turnos. Tal y como se indicó en el informe del año anterior, el equipo goza de un alto índice de cohesión y estabilidad, circunstancia que facilita el trabajo incluso en caso de que se incorpore un nuevo miembro.

El personal de la Residencia se completa con la Directora y con el personal de limpieza (dos PSD), perteneciente al I.A.S.S. Por otra parte, el Centro vuelve a contar con apoyo pedagógico que es desarrollado por un profesional de ese ámbito.

Por lo que se refiere al volumen de ingresos, a fecha de hoy ha habido un total de 19 ingresos a lo largo del año, estando ocupadas en todo momento las doce plazas con las que cuenta la Residencia. Los últimos ingresos han tenido lugar a finales de octubre del año en curso y el más antiguo hace tres años, tal y como se apuntaba anteriormente.

En la actualidad, nos comenta la Directora, la media de edad de los usuarios ha descendido, ya que en años anteriores los menores tenían 14 ó 15 años y en la actualidad tienen 12, contando con casi 18 años el mayor de los chicos y con 7 el menor de ellos.

Consultados los datos facilitados por el centro, constatamos que a lo largo del año —bien porque regresan a su familia, bien porque se busca otra alternativa— salvo una estancia de dos años y medio, el resto han permanecido en la Residencia menos de un año, lo cual no deja de ser un dato aleatorio, puesto que un porcentaje alto de los menores actuales llevan más de un año viviendo en este centro.

Por lo que a la nacionalidad de los menores se refiere, actualmente la mayoría son españoles, pero también los hay sudamericanos, de Europa del Este, marroquíes, sudafricanos, etc.

En cuanto el régimen diario de los chicos, se intenta que, en caso de que ya estuvieran escolarizados a su llegada, mantengan el centro al que acudían, así como a sus amigos. Si por el contrario, la causa por la que llegan a la Residencia es por absentismo escolar, se matricula a los chicos aunque se intenta que sea en distintos centros. En definitiva, se trata de normalizar la vida de los menores, pero también de individualizarla atendiendo a sus preferencias, algo que se ve reflejado en las distintas actividades extraescolares que pueden llegar a practicar unos y otros, siendo obligatoria al menos una por chico.

Aunque el rendimiento escolar es bajo en general, se fomenta el estudio, fijando dos horarios para ello: uno después de comer y otro antes de cenar.

Este régimen de vida normal se complementa con las visitas de los padres, siendo diferentes para cada

supuesto. Así, los hay a quienes sólo se les permite visitas supervisadas, otros cuya evolución es hacia las salidas que incluso pueden abarcar todo el fin de semana. En cualquier caso, no es el centro quien las determina, sino el Servicio de Menores.

El tema sanitario es una cuestión que también se asume y se sigue un protocolo consistente en realizar las revisiones pertinentes y, dado que algunos de los menores presentan enfermedades crónicas, se vigila también el seguimiento de ellas.

En cuanto a las instalaciones del centro, las condiciones materiales y de habitabilidad son correctas, si bien la antigüedad de la edificación y las características de los menores usuarios hacen cada vez más preciso un intenso mantenimiento. En los mismos términos que el año anterior, la Directora pone de manifiesto los inconvenientes derivados de la disposición vertical del edificio, añadiendo que, si bien hasta ahora no se les ha planteado el problema, en caso de que uno de los menores tuviera reducida su capacidad física no podría llevar vida normal ya que la Residencia carece de ascensor y las distintas dependencias se distribuyen por toda la casa.

En la planta calle, que es donde hemos sido recibidos, encontramos el despacho de la Directora, así como el de los educadores y dos cuartos destinados a actividades de ocio como puede ser lectura, televisión y juegos. Dichas dependencias se comunican con un amplio patio que normalmente es utilizado durante el buen tiempo.

En la planta inferior se encuentra la zona de cocina, comedor y lavandería, si bien, la cocina únicamente es utilizada para la preparación de los desayunos, puesto que las comidas y cenas se elaboran en la Residencia «Cesaraugusta», remitiendo semanalmente el número de menús que precisaran así como en su caso las especialidades de alguno de ellos.

En las dos plantas superiores encontramos los distintos dormitorios, un total de seis habitaciones dobles, así como los aseos.

En último lugar, resaltar que algunos de los chicos usuarios de la Residencia tienen abierto un expediente en Fiscalía de Menores, pues no hay que olvidar que la mayoría de ellos provienen de un entorno conflictivo.

Igualmente y en relación con la actuación de los fiscales de menores, si así lo entienden necesario, pueden promover que se abra expediente en relación con algún menor de cuyas circunstancias tengan conocimiento.

Si bien es cierto que desde la Fiscalía de Menores se realizaban visitas que tenían como finalidad la coordinación con los Servicios de Menores a los efectos de recibir información sobre los menores, este año han sido protocolizadas mediante la Instrucción dictada por el Fiscal General del Estado 1/2009, de 27 de marzo de 2009, sobre la organización de los servicios de protección de las secciones de menores.

### 3.2.2. RESIDENCIA «MEDINA ALBAIDA» (Expte. 1668/2009)

En fecha 14 de diciembre de 2009 se efectuó la visita a este centro, siendo atendidos por su Directora, que lo es también de la Residencia Salduba.

La alternativa que se busca para estos menores (mayores en cualquier caso de seis años, ya que por debajo de dicha edad es la Residencia Infanta Isabel la que se ocupa de ellos) es que puedan abandonar este Centro para convivir con una familia, ya sea en régimen de acogimiento, cualquiera que sea la naturaleza de éste, ya sea en adopción.

No obstante, si la alternativa prevista para un menor en cuestión es el acogimiento temporal, se intenta que vayan directamente a la familia sin necesidad de tener que pasar previamente por este Centro, para que la experiencia sea lo menos traumática posible.

A diferencia de lo que ocurre en los supuestos de adopción en los que el vínculo con la familia biológica desaparece, en los acogimientos permanentes, siempre y cuando no sea perjudicial para el menor, puede mantenerse de manera esporádica el contacto con la familia biológica.

Las edades de los menores usuarios de la Residencia oscilan entre los 6 (o casi 6, dependiendo de las circunstancias) y los 14 años, si bien, como dato a resaltar, cabe mencionar que la edad media de los niños que salen en adopción es de 8 años y el éxito de encontrar familia para ellos está prácticamente garantizado.

En la actualidad, el mayor de los chicos tiene 13 años y el más pequeño casi 6, siendo aleatorio que se trate de chico o chica.

Además, en la mayoría de los casos son menores de nacionalidad española y no es atípico encontrar hermanos en el Centro. De hecho, a día de hoy, por un lado conviven en la Residencia una pareja de hermanas de 12 y 8 años y, por otro, tres hermanos de 10, 9 y 6 años. El problema que presentan estos casos es que, en el intento de no separar a los hermanos, no siempre resulta fácil encontrar familias que se hagan cargo de todo ellos, debido al coste, no sólo económico, sino emocional que supone.

Por lo que a la duración de la estancia se refiere, sin duda alguna, la idea fundamental es que cuanto más breve sea, mejor, puesto que se trata de evitar que el menor acuse en exceso el cambio que supone el abandonar su entorno familiar para pasar a ser atendido por una Institución, para más tarde volver a pasar al cuidado de otra familia. No obstante y pese a dicha idea, en ocasiones las estancias han durado durante dos años.

A lo largo del año, son once los menores que han pasado por esta Residencia, cuatro de los cuales ya la han abandonado, bien sea como consecuencia de acogimientos (preadoptivo o en familia extensa), bien por considerar necesario el cambio de alternativa inicialmente adjudicada.

Por tanto, a fecha de la visita son siete los usuarios de la Residencia, siendo la fecha de ingreso más antigua septiembre de 2008 y la más reciente septiembre de 2009.

Pese a que es un servicio para toda la Comunidad Autónoma, la provincia de procedencia de todos los menores es Zaragoza. Cabe mencionar igualmente que es el Gobierno de Aragón el que asume la tutela de todos ellos.

Por lo que al régimen diario de los chicos se refiere, es el normal para su edad, de modo que son escolarizados en caso de que previamente no lo estuvieran, dedicando las mañanas y parte de las tardes, según

las edades, a la formación escolar y las tardes a realizar actividades extraescolares y estudio.

Los fines de semana son acompañados por los educadores a diversas actividades deportivas (gimnasia rítmica, fútbol, baloncesto...) y lúdicas (cine, grupo scout, excursiones), individuales o en grupo, tratando siempre de buscar lo que más les motive con carácter individual, evitando en la medida de lo posible que sean identificados como grupo por su lugar de residencia.

En último lugar y en cuanto a las instalaciones, la residencia sigue ubicándose en el mismo inmueble que años anteriores, concretamente en una zona céntrica y accesible de la ciudad. Se trata de un piso dúplex cuyas condiciones de habitabilidad son excelentes y que se disfruta en régimen de alquiler. En la planta baja se encuentra el recibidor, un aseo, la cocina-comedor y el salón. En la planta superior se ubican las habitaciones de los menores y dos baños. Salvo una de las estancias que dispone de litera, el resto de habitaciones son también dobles pero tienen camas individuales pues la amplitud de las dependencias lo permite. El mobiliario y enseres que se va deteriorando son sustituidos, guardándose los que no son propiedad en el trastero de que dispone la vivienda. Pese a que se trata de un piso adecuado y moderno, la Directora pone de manifiesto la falta de alguna otra estancia, ya que sólo cuentan con un salón que forzosamente sirve como sala de juegos, televisión y ordenador.

En cuanto al equipo educativo sigue integrado por siete educadores de la asociación Marboré, apreciándose bastante estabilidad en los profesionales que atienden este recurso. El personal cuenta con apoyo pedagógico de un profesional de ese ámbito, cuyos servicios son requeridos cuando un menor lo necesita. La directora y las dos trabajadoras de servicios domésticos pertenecen al I.A.S.S.. Las comidas y cenas son elaboradas en la residencia «Cesaraugusta».

### 3.2.3. RESIDENCIA «INFANTA ISABEL» (Expte. 1667/2009)

El día 28 de octubre de 2009 se realizó visita a la Residencia «Infanta Isabel», dedicada al desarrollo de funciones de jardín de infancia y que atiende a niños con edades comprendidas entre los cero y los seis años de edad y cuyas funciones se distribuyen fundamentalmente en acogida y residencia. Al igual que el año anterior el Director y Subdirector del Centro fueron los encargados de guiar la visita.

El espacio dedicado a la residencia no ha experimentado variaciones respecto al año anterior. La residencia cuenta con veinte plazas, si bien, independientemente del número de menores que lleguen, deben acoger a cada uno de ellos aunque superen el límite de esas plazas, lo cual es posible gracias al espacio con el que cuenta el centro, incluso teniendo en cuenta que de las dos plantas que conforman el espacio, la superior, prevista como unidad específica para menores con necesidades especiales, continúa cerrada y sin destino previsto.

La planta baja está dividida según la dedicación a la que está destinada. Así, por una parte se encuentra la zona de los despachos, cocina y dependencias destinadas a lavandería, comedor del personal y almacenamiento de provisiones, y, por otra parte encontramos

la Unidad de Acogida. Dicha Unidad, a su vez, cuenta con un espacio específico para lactantes con varias cunas de tipo hospitalario y con el espacio dedicado a la higiene de los bebés. Igualmente en este espacio se sitúa una cuna destinada para una menor de tres años adaptada a sus problemas de discapacidad.

Junto a esta zona de lactantes existe un *office* para el seguimiento de cada menor, usando un panel de corcho en la pared para colgar la información relevante de cada menor como pueda ser el tipo de alimentación, medicación, etc.

Hay un gran espacio denominado *jugador* que se completa además con la zona de recreo al aire libre con columpios.

Existe una zona diferenciada en la que se encuentran los lactantes y el resto del espacio se divide en la denominada «zona de acogida y la «zona de residencia», conocida como «Casa Verde», esta última para los niños que ya llevan más tiempo en la residencia. Así, siempre y cuando no se trate de un bebé, esto es, a partir de los dieciocho meses, independientemente de su edad, los niños que llegan al centro pasan a ocupar este espacio donde normalmente suelen pasar un mes y que a su vez se divide en tres ambientes: el dormitorio, que en este momento cuenta con cinco camas y dos cunas, con la respectiva zona de aseo; el salón donde comen y pueden ver la tele, y la zona pedagógica con juguetes del propio Centro o de cada niño.

La «Casa Verde», esto es, la unidad residencial, prácticamente cuenta con esta misma distribución y, tal como se apuntaba, en ella residen los niños que llevan más tiempo en el centro.

A lo largo de la visita encontramos un bebé portador del virus VIH, así como un niño y una niña que todavía no están en edad de escolarización.

En cuanto al personal de atención de la residencia, en la actualidad, además del director y subdirector, cuenta con diecisiete técnicos y un técnico con complemento específico por especial dedicación. Los técnicos desarrollan su trabajo por turnos en los que lógicamente se incluyen las noches.

El Centro cuenta igualmente con cuatro cocineros y un ayudante y con diez trabajadores de servicio doméstico, incrementando por tanto el personal en relación con el año anterior. Por lo que al personal técnico especializado de apoyo se refiere, la Residencia sigue contando con un pediatra y con una psicóloga. El pediatra acude a diario media jornada, ya que la otra media la desarrolla en el Servicio Provincial, igual que la psicóloga, sólo que ésta acude tres días a la semana. La psicóloga, por su parte, asiste a las reuniones con los técnicos para conocer los datos relevantes y el desarrollo de los menores.

El servicio de seguridad de la zona, continuo las veinticuatro horas del día, sigue siendo realizado mediante una contrata de carácter privado, si bien lo cierto es que, tal y como se indicaba en el informe del año anterior, al no estar ubicado en esta zona el COA las incidencias ahora son mínimas. De hecho, este año sólo se ha interpuesto una denuncia por agresión a uno de los educadores.

En la actualidad son once los menores acogidos en la residencia, de los cuales cuatro están escolarizados. Los ingresos de menores en este centro se han visto incrementados respecto al año anterior, ya que se han

registrado hasta sesenta y tres entradas, si bien en realidad se trataba de sesenta y una reales, puesto que las dos de diferencia se refieren a mismos niños con varias entradas. La media de edad también se ha visto ligeramente superada ya que, frente a los tres y cuatro años de edad registrados como promedio en el año 2008, este año se sitúa en cuatro y cinco años de edad.

De los sesenta y un menores acogidos a lo largo del año 2009, treinta y tres tienen nacionalidad española, de los cuales veinticinco son españoles de origen; dos cuentan con un progenitor español y otro que no lo es, y seis que, aun siendo españoles, ninguno de sus padres lo son.

En cuanto al resto de nacionalidades, la mayoría de los menores que han pasado por el centro han sido rumanos (gitano-rumanos), pero también búlgaros, rusos, ecuatorianos, argelinos, marroquíes, senegaleses, un gambiano y un gahaniano.

Así, aunque este año ha habido más ingresos, no obstante, la duración de los mismos ha sido más breve y si bien la situación económica hacía presagiar que el ingreso de menores extranjeros iría en aumento, lo cierto es que hasta ahora no han sido los motivos económicos los que han conllevado dichos ingresos. La brevedad por tanto de las estancias (entre 155 y 200 días) responde a las expectativas de que la acogida de los menores dure lo menos posible, lo cual se traduce en el hallazgo de una solución satisfactoria cuanto antes. Lo ideal por supuesto es que el menor pueda volver con sus padres, si bien, en caso de no ser esto posible, se contempla la posibilidad de reintegrarlo a la familia extensa, esto es, abuelos, tíos, etc. En caso de que esto tampoco fuera posible, se prevé la figura del acogimiento y en último lugar la del acogimiento preadoptivo.

En la actualidad cuentan con una niña disminuida psíquica de casi tres años a la que, dados los cuidados especiales que precisa, se está tratando de buscar un centro adecuado para sus circunstancias, incluso fuera de los límites de la Comunidad Aragonesa, lo cual no siempre es fácil, o concertar plazas con los centros que puedan hacerse cargo de niños con estas minusvalías, poniendo de manifiesto la necesidad de crear plazas para ellos, puesto que no es un caso puntual, ya que nos han comentado durante la visita la estancia de otro niño con semejante problemática.

Las causas que motivan el ingreso de los menores en el centro son diversas y bajo el término «imposibilidad familiar» se acaparan distintas situaciones como puede ser el maltrato, el desorden familiar, la falta de recursos económicos... y si bien, de forma provisional, la DGA asume la tutela cautelar de los menores, posteriormente ésta puede decaer por ser reintegrado a la familia tal y como antes se indicaba, o puede consolidarse convirtiéndose en una tutela firme.

Para terminar y como novedad, se constata que, en cumplimiento de la Instrucción dictada por el Fiscal General del Estado 1/2009, de 27 de marzo de 2009, sobre la organización de los servicios de protección de las secciones de menores, desde Fiscalía de Menores se realizan visitas con una frecuencia de tres meses a los centros de menores en su función de acogida, fomentando por tanto la intervención y participación del Ministerio Fiscal.

### 3.2.4. RESIDENCIA «JUAN DE LANUZA I» (Expte. 1666/2009)

El día 20 de noviembre de 2009 se realizó visita a la Residencia Juan de Lanuza I, que tradicionalmente había hecho las funciones de COA II, función que en la actualidad se desarrolla en la Residencia Cesaraugusta y en la Residencia Infanta Isabel, dependiendo de la edad de los menores, motivado este cambio, tal y como se expuso en el informe del año anterior, porque *«el Centro de Observación y Acogida Juan de Lanuza, con dos módulos independientes, con una capacidad limitada a once o doce plazas y con un entorno rodeado de jardín, ha demostrado tener una limitación importante para contener a los menores en momentos de crisis, resultando excesivamente complicado limitar las fugas en algunos casos y controlar las interferencias producidas por otros menores desde el exterior. Asimismo, la limitación física de plazas dificulta ofrecer una respuesta de calidad ante ingresos imprevistos de un número importante de menores en una misma noche»*.

Así, se ha considerado más adecuado destinar las instalaciones de la Residencia Juan de Lanuza al cumplimiento de medidas de protección específicas, esto es, para menores que disponen ya de un diagnóstico con una medida de protección asignada, consistiendo dicha medida en un acogimiento residencial de media o larga estancia tendente a su integración en la comunidad.

En la presente visita fuimos recibidos por el Director y Subdirector de la Residencia, que igualmente están al frente de la Residencia Infanta Isabel. La Residencia Juan de Lanuza está integrada por dos chalés, si bien sólo uno de ellos está ocupado, permaneciendo el otro vacío (salvo por la presencia del personal encargado de la limpieza del mismo) a la espera de que se le asigne un destino específico.

Por su parte, el otro chalet sí que está ocupado, concretamente por un total de doce jóvenes, de los cuales cuatro son chicas y el resto chicos.

A lo largo del año se han registrado hasta un total de treinta y ocho ingresos, de los cuales sólo ocho eran chicas y el resto chicos. De todo ellos, la mayoría, un total de veinte, eran menores extranjeros no acompañados (MENAS), siendo diversos los motivos que han justificado el resto de los internamientos. Así, algunos de ellos llegan por problemas en el ámbito familiar, por hallarse en situación de desamparo o incluso como consecuencia del cumplimiento de una medida de libertad vigilada cuyo desarrollo se cree conveniente que se lleve a cabo en esta Residencia. En este último supuesto, la decisión no deriva del Servicio Provincial, sino como consecuencia de una Orden Judicial.

En cuanto a las nacionalidades de los menores, coincide que todos los MENAS son de nacionalidad marroquí y en cuanto al resto de los usuarios que a lo largo del año han residido en el Centro, los ha habido de nacionalidad española, guineana y rumana, si bien, también algún marroquí ha sido internado en este centro aunque no fuera un MENA.

En la actualidad, el más joven de los usuarios tiene 14 años y en general las edades de los usuarios, a día de hoy, varían entre los 14 y los 18 años de edad. De hecho, aunque la Residencia está prevista para menores, en ocasiones se permite que permanezca una vez cumplida la mayoría de edad. Así, para un marroquí

que cumple los 18 años en este mes de noviembre está previsto que continúe en el Centro hasta que encuentre un recurso de autonomía. La misma decisión se ha tomado respecto a otro de los menores que dejará de serlo durante el próximo mes de enero.

Por lo que a la duración de las estancias se refiere, aunque es variable, en general se tratan de largas estancias, pudiendo incluso llegar a superar los tres años, o simplemente durar poco más de un mes. Actualmente, el chico con más antigüedad ingresó en el Centro en noviembre de 2007.

No siempre la Residencia está preparada para afrontar las características especiales que presentan algunos de sus usuarios. En concreto, pese a que en un inicio se pensó en este Centro como el adecuado para atender a una menor con problemas de salud mental, lo cierto es que tras 37 días de estancia fue trasladada al Centro Prisma.

En cuanto a las actividades de los usuarios, dedican su tiempo a hacer cursos de formación en centros sociolaborales, en escuelas taller, etc., así como a la búsqueda de empleo y a las tareas de casa.

Por lo que al personal educativo se refiere, pertenece a la Asociación Marboré y son un total de catorce profesionales, si bien se prevé que inminentemente se aumenten a diecisiete. Los educadores se distribuyen el trabajo por turnos en los que están presentes tres o cuatro de ellos. Cuenta igualmente con personal de limpieza y una persona encargada de las tareas de mantenimiento.

Las instalaciones se distribuyen a lo largo de dos plantas. Así, en la planta calle se encuentra una sala de juego y de televisión, un aseo, una zona de despacho y una zona de cocina-comedor, si bien la comida es preparada en la Residencia Infanta Isabel y transportada adecuadamente hasta estas instalaciones. En la planta superior se encuentra la zona de dormitorios, con un total de seis habitaciones dobles y dos baños, uno para chicos y otro para chicas.

### 3.2.5. RESIDENCIA «CESARAUGUSTA» (Expte. 1655/2009)

El día 6 de noviembre de 2009 tuvo lugar la visita girada a la Residencia Cesaraugusta que, como ya se indicó en el informe del año anterior, desarrolla las funciones de Centro de Observación y Acogida (COA) para menores con edades comprendidas entre los seis y los dieciocho años de edad. Está por tanto separado físicamente del COA destinado a menores de hasta seis años de edad y que tiene sus dependencias en la Residencia Infanta Isabel. Por tanto, estos dos centros, junto con las dos vivienda-hogar ubicadas respectivamente en Huesca y Teruel, conforman la totalidad de los Centros de Observación y Acogida existentes en la Comunidad de Aragón.

En esta ocasión realizamos la visita acompañados de la Directora del Centro, quien está al cargo del mismo desde diciembre del año 2008, y del Jefe de Servicio de Protección a la Infancia y Adolescencia del Gobierno de Aragón.

Como Centro de Observación y Acogida, se divide en dos estratos. De un lado el COA I, destinado a menores de entre seis y catorce años de edad, y de otro el COA II, para menores desde catorce hasta dieciocho

años de edad, si bien en ocasiones, atendiendo a las circunstancias y si el desarrollo y compromiso es el adecuado, se sigue trabajando con ellos aunque hayan cumplido la mayoría de edad.

El ingreso en un COA tiene siempre como finalidad velar por la protección de los menores. Se trata por tanto de saciar sus necesidades básicas y de realizar por parte de los profesionales el diagnóstico adecuado, a partir del cual se decide qué medidas posteriores deben adoptarse.

Desde un punto de vista estricto, la duración máxima de la estancia es de dos meses, si bien, en supuestos en que el diagnóstico no es fácil de elaborar o el recurso necesario no está disponible por su especialidad, puede alargarse algún tiempo.

En cuanto a la nacionalidad de los menores que llegan a este Centro, no sólo son españoles, sino que también extranjeros. Dentro de éste último grupo encontramos a aquellos conocidos de forma genérica como menores extranjeros no acompañados (MENAS). De estos, el ochenta y cinco por ciento tienen nacionalidad marroquí y el resto son en su mayoría sudamericanos, sobre todo ecuatorianos, y rumanos.

El principal problema que plantean los MENAS es que no siempre resulta fácil determinar su edad concreta y lo que en la práctica se viene haciendo es contrastar el resultado obtenido mediante la llamada *prueba de la muñeca* con la reseña policial.

En la actualidad y por lo que al personal que trabaja en el centro se refiere, el COA I cuenta con trece educadores que trabajan por turnos de mañana, tarde y noche, las veinticuatro horas de día y con un coordinador que tiene encomendadas tareas propias de organización como pueda ser transmitir la información relevante al Servicio de Menores, acudir a los juzgados, ponerse de acuerdo con los servicios de salud, etc.

Por su parte, el COA II cuenta con una estructura prácticamente igual, si bien cuenta con un educador menos. Como persona común a ambos COAS, está la figura del coordinador técnico.

Completan el organigrama laboral la Directora, el Subdirector del Centro y el personal dedicado a las tareas domésticas, recepción y seguridad.

En cuanto a las instalaciones, tal y como se indicaba en el informe del año pasado, se siguen accediendo a las mismas a través del patio exterior que actualmente cumple con las funciones de patio de recreo. Por su parte, el edificio, con forma de «L», dedica un lado a despachos, lavandería, sala de visita, almacenaje, etc. y en el otro de sus lados, dividido en dos alturas, se ubican las dependencias de los menores, si bien no ocupan todo el lateral, sino únicamente una de sus alas. En concreto, para respetar en la medida de lo posible la separación entre los menores de uno y otro COA, la planta primera alberga al COA II, mientras que la segunda está destinada al COA I.

Los menores no sólo están divididos por edad, sino que también por sexo, de modo que cada una de las plantas se divide a su vez en dos apartamentos, obteniendo un total de cuatro pisos de idéntica distribución, dos de ellos para chicos y los otros dos para chicas. Cada piso dispone de seis habitaciones que dado su espacio permiten perfectamente convertirlas en doble o individual dependiendo de las necesidades del momento, de dos aseos, de una cocina y de una zona

comunitaria. Si bien es cierto que los chicos y chicas están separados en cuanto a habitación y aseo, no así por lo que al resto de actividades se refiere, ya que éstas se realizan conjuntamente. Así, sólo se da uso a una de las cocinas y en cuanto a las dos zonas comunitarias, una tiene función de comedor y televisión y la otra está dedicada al estudio o al ocio, dependiendo de si se trata del COA II o del COA I respectivamente.

En último lugar y como dependencia, en cada uno de los pisos hay un despacho destinado al trabajo de los educadores.

Tal y como se indicó en el informe pasado, las instalaciones se encuentran en buen estado y no presentan aspecto deteriorado. De hecho, nos explica la Directora que son los chicos usuarios del centro los que se han encargado la última vez de dar una mano de pintura a la zona destinada a vivienda.

Sin embargo, persiste la situación de abandono de las dependencias construidas en su día por los alumnos de la última escuela taller, incrementándose, según comenta la Directora, el deterioro de la misma. Pese a que desde El Justicia de Aragón, se elaboró una Recomendación dirigida al Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón, como consecuencia del Expediente 1927/2007, con el fin de que, dado el nivel de ocupación de los centros de menores y la insuficiencia de los medios materiales, estas instalaciones podrían ser aptas para una nueva reorganización, lo cierto es que en la actualidad la realidad no ha cambiado, pese a que tal Recomendación fue aceptada por la Administración.

En cuanto al nivel de ocupación, nos indican que a lo largo del año ha sido irregular, así, los meses de febrero y marzo fueron meses de elevada ocupación, mientras que desde mayo hasta agosto la ocupación fue escasa, repuntando nuevamente a partir del mes de octubre, en el que se ha registrado la entrada de hasta once MENAS.

La media de usuarios es de cinco menores por COA, si bien, en el momento de la visita son dos los usuarios del COA I y catorce los del COA II. De estos dieciséis, cuatro son chicas y el resto chicos, si bien uno de ellos ha sido trasladado a la Residencia Villacampa y otro no ha pasado la noche en el Centro. Los ingresos de estos chicos han tendido lugar entre el 26 de agosto y el 5 de noviembre de 2009.

A día de hoy, sólo uno de los menores posee la nacionalidad española, teniendo la mayoría de ellos, once en concreto, nacionalidad marroquí. En cuanto al resto, uno de los menores es de Colombia, otro de Ecuador, otro de Venezuela y otro de Cabo Verde.

Las edades de los menores oscilan entre los quince y diecisiete años de edad y el tiempo que llevan residiendo en el Centro es desde algo más de dos meses a un ingreso reciente del día anterior, si bien la mayoría de ellos ingresaron a lo largo del mes de octubre.

Son diversos los motivos por los que llegan hasta la Residencia «Cesaraugusta». Así, de un lado, se trata de menores con problemas en el ámbito familiar, cuatro en la actualidad, y, de otro lado, son menores que se encuentran en situación de desamparo, situación en la que se hallan los once marroquíes a los que antes hacíamos referencia, que a su vez pertenecen al grupo de los MENAS.

Las plazas en cada módulo son hasta quince, si bien el número ideal es de doce menores en cada uno de ellos, contando por tanto en la actualidad con espacio suficiente para el desarrollo de los menores.

Los motivos por los que los menores llegan a este centro son diversos, pero en cualquier caso la finalidad es siempre su protección. Son dos las vías por las que acceden al centro. De un lado, la denominada urgente, consecuencia de la actuación policial, y de otro, la planificada, como resultado de la valoración llevada a cabo por el Servicio de Menores. En la actualidad, la mayoría de ellos están por motivos de desamparo, si bien, los menos, lo están por problemas en el ámbito familiar.

Independientemente del motivo por el que los menores llegan al Centro, el protocolo de acogida de éste consiste siempre en enviar al Servicio de Menores la información inicial recogida relativa a cada menor, así como cada uno de los informes de incidencia que diariamente se realizan, para que el coordinador de referencia asignado a cada menor lo ponga en conocimiento del equipo de menores correspondiente. A las tres semanas se realiza el llamado Informe Educativo de Observación y en caso de que desde la elaboración de este informe hasta el final de la estancia del menor haya transcurrido tiempo suficiente para detectar datos importantes que incluir en el mismo, éste se actualiza.

Se intenta que aquellos menores escolarizados en el momento de su internamiento continúen acudiendo diariamente al colegio y en cuanto a los MENAS se insiste en su inserción laboral a través del aprendizaje correcto del castellano y de un oficio.

Los menores son atendidos también desde un punto de vista sanitario, ya que se les lleva al centro sanitario que por zona corresponde para que reciban los cuidados básicos y siempre que lo necesiten.

### 3.2.6. RESIDENCIA «VILLACAMPA» (Expte. 1670/2009)

En fecha 15 de octubre de 2009 visitamos esta residencia que el Gobierno de Aragón inauguró a principios de 2008. El recurso se venía demandando desde hacía tiempo por el incremento del número de menores, muchos de ellos extranjeros, que tenían que ser atendidos por la entidad pública debido a causas diversas y con problemáticas cada vez más complejas. Ya en diversos informes elaborados por el Justicia, señalábamos los elevados niveles de ocupación de los centros, especialmente los de observación y acogida, así como el incremento de los tiempos de estancia de los menores en ellos debido precisamente a la insuficiencia de recursos especialmente residenciales.

Todo ello ha llevado a la habilitación de un nuevo espacio, configurado como una edificación de reciente construcción que se disfruta en régimen de alquiler. Los espacios están perfectamente adecuados para la atención residencial, teniendo en cuenta que en un principio se iba a ubicar en sus dependencias una residencia privada. En febrero de 2008 abrió sus puertas, contando con una capacidad de veinte plazas.

Nos acompañan en la visita, además de la directora y la coordinadora, el responsable de estos programas en la Fundación Federico Ozanam así como personal

responsable del Gobierno de Aragón, concretamente el Subdirector Provincial del I.A.S.S. y el Jefe de Servicio de Prevención y Protección a la Infancia y Adolescencia y Ejecución de Medidas Judiciales.

Este último nos ofrece información sobre la medida de acogimiento residencial y otros datos en materia de protección de menores. Así, indica que en el día de la fecha el Gobierno de Aragón tiene a 309 menores ingresados en centros de protección (distribuidos entre sus nueve centros propios, los veinticuatro centros concertados —incluyendo aquí los diversos pisos de emancipación— y los veintinueve centros colaboradores situados en diferentes puntos de la geografía española para atender problemáticas específicas de los menores —trastornos alimentarios,...—).

En cuanto a la residencia que visitamos en el día de hoy, señalar que el edificio dispone de planta calle, dos alturas y un sótano, encontrándose en proceso de pintado en el momento de la visita. En la entrada hay un pequeño hall desde el que se distribuyen las dependencias: un despacho para los educadores, otro para la dirección, una habitación con una cama y un sillón para el educador de noche (hay dos personas asignadas al turno nocturno), que también está previsto como cuarto de contención, una sala multiusos (para reuniones del personal o de los propios menores) en la que se encuentra instalada una fotocopiadora y un ordenador con acceso a Internet. En esta planta se encuentran también el comedor con una pequeña cocina (las comidas y cenas se sirven en forma de catering por la Residencia CesarAugusta; los desayunos y meriendas se preparan en el propio centro), vestuarios para el personal y baños.

El centro está dirigido a menores inmersos en procesos de autonomía personal, diferenciándose dos programas: un módulo de cinco plazas para los menores integrados en el PEP (programa de emancipación personal) y el programa de autonomía para quince menores. Así, en la primera planta del inmueble se encuentran ubicados los usuarios de este programa (menores de 14 a 16 años para los que se prevé como alternativa su emancipación), distribuyéndose las estancias en siete habitaciones (una individual, una triple y el resto dobles), los baños y un despacho para la coordinadora de la Fundación Federico Ozanam.

En la segunda planta se encuentran normalmente los destinatarios del programa de emancipación (con edades comprendidas entre los 16 y los 21 años), ocupando las habitaciones con carácter individual. En el momento de la visita, en una de las estancias se encontraba un menor del programa de autonomía por exigencias de organización interna. Esta planta cuenta también con un salón constituido en un espacio propio para los usuarios, con televisión y un ordenador. Otra dependencia, que en la anterior planificación residencial iba a ser destinada a enfermería, se utiliza actualmente como almacén. En estas dependencias saludamos a un menor que se encuentra en su habitación y nos la enseña gustoso.

La planta sótano dispone de un amplio almacén-despensa, lavandería, sala de calderas, baños y tres salas de estar y ocio para los usuarios por las que se puede acceder a un patio interior con terraza al que se le puede dar buen uso en épocas veraniegas. En la lavandería se dispone de una lavadora (los menores se

lavan y planchan su ropa por iniciativa propia), enviándose a una tintorería la ropa blanca. Del secado de las prendas se encarga cada usuario, disponiendo de un tendedor individual que colocan en su habitación (se indica que hay que tener un especial cuidado y seguimiento con la ropa porque algunos menores la venden o la regalan). Se ha solicitado la adquisición de una máquina secadora.

Es el único centro que dispone de un programa de emancipación (normalmente se desarrollan en pisos independientes) junto a otro de autonomía, lo que conlleva ventajas e inconvenientes. Si bien todos los usuarios tiene que desarrollar una serie de tareas comunes en la vivienda (comedor, limpieza, lavado y planchado,...), los integrados en la unidad de emancipación se ocupan especialmente de la zona de sus dependencias. Económicamente, se diferencian también porque perciben una beca de la entidad pública (cuyo importe varía en función de sus ingresos) para sus gastos de todo tipo, que es ingresada en una cuenta bancaria.

En cuanto al personal, el centro está dirigido por una funcionaria de la D.G.A. con experiencia en el ámbito de la infancia y adolescencia. La gestión educativa está conveniada con la Fundación Federico Ozanam, que aporta el personal educativo, con una coordinadora al frente. Si bien en la unidad de autonomía, la presencia de los educadores es permanente (hay doce personas que funcionan a turnos), en la unidad de emancipación se dedican especialmente a llevar un control y vigilar la evolución de los usuarios, visitando el centro regularmente y teniendo el refuerzo del equipo educativo que atiende los pisos de autonomía que gestiona la Fundación. Además, trabajan en la vivienda una gobernanta (coordina todas las tareas de limpieza, mantenimiento, aprovisionamiento,...) y una persona de limpieza.

A lo largo de 2009 y hasta el momento de la visita han estado residiendo en el centro quince menores, siendo la mayoría extranjeros marroquíes cercanos a la mayoría de edad que pasan al PEP. Dos menores han sido trasladados al centro de internamiento por medida judicial al incumplir la medida de libertad vigilada que se les había impuesto en un procedimiento de reforma. En el año han residido en el centro cinco menores nacionales. Las problemáticas que suelen presentar unos y otros son diferentes, si bien en ambos casos se trabaja en su formación prelaboral, en la búsqueda de empleo y, en el caso de los extranjeros, en la obtención de la documentación necesaria. El periodo de estancia que se prevé en cada unidad es un año como mínimo.

En el momento de la visita hay doce menores internados, cinco de ellos llevan más de un año. En el programa de autonomía hay tres chicas, tendiéndose a que el centro sea habitualmente mixto, lo que es beneficioso para los usuarios pero en ocasiones produce situaciones complicadas. Así, algunos usuarios están estudiando en un instituto de educación secundaria, otros asisten a centros sociolaborales (realizando cursos de carpintería, albañilería, soldadura,...) y algunos están trabajando. Todos ellos asisten sin excepción a cursos de idioma español. En general, están ocupados durante todo el día. Para los fines de semana se les suelen ofrecer diversas actividades, sin perjuicio del tiempo libre de que disfrutan.

Se nos señala que actualmente el Gobierno de Aragón atiende, a través de sus recursos propios, a treinta y seis jóvenes que han cumplido la mayoría de edad, existiendo además un recurso específico para ex tutelados, de orientación y apoyo básicamente, que se espera poder mantener durante la próxima anualidad si el recorte presupuestario no lo impide.

Finalmente señalar que, explicado a los menores usuarios el objeto de nuestra visita, declinan formular queja alguna sobre su situación o sobre el funcionamiento del centro.

### 3.2.7. VIVIENDA HOGAR DE HUESCA (Expte. 1671/2009)

En fecha 14 de diciembre de 2009 se efectuó la visita a este centro, siendo atendidos por su Directora, que lo es también de la Residencia Salduba.

La alternativa que se busca para estos menores (mayores en cualquier caso de seis años, ya que por debajo de dicha edad es la Residencia Infanta Isabel la que se ocupa de ellos) es que puedan abandonar este Centro para convivir con una familia, ya sea en régimen de acogimiento, cualquiera que sea la naturaleza de éste, ya sea en adopción.

No obstante, si la alternativa prevista para un menor en cuestión es el acogimiento temporal, se intenta que vayan directamente a la familia sin necesidad de tener que pasar previamente por este Centro, para que la experiencia sea lo menos traumática posible.

A diferencia de lo que ocurre en los supuestos de adopción en los que el vínculo con la familia biológica desaparece, en los acogimientos permanentes, siempre y cuando no sea perjudicial para el menor, puede mantenerse de manera esporádica el contacto con la familia biológica.

Las edades de los menores usuarios de la Residencia oscilan entre los 6 (o casi 6, dependiendo de las circunstancias) y los 14 años, si bien, como dato a resaltar, cabe mencionar que la edad media de los niños que salen en adopción es de 8 años y el éxito de encontrar familia para ellos está prácticamente garantizado.

En la actualidad, el mayor de los chicos tiene 13 años y el más pequeño casi 6, siendo aleatorio que se trate de chico o chica.

Además, en la mayoría de los casos son menores de nacionalidad española y no es atípico encontrar hermanos en el Centro. De hecho, a día de hoy, por un lado conviven en la Residencia una pareja de hermanas de 12 y 8 años y, por otro, tres hermanos de 10, 9 y 6 años. El problema que presentan estos casos es que, en el intento de no separar a los hermanos, no siempre resulta fácil encontrar familias que se hagan cargo de todo ellos, debido al coste, no sólo económico, sino emocional que supone.

Por lo que a la duración de la estancia se refiere, sin duda alguna, la idea fundamental es que cuanto más breve sea, mejor, puesto que se trata de evitar que el menor acuse en exceso el cambio que supone el abandonar su entorno familiar para pasar a ser atendido por una Institución, para más tarde volver a pasar al cuidado de otra familia. No obstante y pese a dicha idea, en ocasiones las estancias han durado durante dos años.

A lo largo del año, son once los menores que han pasado por esta Residencia, cuatro de los cuales ya la han abandonado, bien sea como consecuencia de acogimientos (preadoptivo o en familia extensa), bien por considerar necesario el cambio de alternativa inicialmente adjudicada.

Por tanto, a fecha de la visita son siete los usuarios de la Residencia, siendo la fecha de ingreso más antigua septiembre de 2008 y la más reciente septiembre de 2009.

Pese a que es un servicio para toda la Comunidad Autónoma, la provincia de procedencia de todos los menores es Zaragoza. Cabe mencionar igualmente que es el Gobierno de Aragón el que asume la tutela de todos ellos.

Por lo que al régimen diario de los chicos se refiere, es el normal para su edad, de modo que son escolarizados en caso de que previamente no lo estuvieran, dedicando las mañanas y parte de las tardes, según las edades, a la formación escolar y las tardes a realizar actividades extraescolares y estudio.

Los fines de semana son acompañados por los educadores a diversas actividades deportivas (gimnasia rítmica, fútbol, baloncesto...) y lúdicas (cine, grupo scout, excursiones), individuales o en grupo, tratando siempre de buscar lo que más les motive con carácter individual, evitando en la medida de lo posible que sean identificados como grupo por su lugar de residencia.

En último lugar y en cuanto a las instalaciones, la residencia sigue ubicándose en el mismo inmueble que años anteriores, concretamente en una zona céntrica y accesible de la ciudad. Se trata de un piso dúplex cuyas condiciones de habitabilidad son excelentes y que se disfruta en régimen de alquiler. En la planta baja se encuentra el recibidor, un aseo, la cocina-comedor y el salón. En la planta superior se ubican las habitaciones de los menores y dos baños. Salvo una de las estancias que dispone de litera, el resto de habitaciones son también dobles pero tienen camas individuales pues la amplitud de las dependencias lo permite. El mobiliario y enseres que se va deteriorando son sustituidos, guardándose los que no son propiedad en el trastero de que dispone la vivienda. Pese a que se trata de un piso adecuado y moderno, la Directora pone de manifiesto la falta de alguna otra estancia, ya que sólo cuentan con un salón que forzosamente sirve como sala de juegos, televisión y ordenador.

En cuanto al equipo educativo sigue integrado por siete educadores de la asociación Marboré, apreciándose bastante estabilidad en los profesionales que atienden este recurso. El personal cuenta con apoyo pedagógico de un profesional de ese ámbito, cuyos servicios son requeridos cuando un menor lo necesita. La directora y las dos trabajadoras de servicios domésticos pertenecen al I.A.S.S.. Las comidas y cenas son elaboradas en la residencia «Cesaraugusta».

### 3.2.8. VIVIENDA HOGAR DE TERUEL (Expte. 1672/2009)

Con fecha 1 de Diciembre de 2009, a las 11 horas, se llevó a efecto visita a la Vivienda Hogar para Menores ubicada en Plaza de Carlos Castel, en la Ciudad de Teruel, siendo atendidos en la visita por la Coordinadora de la Vivienda, por parte de Cruz Roja,

por un educador, y por la Coordinadora del I.A.S.S. para la Vivienda.

La Vivienda hogar, continua ubicada en el mismo lugar, en Plaza Carlos Castel, en el Centro histórico de la Ciudad de Teruel, por renovación del contrato de arrendamiento, del que ya se daba cuenta en acta levantada el pasado año 2008.

En cuanto a las características de la misma, figuran descritas en Acta de nuestra primera visita a la misma.

Se han realizado algunas mejoras, tales como arreglo del suelo, pintura, y fontanería, con revisión de radiadores y calefacción. Y cambios de mobiliario (sillas y armarios), estando también a la espera de cambio de colchones y literas. Se ha mejorado el equipamiento informático (con la compra de un ordenador portátil) y conexión a Internet.

Los datos de ocupación y de entradas y salidas, en el presente año 2009, y hasta el mes de Noviembre, se adjuntan al Acta, facilitados por la responsable de Cruz Roja.

Se nos informa de que el nivel de ocupación fue total (de 8 plazas) hasta agosto-septiembre, para descender desde agosto hasta ahora, a un ocupación de 3 plazas (en agosto salieron 6 menores a la vez).

Se registra un cambio de perfil del ocupante, que ha pasado a ser de 10 a 11 años.

Los ingresos por urgencia, desde Fiscalía, han pasado a ser menos y más breves, sobre todo de nacionalidad rumana, con estancias cortas, y fundamentalmente procedentes de Zaragoza.

La plantilla de educadores aparece integrada por cinco profesionales, con una persona más como refuerzo de tardes y otra para las vacaciones. Sigue la misma cocinera de la Vivienda.

Solamente ha habido un caso de problemas de absentismo escolar, habiéndose registrado en el resto de los menores acogidos un buen rendimiento académico.

Y se nos destaca una mejora de las relaciones con los vecinos, al ser menores no conflictivos los que han ocupado la vivienda en este último año.

### 3.2.9. VIVIENDA TUTELADA DE TERUEL (Expte. 2076/2009)

Los ingresos por urgencia, desde Fiscalía, han pasado a ser menos y más breves, sobre todo de nacionalidad rumana, con estancias cortas, y fundamentalmente procedentes de Zaragoza.

La plantilla de educadores aparece integrada por cinco profesionales, con una persona más como refuerzo de tardes y otra para las vacaciones. Sigue la misma cocinera de la Vivienda.

Solamente ha habido un caso de problemas de absentismo escolar, habiéndose registrado en el resto de los menores acogidos un buen rendimiento académico.

Y se nos destaca una mejora de las relaciones con los vecinos, al ser menores no conflictivos los que han ocupado la vivienda en este último año.

### 3.2.10. VIVIENDA DE EMANCIPACIÓN DE TERUEL (Expte. 1945/2008)

Esta vivienda, para facilitar el proceso de transición desde la vivienda tutelada a la plena integración en la vida social y laboral, una vez cumplida la mayoría de edad, se localiza en la capital turolense.

A lo largo del año se han atendido a siete jóvenes de entre 18 y 22 años, habiendo ingresado tres nuevos este año. Actualmente hay tres usuarios.

Respecto a los movimientos registrados, se nos informa de que la joven que residía en dicha vivienda el pasado año, la dejó en abril del presente, siendo reemplazada por otra joven, que, a su vez, dejó la vivienda el pasado mes de octubre.

Uno de los jóvenes que en el presente año accedió a la vivienda hubo de dársele de baja, al no cumplir los objetivos y compromisos del programa.

Y actualmente ocupan la vivienda tres varones, dos de los cuales trabajan, y el tercero, inmigrante de origen marroquí, aunque ha trabajado en hostelería, actualmente se encuentra en paro.

Por lo que respecta al Convenio entre el Gobierno de Aragón y Cruz Roja para gestión de estas viviendas y de los programas que en las mismas se desarrollan, se nos dice que, al parecer, fue recientemente sometido a Consejo de Gobierno la prórroga del mismo, con subida de las cuantías económicas en torno al incremento del I.P.C., estando a la espera de que se convoque Concurso público.

#### 4. ACTUACIONES EN MATERIA DE REFORMA

##### 4.1. DATOS SOBRE MEDIDAS EDUCATIVAS EJECUTADAS POR LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN

REFORMA:	2009			
	A	Z	H	T
MENORES	<b>1184</b>	1042	97	45
MEDIDAS:	<b>1405</b>	1219	105	81
Reparaciones art. 19.	<b>541</b>	526	10	5
Servicios en beneficio de la comunidad	<b>162</b>	132	15	15
Tareas socioeducativas	<b>47</b>	31	2	14
Convivencia con otra persona o grupo educativo	<b>6</b>	4	-	2
Libertad Vigilada	<b>400</b>	329	53	18
Tratamiento ambulatorio	<b>16</b>	3	8	5
Centro de Día	-	-	-	-
Permanencia Fin de semana	<b>23</b>	12	2	9
Libertad vigilada cautelar	<b>27</b>	15	7	5
Internamiento Cautelar	<b>33</b>	28	3	2
Internamiento Centro terapéutico	<b>29</b>	27	1	1
Internamiento en régimen abierto	-	-	-	-
Internamiento en régimen semiabierto	<b>83</b>	76	4	3
Internamiento régimen cerrado	<b>34</b>	32	-	2

##### 4.2. VISITA AL CENTRO EDUCATIVO Y DE INTERNAMIENTO POR MEDIDA JUDICIAL DE ARAGÓN (EXpte. 1673/2009)

Durante la mañana del día 4 de diciembre de 2009 se realizó la visita al Centro Educativo y de Internamiento por Medida Judicial (nombre asignado en la Orden

de 19 de septiembre de 2008, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se aprueban nuevos nombres y funciones de los centros de menores dependientes de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificando la Orden de 5 de abril de 1995 del Departamento de Bienestar Social y Trabajo –BOA nº 155 de 25/9/2008) siendo atendidos como en todas las ocasiones por su director.

Tal y como se explicó en el informe del año anterior, la parcela sobre la que se levantan las nuevas dependencias tiene una extensión cercana a los 36.000 metros cuadrados, de los que 8.000 se constituyen en superficie útil. Todo el recinto está rodeado por una doble valla, un muro, diversos sistemas de alarma e infrarrojos. En la entrada al inmueble se sitúan los principales sistemas de control (arco y escáner), con una sala de videocámaras desde la que se aperturan las diversas puertas del recinto. A lo largo de la visita nos acompaña una persona de seguridad que da las instrucciones precisas para el acceso a los diferentes espacios.

Comenzamos con la zona de visitas, que cuenta con dos locutorios (que se utilizan escasamente, sólo para casos de sospechas o sanciones), una sala de espera, un baño y un cuarto para el cacheo de los familiares (no se ha utilizado por ahora, si bien nos comenta el director que no son infrecuentes los problemas con las familias por estas cuestiones). A este respecto, el control de los internos (analíticas) se realiza a posteriori, de forma aleatoria y siempre tras la vuelta de un permiso. Hay tres salas de visita propiamente dicha que posibilitan la cabida de hasta cuatro personas y dos baños más. Los encuentros, normalmente a petición telefónica familiar, se desarrollan con normalidad, aunque en alguna ocasión se acuerda la presencia durante su transcurso de un educador si la conflictividad familiar existente en el caso concreto lo aconseja. Una cámara de seguridad vigila las puertas de acceso a estas dependencias.

Nos comenta el Director que como novedad, este año se permite la entrada de las familias en el Centro e incluso se les enseña mediante la correspondiente visita, permitiéndose incluso que entren en la habitación del menor.

Sobre este tema, nos comenta igualmente el Director que de alguna manera se está buscando el modo en que los internos de origen extranjero que no cuentan con familiares en nuestro territorio, reciban algún tipo de visita del exterior a modo de voluntariado, puesto que el hecho de que nadie vaya a verlos repercute en su ánimo negativamente.

Por lo que a los horarios de visitas familiares se refiere, se permiten hasta dos visitas semanales de una hora de duración, aunque se permite la acumulación, teniendo en cuenta que en ocasiones las familias tienen que trasladarse desde localidades lejanas al Centro.

También hay una sala para los encuentros vis a vis, con una cama y baño. A estas visitas pueden acceder los internos mayores y los menores con autorización; si la visita es menor de edad ha de estar autorizado por su representante legal y el director es el encargado de autorizar el acceso a los menores de edad que no son familiares del interno. La puerta permanece cerrada y hay posibilidad de comunicación a través de un interfono.

En esta zona también se sitúa otra sala para los contactos de los internos con jueces, fiscales y abogados, así como para realizar videoconferencias si son precisas; se solían desarrollar con los juzgados y funcionaban muy bien, evitando así traslados de los menores. No obstante, el director nos comenta que parece que ya no se van a seguir prestando estos servicios por la empresa pública que los desarrollaba a raíz del nuevo pliego de condiciones suscrito. Al otro lado de esta sala, se encuentra un espacio destinado a las ruedas de reconocimiento aunque, según nos indica el director, no se suele utilizar y siguen los internos saliendo del centro. Por otra parte, se requiere el consentimiento del interno para participar en ellas y lo cierto es que en este aspecto los menores no suelen ofrecerse como voluntarios para ello.

Visitamos la zona de ingresos de los menores cuando vienen de la calle. Han de pasar por un arco y dejar sus pertenencias en consigna. Lo que traen de sus familias se les entrega al día siguiente. Hay una sala de espera, un baño con ducha y una sala para efectuar cacheos.

A continuación visitamos las distintas unidades que configuran el Centro y que presentan una distribución similar: unas zonas comunes consistentes en una sala de estar con televisión y el comedor, desde la que se puede acceder a un patio exterior y hay una sala para las sesiones de grupo, de relajación, etc. que se realizan por las tardes. Todas las habitaciones del Centro son individuales y disponen de cama, estanterías que se utilizan también como mesa, silla, baño, lavabo y ducha, así como una ventana. Hay también un baño común para emergencias, una máquina de teléfono y la zona de control y de los educadores.

En el momento del ingreso permanecen en lo que se denomina habitación de acogida, normalmente hasta la mañana siguiente, momento en el que pasan a ser valorados desde un punto de vista educativo por profesores, tratando de recoger la mayor información posible. En los casos en que proceden de algún centro de protección, se suele contar con un informe adicional.

Una vez recabada toda la información se clasifica al interno en el grupo adecuado en atención a los hechos imputados y a la edad, aunque no es éste un criterio absoluto. A continuación, se les asigna un educador-tutor y se informa a la familia sobre el régimen de visitas. Al día siguiente pasan a integrarse al grupo asignado.

Si el interno tiene menos de 16 años es obligatoriamente escolarizado en secundaria, aunque puede cambiarse a una formación profesional (PCPI). También, aunque hayan cumplido los 16 años son escolarizados sin son menores extranjeros no acompañados (MENAS) o es necesario para su alfabetización.

En un plazo de veinte días se presenta el programa individualizado de ejecución de medida, si ésta ha sido ya determinada mediante sentencia. El encargo de elaborar estos programas es el educador-tutor, aunque también intervienen distintos profesionales, si bien, para los supuestos en los que la medida impuesta es de naturaleza terapéutica, la intervención de especialistas, en concreto de psiquiatras, es marcadamente mayor.

Comenzamos con la unidad terapéutica, que cuenta con dos módulos, uno terapéutico en sentido estricto

y otro denominado *Chen*. Centrándonos en el primero de ellos, cuenta con seis plazas. Esta parte del centro tiene sólo una planta, a diferencia del resto que dispone de dos alturas. Tal y como ya nos indicó el director en la última visita, no todos los internos en esta unidad tienen impuesta propiamente una medida de internamiento en centro terapéutico y al revés. Hay una mayor intervención de los profesionales médicos y se trabajan mucho las habilidades sociales.

Junto a la zona anterior, nos encontramos con la destinada a aislamiento, llamada normalmente zona de separación de grupo, donde se encuentran los internos por sanción (un máximo de siete días). También tiene seis plazas y la media de ocupación es muy baja (1,2 al día). Las habitaciones son idénticas a las anteriores, salvo en el aspecto de las estanterías, de las que carecen, y que en la puerta de entrada se encuentra instalado un pasabandejas. Los colchones son de espuma e ignífugos. Esta parte del centro dispone de su propio patio exterior (al que salen dos veces al día) y hay una sala para el educador correspondiente, así como un office y una zona de control. Los internos en esta zona reciben clases de forma individual si están en condiciones adecuadas para ello. En la planta inferior a ésta se encuentran varios despachos destinados a los profesionales médicos y la sala de botiquín donde se guarda la medicación correspondiente.

Pasamos a visitar las dependencias de los menores internos en régimen cerrado. Así, en un principio se establecieron dos módulos de veinte plazas de capacidad, uno destinado a los más pequeños (A) y otro a los menores más adultos (B). Posteriormente, la zona derecha del módulo A se ha destinado a albergar la segunda unidad terapéutica, con otras seis plazas de capacidad, no habiéndose producido cambios estructurales sino exclusivamente de usuarios y profesionales. En el módulo A las dependencias, tal y como se ha explicado, se integran por la sala de estar (con televisión, fútbol, ping pong...), el comedor (por el que se puede acceder a un patio exterior), un taller de creatividad y las habitaciones. Una de las plazas está destinada para menores que sean madres, habiéndose acondicionado al efecto una pequeña zona. Este módulo se encuentra pintado de color naranja, distinguiéndose así claramente del módulo B, que está en verde. Entre estos dos módulos hay una serie de patios externos a los que los internos no tienen acceso.

En el módulo B se encuentran los internos más mayores, con condenas más largas, que pueden encontrarse en una fase más o menos avanzada de intervención educativa. A este respecto, tal y como comentó el director en la visita anterior, si bien se continúa con el sistema de fases, se está potenciando más la mezcla de unos internos con otros, los contactos de unos grupos de usuarios con otros en las diferentes actividades, teniendo más libertad los menores para circular por el centro y pasar de unas a otras dependencias, lógicamente con el debido control. En este módulo nos encontramos con una sala donde se guardan todos los instrumentos musicales que luego se llevan a las aulas correspondientes. Una de las diferencias con el módulo A es que aquí hay una sala específica para los internos que se encuentran en una fase más avanzada (con sala de estar y comedor conjuntos) y otra más o menos igual para los que

están en fases inferiores. Por lo demás, la estructura es muy similar, existiendo la zona de control, la zona de personal, las habitaciones, que tienen posibilidad de disponer de televisión, y un patio exterior.

En las zonas externas del centro se han ubicado un polideportivo, una piscina (utilizada con buen resultado en periodo estival en grupos de hasta seis internos), jardines y un huerto, al que suelen acudir internos de la unidad terapéutica, en pequeños grupos de dos o tres y con un educador, que no aguantan las clases habituales. El polideportivo es utilizado todas las tardes, habiéndose contratado al efecto a un monitor deportivo que asiste todos los días excepto los sábados. La pequeña cafetería (con un patio interior) para los internos (en la que se habían instalado máquinas expendedoras de bebida y comida que funcionaban con su peculio, al igual que ocurre con las máquinas de teléfono instaladas en varias zonas del centro) se ha transformado, ante su no uso, en una biblioteca. Nos indica el director que algunos internos leen mucho y otros no tanto, estando previsto el desarrollo de un programa educativo para la lectura. En el uso de todas estas instalaciones se van alternando los menores por grupos.

Frente al módulo B se encuentra la zona de talleres (de formación), donde se imparten tanto los de la ocupacional como los PCPI (antigua garantía social), disponiéndose de varios almacenes, el despacho del maestro de taller y un baño. Existe un control a través de un arco, por el acceso de los menores a diversas herramientas.

Siguiendo el mismo pasillo se llega a las aulas de que dispone el centro para diversas actividades, atendiendo a las distintas fases en las que se encuentran los internos. Básicamente son tres, destinándose una de ellas a la informática, encontrándose instalados diversos ordenadores con posibilidad de acceso a Internet y a los chats. Junto a estas aulas se encuentran también un almacén, la zona de control y un baño.

A continuación se encuentra la zona de cocinas y lavandería. De todo lo concerniente a la alimentación en el centro se encarga la fundación que lo gestiona (FAIM), a través de un sistema de catering subcontratado. En esta parte del centro se encuentra un amplio office, las cámaras y almacenes. Junto a esta estancia se encuentra el comedor del personal que no trabaja directamente con los internos. Así, mientras los educadores comen con los menores en sus respectivas dependencias, el equipo técnico realiza su jornada de forma partida pudiendo traerse la comida de sus domicilios o comer la del centro por un precio económico (menos de 5 €). Accedemos seguidamente a la parte de lavandería, señalándonos el director que el personal de cocina y lavandería es el mismo, rotando en los puestos. El centro dispone de ropa y calzado de diversas tallas para los menores que ingresan y no disponen de nada propio. Hay también un almacén para los productos de limpieza y una sala para el personal de mantenimiento (una persona a jornada completa y otra a media jornada). Todo el personal, salvo el de seguridad, pertenece a FAIM.

Y en la zona más cercana a la entrada del centro se encuentra el módulo de los internos en régimen semiabierto, con veinte plazas de ocupación siendo la

media de ocupación entre 10-15. Esta zona dispone de comedor, sala de estar, tres aulas, el despacho del educador y un patio exterior. Las habitaciones son similares si bien se abren con una llave, situándose a los internos en fase más avanzada en las dependencias superiores en las que puede instalarse televisión. Este régimen supone que los internos trabajan, estudian o se forman fuera del centro, acudiendo a escuelas taller o a institutos. A este respecto, hay que tener en cuenta que la intervención con los chavales exige un mínimo tiempo de observación y actuación y ganarse la confianza de los menores, indicándonos también por otra parte que el nivel educativo de los internos es bajísimo, habiendo mucho analfabetismo y no superando en general los niveles de alumnos de 4º o 5º de Educación Primaria.

Se dispone de ascensor para acceder a la planta superior que, en un principio iba destinada a otros usos, y finalmente se ha destinado a los ingresos a los que antes nos referíamos.

Se nos enseña también el piso de emancipación construido junto a esta parte, destinado básicamente a lograr un espacio donde los internos puedan aprender las habilidades necesarias para su autonomía fuera del centro, enseñándoles las tareas habituales caseras (limpieza, ropa, compras, cenas,...). Se configura como un apartamento con cuatro plazas con un salón de estar y comedor central y diversas estancias a su alrededor (baño, cocina y cuatro habitaciones individuales). Dispone de aire acondicionado y televisión. Nos señala el director que es un recurso que se utiliza bastante y suele ser demandado por los chavales al representar un nuevo estatus y un mayor nivel de confianza y en muchos aspectos. No obstante, algunos usuarios se echan atrás y otros son expulsados al no cumplir debidamente con sus compromisos previos pues hay que tener en cuenta que este régimen de vida supone más obligaciones para ellos. Suele ir dirigido a los que salen del centro para desarrollar actividades en el exterior. Actualmente, se encuentran dos usuarios residiendo, de los cuales uno trabaja fuera del Centro y otro en la zona de cocinas y lavandería.

En la zona de administración se ubican los despachos del director, de la subdirectora, así como un administrativo y el pedagogo, siendo los cuatro únicos que se configuran como personal de la D.G.A. El resto del equipo técnico pertenece a FAIM, disponiendo de diversos despachos (coordinación técnica, coordinación de la gestión residencial...). El equipo técnico asignado a cada módulo se reúne semanalmente. En un tablón del pasillo se colocan las circulares atinentes al personal. Seguidamente se ha instalado una sala para reuniones con los padres de los internos, con los educadores del equipo de medio abierto, con los menores de protección, con los educadores de calle. En esta sala también se realizan las supervisiones de los casos. El conjunto se completa con los vestuarios del personal, una sala para café y los baños.

Por lo que se refiere al perfil de los internos, en la actualidad, el Centro cuenta con 37 internos, número relativamente inferior a los 50 de media del año anterior. Nos comenta el director que del verano a esta parte está disminuyendo el número de ingresos, ya que durante el año anterior el Centro llegó a contar incluso

con 56 internos. La mitad de ellos se encuentra en régimen abierto, la cuarta parte en régimen cerrado y la otra cuarta parte en régimen terapéutico.

Se ha visto incrementado el número de chicos de origen extranjero y, de hecho, en la actualidad son más numerosos éstos (incluyendo a los de nacionalidad española, pero nacidos en otro país) que los españoles de origen. En concreto, de los 37 jóvenes que apuntábamos, 17 son españoles de origen, frente a los 20 que no lo son y dentro de los cuales, 6 fueron MENAS en su momento y el resto de diversas nacionalidades (portugueses, rumanos, dominicanos, venezolanos, colombianos, ecuatorianos y un ucraniano).

Por lo que a los menores de origen nacional, no sólo son aragoneses (tres de Huesca, uno de Teruel y diez de Zaragoza), sino que también vienen derivados de otras Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña y Comunidad Valenciana).

Independientemente de su origen y nacionalidad, 15 de los internos son ya mayores de 18 años, aunque en general, la media de edad, al menos a lo largo del año anterior, se sitúa en los 17 años. Actualmente hay cuatro internos de 15 años de edad.

Aunque la media de estancia en el Centro es de seis meses, se nos menciona a un interno que lleva ingresado desde el año 2003. La mayoría son varones, aunque en la actualidad hay dos internas.

Los delitos principales que justifican el ingreso de los menores en este centro son, por un lado, el robo con violencia o intimidación o con fuerza en las cosas, y por otro, el incumplimiento del régimen de libertad vigilada.

En cuanto al personal del centro, continúa desarrollando la gestión educativa, tal y como indicábamos, la Fundación para la Atención Integral del Menor (FAIM), aunque se nos indica que recientemente ha habido un cambio en la coordinación técnica de la Fundación. El equipo directivo del centro lo integran el director, la subdirectora, el administrador y un coordinador técnico. El equipo técnico está formado por dos psicólogas a media jornada, un trabajador social, una insertora laboral, una ATS, dos maestros de taller y un auxiliar administrativo; desde 2004 se dispone de los servicios de un médico psiquiatra a media jornada (20 h. semanales) para todos los internos. En cuanto al número de educadores, están asignados dieciséis al turno de mañana, dieciséis al de tarde y cuatro al nocturno (dos para cada unidad terapéutica, tres para el cerrado de pequeños, cuatro para el cerrado de mayores y cinco para el semiabierto). Las ratios son de un educador cada tres internos en el terapéutico, uno cada cuatro en el cerrado y uno cada cinco en el semiabierto. Los equipos los forman cuatro educadores, de los que al menos uno es hombre.

En cuanto a los turnos del personal de seguridad, hay ocho personas por la mañana, ocho por la tarde y tres por la noche (uno fijo y dos hacen ronda). Siempre hay uno en cada módulo y los fijos que controlan los accesos y las cámaras de video.

En materia de atención sanitaria, un médico visita el centro semanalmente con el fin de realizar revisiones puntuales de los internos y expender las recetas y volantes para los diferentes especialistas, pues los menores son atendidos con carácter general por profesionales externos. Con el cambio de ubicación del centro, se

cambió también de centro de salud de referencia, con el que se ha llegado a un acuerdo de tal forma que el médico asignado percibe un plus para asistir específicamente a los internos durante quince horas más al mes. Si se precisa un internamiento hospitalario, se realiza en la unidad penitenciaria existente en el Hospital Miguel Servet.

Por otra parte, el centro dispone de un programa de promoción de la salud, dirigido a potenciar aquellos factores que sostienen estilos de vida saludables y reducir aquellos que los merman (ahora se ha integrado en la programación escolar). Existen protocolos de atención sanitaria, salud mental y drogodependencias. En cuanto al consumo de tabaco en las dependencias del Centro, se continúan con las instrucciones que desde el Departamento competente se transmitieron en su día prohibiendo, a partir del 1 de enero de 2006, el consumo de tabaco por parte de cualquier persona en las instalaciones del centro; respecto a los internos sólo se permite el consumo a los mayores de edad, en los espacios abiertos y a su costa (generalmente lo traen los familiares); respecto a los menores, se indica que se está a lo que determine su programación terapéutica, existiendo al efecto un programa de deshabituación tabáquica que dirige una ATS, precisándose además la autorización de los padres.

Por lo que a la actividad propiamente de los internos se refiere, la mañana se dedica a la actividad formativa educativa o laboral.

Por su parte, la atención educativa reglada se presta por seis profesores del Departamento de Educación que imparten clases a cinco grupos de formación (dos de educación compensatoria de la E.S.O. y tres de iniciación profesional —PCPI— de climatización, automóvil y electricidad). En principio, los internos pueden ser matriculados oficialmente en un I.E.S., en régimen de aula externa adscrita al correspondiente Instituto, por lo que se encuentran en posesión del libro de escolaridad y pueden recibir el correspondiente certificado oficial. El problema vino al cambiar la ubicación del centro pues se les asignó otro instituto diferente que carece de formación profesional, siendo además que la escolarización obligatoria termina a los 16 años y la mayoría de los internos superan esa edad.

En cuanto a la formación ocupacional, depende del Inaem. En el momento de realizar la visita se nos informa de que el día 10 de diciembre comienza un curso. El Centro cuenta con profesionales para ello y este año hay una mayor participación del Centro en este tipo de actividad.

Se trata normalmente de cursos de informática, pintura de coche, si bien es requisito indispensable estar documentado, lo cual no siempre sucede, como es en el caso de los MENAS.

En último lugar y en materia de formación, el Centro cuenta también con dos «maestros de taller», que son los encargados de la formación prelaboral con actividades dedicadas a jardín, mantenimiento, etc.

Continuando con la actividad diaria, por la tarde siempre existe la posibilidad de practicar alguna actividad deportiva, que se organiza en función del módulo al que pertenecen los chicos, aunque no siempre.

También, en función del día, se desarrollan actividades tales como dinámica de grupo, habilidad social, talleres creativos, música, teatro...

En cualquier caso, todos los internos tienen obligación de participar en alguna actividad, si bien, lógicamente, cuentan con tiempo libre después de comer y los respectivos recreos de la mañana y, dependiendo de cada chico, se aprovechan los distintos espacios de tiempo libre para que, en su caso, realicen los trabajos en beneficio de la comunidad que tuvieran pendientes.

Las diez de la noche es la hora fijada para retirarse a su habitación y dependiendo de los grupos, las luces se apagan a una u otra hora.

Como novedad, el Director nos comenta que el antiguo «Programa Laborando» ha sido sustituido por un nuevo plan que permite por dos años organizar los cursos con una mayor participación del Centro tal y como antes exponíamos. Este programa, gestionado por FAIM, cuenta con personal que aun no siendo de la plantilla, sí interviene en el Centro, como son los profesores de música.

En la actualidad se cuenta con un Programa Europeo que tiene como fin la inserción laboral para los chicos en riesgo de exclusión social, a través de profesionales asociados al ámbito del teatro (iluminador, sastre, maquillaje, peluquería, etc.). Este trabajo permitirá integrar hasta seis chicos del Centro en dicho programa.

Para finalizar, en materia sancionadora, si bien continúa el descenso general de la conflictividad y el buen clima en general que se vive en el centro, este año el número de expedientes disciplinarios se ha mantenido (71, frente a los 70 del año anterior). La incoación suele obedecer a consumo de sustancias (que han traído de fuera), insultos y especialmente amenazas y agresividad verbales, siendo normalmente conflictos más infantiles y livianos los que motivan los hechos. Junto a los conflictos con compañeros y con los profesionales, otro grupo de sanciones vienen motivadas por los quebrantamientos de medidas, fugas o no retornos. En este sentido, las fugas del centro se han venido reduciendo ostensiblemente desde hace ya varios años, habiéndose apreciado también menos sucesos de intrusión. Actualmente, las situaciones de no retorno tras una salida se sitúan en el 1%, cifra extremadamente reducida si se tiene en cuenta, además, el elevado número de salidas que continuamente realizan los internos.

## 5. ATENCIÓN A MENORES DISCAPACITADOS

Exponemos seguidamente el resultado de las visitas realizadas a lo largo del año a diversos recursos de atención a niños y jóvenes que presentan algún tipo de discapacidad.

### 5.1. PUNTO DE APOYO Y REHABILITACIÓN PSICOSOCIAL COMUNITARIA (EXPT. 38/2009)

En fecha 26 de enero de 2009 la asesora responsable del área visitó las instalaciones de este nuevo recurso dirigido especialmente a las personas que presentan discapacidad en el campo de la rehabilitación psicosocial, que fue inaugurado oficialmente el mes de diciembre pasado con la asistencia e intervención del Justicia, si bien formalmente la entidad se constituyó en febrero de 2008.

Se trata de una cooperativa de trabajo asociado e iniciativa social, sin ánimo de lucro, cuyo objetivo es prestar apoyo, asesoramiento, atención y seguimiento a ese colectivo. Se encuentra inscrita en el Censo Municipal de Entidades Ciudadanas del Servicio de Fomento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Zaragoza y en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social del Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón.

La entidad tiene su sede en la calle Colegiata de Bolea nº 7 de Zaragoza (tfn. 976 134235), en un local de unos 100 metros cuadrados que se disfruta en régimen de alquiler y que dispone de dos despachos con dos mesas cada uno, una sala almacén que se utiliza para reuniones con un ofice y un aseo.

La cooperativa la componen cinco personas: dos psicólogas, dos trabajadores sociales y una educadora. Todas ellas provienen del ámbito de la salud mental, gozando de amplia experiencia especialmente en la atención domiciliaria a enfermos y familiares.

El objeto social de la entidad se lleva a cabo a través de las siguientes actividades:

- Formación, apoyo y asesoramiento a personas afectadas con cualquier tipo de discapacidad por causas psíquicas y a personas de su entorno, así como realización de campañas de información y sensibilización sobre la realidad de la discapacidad.

- Elaboración, planificación, ejecución, evaluación, seguimiento y desarrollo de programas y proyectos de intervención y rehabilitación en colaboración tanto con las administraciones públicas competentes como con instituciones privadas.

- Desarrollo de programas de investigación social sobre la discapacidad por causas psíquicas.

- Formación permanente de sus trabajadores.

- Creación y gestión de recursos, servicios y centros comunitarios dirigidos al colectivo de personas con discapacidad psíquica, con el objetivo de la recuperación de sus capacidades y potenciación de sus recursos personales a fin de lograr su integración social y comunitaria.

En la actualidad, la cooperativa se ha centrado en el desarrollo del *Programa de acompañamiento y seguimiento domiciliario para personas con trastorno mental grave (PASE)*. Se puso en marcha en el mes de mayo de 2008 con la finalidad de estimular las competencias personales, prevenir internamientos hospitalarios, evitar situaciones de aislamiento y soledad, apoyar a las familias, evitar el deterioro de las condiciones de vida y proporcionar a las personas con trastorno mental grave la posibilidad de permanecer en su medio habitual en las mejores condiciones posibles.

El programa va dirigido a personas mayores de edad con trastorno mental grave cuyos déficit o discapacidades en su funcionamiento psicosocial les impiden integrarse y funcionar en comunidad con total autonomía e independencia y que se encuentran en las siguientes situaciones convivenciales:

- Viven solas pero tienen apoyos familiares
- Viven solas y carecen de apoyos familiares y personales
- Viven con familiares, tanto padres y/o hermanos como pareja y/o hijos
- Comparten piso no supervisado con otros compañeros

— Conviven en pisos supervisados pero tienen un nivel aceptable de autonomía personal y social que les permite afrontar las demandas que suponen la convivencia en ellos y no requieren del apoyo y supervisión las 24 horas.

También se dirige el programa a los familiares de estas personas, tanto si conviven con ellas como si no lo hacen y necesitan el apoyo y seguimiento necesario para dotarles de estrategias de afrontamiento de situaciones conflictivas.

El acompañamiento y atención se desarrolla en las siguientes áreas:

— Atención personal: apoyo en hábitos de autocuidado (higiene personal, vestido, sueño y vida saludable); medicación, adherencia al tratamiento y conciencia de la enfermedad; acompañamiento y seguimiento de citas médicas; acompañamiento y/o realización de gestiones a requerimiento de organismos oficiales, por necesidades familiares, etc.; apoyo en las actividades normales propias de la convivencia del usuario en su entorno comunitario; supervisión y ayuda en la administración y manejo del dinero; apoyo psicológico y social.

— Atención en el hogar: ayuda en la realización de actividades de la vida diaria cotidiana en el entorno doméstico, alimentación, compras, ; apoyo en el acondicionamiento de la vivienda; cualquier otra actividad necesaria para el normal funcionamiento en el domicilio del usuario.

— Apoyo familiar: información con respecto al trastorno que padece su familiar y refuerzo en su labor terapéutica; tratar de evitar el aislamiento social de la familia y ofrecer un espacio en el que comenten libremente sentimientos, emociones y vivencias personales; informar, asesorar y acompañar tanto en la toma de decisiones como en la realización de todo tipo de trámites que sean necesarios; apoyo psicológico; atención extra a la persona con trastorno mental en caso de que el cuidador principal no pueda atenderlo por situaciones puntuales.

En el momento de la visita, el equipo profesional tiene previsto impulsar otros programas y proyectos de intervención social en tanto pueda contar con la colaboración de instituciones públicas o privadas que doten de contenido económico su labor, pues aparte de alguna subvención que recibieron cuando empezaron y que se destinó prácticamente a la instalación y acondicionamiento de las dependencias, no disponen de ningún otro apoyo económico y los ingresos que perciben son muy limitados. Así, las profesionales que nos atienden indican que actualmente trabajan con veinticinco expedientes y han contratado un auxiliar técnico para la atención de una familia que se encuentra tutelada por el I.A.S.S.. En estos momentos, están haciendo gestiones con el Departamento de Salud del Gobierno de Aragón de cara a un posible concierto de plazas para la atención domiciliaria a enfermos mentales mayores de 18 años, teniendo en cuenta que todas estas actuaciones se enmarcan en el ámbito de la rehabilitación, lo que constituye un derecho de los pacientes y una obligación asistencial para las administraciones públicas. Por todo ello, se acuerda iniciar un expediente de oficio y dirigirnos a los organismos competentes en la materia, a efectos de promover e impulsar este servicio integral para los enfermos mentales y sus familias.

## 5.2. CASA FAMILIAR «NUESTRA SEÑORA DE LOS ÁNGELES» (EXPTE. 143/2009)

Este recurso se enmarca en la Casa Familiar «Nuestra Señora de los Ángeles», que dispone de una residencia para personas mayores y otra para personas discapacitadas. La visita se realiza el día 5 de febrero de 2009.

Se trata de un centro privado sin ánimo lucrativo que pertenece a la congregación de los Hermanos Franciscanos de la Cruz Blanca, ubicándose en la calle Monasterio Nuestra Señora de los Ángeles de Zaragoza, junto a la residencia del mismo nombre. En la visita fuimos atendidos por el Director de la Casa, el Hermano encargado de la residencia y la trabajadora social, que ya nos acompañó en nuestra anterior visita a estas dependencias en el año 2004.

La construcción de la residencia fue posible tras la cesión gratuita de los terrenos por la congregación de las religiosas de clausura Clarisas Capuchinas, que se encuentran en el convento vecino a este centro, parte del cual también fue cedido para la apertura de la casa para personas discapacitadas objeto de nuestra visita, que fue remodelada en su totalidad.

La edificación ocupa 1.300 m<sup>2</sup> de superficie y dispone actualmente de dieciocho plazas. Fue abierta en el mes de mayo de 2004, encontrándose en perfectas condiciones de habitabilidad, tanto por su reciente construcción y especial mantenimiento como por los materiales utilizados, la amplitud de espacios, la limpieza de las dependencias y la iluminación natural. Dispone de planta calle y una altura, pudiendo accederse por escaleras y ascensor, y estando enlazada con el inmueble donde se ubica la residencia para personas mayores.

En la planta baja se encuentran un despacho, la enfermería, una sala de tareas, el comedor, la cocina, el salón de estar y TV y los baños. En la planta superior se encuentran las habitaciones, siendo la mayoría dobles, distribuidas de dos en dos y disponiendo de un baño adaptado común. Desde nuestra anterior visita se han habilitado varias habitaciones más en lo que antiguamente constituía la biblioteca del convento. También encontramos una sala para el personal de guardia nocturna, la sala de rehabilitación (que al disponerse ya de un gimnasio en la residencia geriátrica se destina ahora a usos varios como actividades de musicoterapia, formación,...), otros baños y la zona de habitaciones de los religiosos. Ésta última es la que se quiere destinar a los jóvenes tutelados que pasan a este centro cuando cumplen la mayoría de edad procedentes de la Casa Familiar «San Vicente de Paúl», pasando las dependencias de la Comunidad a situarse en las terrazas de la zona más elevada de la residencia para mayores, tal como señalamos en el informe elaborado con motivo de la visita a este centro geriátrico. También como novedad se está habilitando una sala de estimulación sensorial que, como otras estancias, va a ser de uso común para ancianos y discapacitados, si bien para estos últimos se prevén programas individualizados y mayor utilización de estas terapias.

En el centro de la edificación hay un patio interior que ocupa parte del claustro del antiguo convento que se encuentra habilitado como terraza y zona de

estancia; en periodos estivales las cenas suelen realizarse en él. Además, el inmueble está rodeado de una extensa zona ajardinada.

Las veinte plazas de que disponía en un principio el recurso se redujeron a dieciocho tras la remodelación que se efectuó cuando los doce menores discapacitados tutelados por el I.A.S.S. que residían habitualmente en la Casa Familiar «San Vicente de Paúl» abandonaron estas dependencias en las que permanecieron hasta el mes de abril de 2006 en tanto se habilitaban aquéllas. Nos interesamos por el joven que padecía diversos trastornos y que, al cumplir los 18 años, ingresó en este centro procedente de la Residencia Salduba. Ha cumplido ya 24 años y se encontraba con su abuela en la visita semanal que tiene establecida.

Los usuarios se agrupan en dos categorías: los que padecen una discapacidad leve-media y aquellos que presentan un severo grado de discapacidad psíquica. Los primeros son actualmente los más jóvenes y suelen proceder de la Casa Familiar «San Vicente de Paúl» (en este momento hay cuatro de estas características). Vienen adaptándose sin problemas al cambio de residencia porque previamente ya han visitado las dependencias, las conocen y hacen uso de algunos servicios, lo que hace mucho más fácil el proceso al darles una sensación de continuidad en todo que evita posibles sensaciones de angustia y ansiedad hacia el cambio y, de hecho, nos comenta el director que algunos piden ellos mismos el traslado de residencia. En la vida diaria suelen asistir a talleres ocupacionales o centros especiales de empleo.

Actualmente, todas las plazas se encuentran concertadas con el I.A.S.S.. Nos comenta el Director que, como el concierto exigía que las personas discapacitadas estuvieran valoradas como tales y reconocidos sus grados de minusvalía, hace unos años los técnicos del Centro Base se desplazaron conjuntamente al centro para realizar todos los trámites y poder emitir o actualizar los reconocimientos de discapacidad de todos los usuarios que no estuvieran ya tutelados, lo que facilitó mucho todo el proceso y por lo que la congregación está muy agradecida.

Las edades de los discapacitados oscilan entre los 20 y los 65 años, llevando algunos más de treinta años con los religiosos (actualmente ocho). Otro grupo lo componen los tutelados, bien procedentes de la Casa de Ram de Viu o bien derivados por el I.A.S.S. y tutelados por la Comisión correspondiente. Por sus características, el tiempo de estancia suele ser prolongado, incluso vitalicio, por lo que se suelen producir pocas bajas (en cinco años se han producido dos).

El personal que atiende este recurso se integra por los religiosos, voluntarios y personal contratado. Los técnicos son comunes a los dos centros. Para éste se dispone específicamente de nueve auxiliares para la atención directa de los usuarios y una persona de limpieza.

Para la atención sanitaria, la casa dispone de servicio médico durante dos días a la semana. Este profesional atiende a los usuarios que lo precisan y sirve de enlace con los médicos de familia del centro de salud correspondiente, acudiendo a la residencia todas las mañanas el ATS del ambulatorio que es, a su vez, voluntaria de la congregación. En la enfermería se en-

cuentran los expedientes médicos de los usuarios, existiendo constancia escrita de la medicación que precisan, y el botiquín debidamente equipado.

El servicio de comidas y lavandería es común a los dos centros, encontrándose centralizado en la residencia de personas mayores. La alimentación se presta a través de un catering, si bien se cocina en el centro salvo los días festivos. Hay un menú básico y algunas especialidades (dieta blanda, diabéticos...). A la mayoría de los usuarios discapacitados hay que darles la comida directamente, presentando diversos problemas de deglución.

Se intenta que el centro funcione lo más parecido a una casa familiar, organizándose actividades tanto dentro como fuera de la residencia, realizándose salidas y viajes con los usuarios que presentan menor situación de dependencia. Las tardes suelen tenerlas libres, si bien no pueden salir solos del centro. Con los más válidos se suele organizar una cena semanal fuera de la residencia. En cualquier caso, cada usuario dispone de un programa individualizado acorde con sus especiales características.

Los usuarios tienen normalmente algún tipo de familiar de referencia, pero suele tratarse de padres ya mayores que no pueden hacerse cargo, incluso hay casos en que se ha acogido a una anciana y a su hijo que presentaba una deficiencia psíquica buscando la reagrupación familiar. La mayoría se encuentran incapacitados judicialmente y tienen designado un tutor perteneciente a su ámbito familiar. Otros usuarios se encuentran en trámite de incapacitación. En algunos casos de discapacitados tutelados por el I.A.S.S., a pesar de tener familiares, se ha valorado la inconveniencia de sus visitas o relaciones.

### **5.3. CENTRO NEUROPSIQUIÁTRICO «NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN» (EXPTE. 154/2009)**

En el barrio zaragozano de Garrapinillos, las Hermanas Hospitalarias del Sagrado Corazón de Jesús disponen de un dispositivo de atención a personas con problemas de salud mental y geriatría. Se trata del Centro Neuropsiquiátrico Ntra. Sra. del Carmen, que visitamos el día 12 de febrero de 2009, siendo recibidos y atendidos por la Superiora de la Congregación y el director gerente, acompañándonos a lo largo de la visita el trabajador social.

La construcción data del año 1975, perteneciendo Zaragoza a la provincia eclesiástica de Barcelona para la Orden religiosa titular del recurso. Desde su apertura, se han ido sucediendo las reformas y remodelaciones, adaptándose al paso del tiempo y a las necesidades de la población atendida, por lo que las instalaciones se encuentran en adecuado estado de conservación y correctas condiciones de habitabilidad, siendo la zona de atención psiquiátrica hospitalaria la que precisa de un mayor mantenimiento. A estos efectos, se tienen contratadas a tres personas, sin perjuicio del que se realiza por las empresas que prestan los servicios específicos de que se trate (calefacción, incendios,...).

Nos encontramos con un complejo asistencial de carácter psiquiátrico, que dispone de unidades de corta, media y larga estancia, atendiendo a enfermos psiquiátricos, con patología dual y geriátricos. Se trata

de un establecimiento sanitario hospitalario de carácter abierto, donde los pacientes son atendidos con arreglo al régimen asistencial que les es individualmente asignado, adoptando siempre las decisiones un profesional de la medicina.

Así, nos indica el gerente que existen cuatro regímenes de atención en función de la situación individual de cada usuario: normal, ubicacional (se les controla cada quince minutos, si bien tienen libertad en cuanto a dinero, ropa,...), bata (no pueden salir del departamento ni tienen acceso a dinero, estando continuamente controlados) y de observación (equivalente a la UCI de un hospital general, normalmente para situaciones de auto o heteroagresividad). Para cada régimen se dispone de un protocolo de actuación, existiendo siempre un seguimiento personal de enfermería. En cualquier caso, el acceso y circulación por el complejo es libre si el enfermo se encuentra en condiciones para ello a juicio facultativo.

A la entrada del complejo se sitúa una amplia recepción por donde se accede a los diversos pabellones, la zona de gerencia y administración así como la destinada a las consultas externas y a los ingresos. Al fondo de ésta se encuentra la farmacia, que siempre se encuentra cerrada y dispone además de una alarma. En ella trabajan varias personas y allí se almacena y organiza la medicación tanto psíquica como somática, disponiendo de un programa informático para estas funciones. En una sala del recibidor se realizan las reuniones diarias de los profesionales médicos del centro, exponiendo el médico de guardia las incidencias que han podido producirse, entre otras cuestiones. Posteriormente, en cada departamento se desarrolla una reunión similar.

En la parte izquierda del complejo se sitúa el inmueble donde residen las Hermanas religiosas, cuyo número es cada vez más reducido y mayores sus edades, estando en disposición la mayoría de la titulación de enfermería. Actualmente hay diez religiosas.

Visitamos la zona de cocina y lavandería. La alimentación se presta a través de un catering que se elabora en el centro. Los menús se realizan semanalmente, existiendo muchas variantes en función de las necesidades dietéticas y especiales de los usuarios. Las inspecciones sanitarias son frecuentes, habiéndose realizado la última el día anterior. Cada departamento dispone de comedor propio, además de dos pequeños para el personal (comen en el centro unos catorce trabajadores).

En la planta superior se ubica la denominada unidad de rehabilitación laboral, donde encontramos los talleres ocupacionales, disponiéndose además de varias salas para biblioteca y actividades diversas (plástica, informática, música,...). Actualmente, los usuarios realizan básicamente actividades de manipulados, trabajándose con diferentes empresas. Durante el año 2008, la facturación de esta unidad se ha incrementado casi un 10% respecto del año anterior, si bien éste es un factor que varía en función del grado de dependencia de los usuarios. Ha aumentado asimismo la producción, incorporándose productos distintos como el control de calidad de enchufes, cuenta gotas, collares, etc. Así, se está pensando en la posibilidad de constituir un centro especial de empleo y se va a contratar en próximas fechas un auxiliar a media jornada,

siendo que a lo largo de 2008 varios usuarios han sido derivados a dispositivos externos al haber adquirido las habilidades sociales necesarias. Es intención del centro el dar un giro sociosanitario a esta unidad, habiéndose propuesto un plan estratégico e introducido un nuevo registro donde se valora el perfil del usuario.

Relacionado con lo anterior se encuentra el equipo que se encarga del desinternamiento de los usuarios que reúnen las condiciones adecuadas para que pasen a vivir a pisos alquilados por la Congregación. Este programa se desarrolla desde hace catorce años, contando en la actualidad con siete pisos protegidos en los que viven una media de cuatro personas. Normalmente durante el día acuden a los talleres del centro y comen en él, volviendo a la vivienda por la tarde. Reciben el apoyo y supervisión de los profesionales del centro, que tienen contratada además a una persona para las labores de limpieza.

En el departamento de atención psiquiátrica hay varias estancias, una sala de visitas, se distingue entre la sala para fumadores y no fumadores, comentándonos la necesidad de tabaco que suelen tener estos enfermos. Se dispone de un botiquín, el comedor, las habitaciones de los usuarios (que hay tanto en la planta baja como en la superior), que son individuales y colectivas, siendo el criterio facultativo el que determina donde se ubica a los pacientes y las salas de observación que disponen de cama y baño interior y timbre de aviso, entrando siempre dos personas juntas para cualquier actuación y existiendo un control visual cada varios minutos.

El total de usuarios asciende casi a trescientos, de los que aproximadamente la mitad son pacientes psiquiátricos. A 31 de diciembre de 2008 se encontraban ingresados 287 pacientes (156 hombres y 131 mujeres), siendo los tres diagnósticos principales la esquizofrenia (109), el retraso mental (73) y las demencias (61). Otras patologías atendidas son los trastornos de personalidad (11%), los consumos de tóxicos (8%) y los trastornos afectivos (7%). En esa misma fecha existía una lista de demanda de 28 pacientes, siendo que el año anterior las solicitudes pendientes ascendían a 46.

El tiempo medio de duración de los ingresos en la unidad de corta estancia es de 14 días y para la media estancia se sitúa en 56 días. La edad media de los usuarios es de 57 años.

Para personas mayores este complejo sociosanitario dispone de un pabellón de geriatría, en el que se distingue asimismo un área de psicogeriatría, teniendo una capacidad para ciento quince personas y encontrándose todas las camas ocupadas en el momento de la visita. La mayoría de las plazas están concertadas con la Administración (Salud y Servicios Sociales) y con algunas Mutuas. Respecto a las plazas que ocupan personas tuteladas por la entidad pública, la custodia del dinero de estos pacientes lo realiza una fundación tutelar.

Con anterioridad, se prestaban también servicios de estancias diurnas y para ello se contrató un autobús, pero la proliferación de los centros de día y la alejada ubicación del complejo de la zona urbana motivó la baja ocupación y finalmente el cierre de este servicio. No obstante, continúa manteniéndose el

transporte contratado que funciona dos días a la semana (miércoles y sábado) para todos los usuarios y sus familias.

El pabellón tiene dos plantas, una baja y otra alta, encontrándose cerrada siempre la puerta de acceso. En la superior se encuentran las habitaciones que ocupan exclusivamente mujeres, muchas de ellas venidas de una localidad catalana donde eran atendidas por otros dispositivos de la Orden religiosa. En la planta baja se ubica a los usuarios más deteriorados, que reciben en su mayoría cuidados paliativos. No obstante, se intenta que los ancianos no se queden en sus habitaciones, y así se les levanta, se les ducha y dan paseos por el centro o acuden al salón de que se dispone. Se encuentra también en esta planta el comedor, una sala de fisioterapia y el botiquín, donde se encuentra la medicación (la mayoría somática) que se administra en el pabellón. Las habitaciones son de diferentes dimensiones, en función de las formas de la edificación, siendo algunas de uso individual, otras dobles, triples y hasta cuádruples. Todas disponen de camas articuladas y baño interior, así como de oxígeno y vacío, gozando de buena iluminación natural, como todo el complejo dada su ubicación en zona rústica.

La zona de geriatría está destinada a personas que presentan demencia en fases avanzadas, siendo muy complicados ya los cuidados domiciliarios.

Visitamos también el área de psicogeriatría, donde se encuentran los pacientes psiquiátricos que llevan muchos años siendo atendidos por la Congregación y han ido envejeciendo, necesitando ahora también cuidados por la edad.

Otros servicios que presta el centro son los de terapia ocupacional, actividades socioculturales y recreativas. Se dispone asimismo de fisioterapia y rehabilitación. En la capilla del complejo hay un servicio religioso diario. También se cuenta con un tanatorio en la zona sótano del centro, indicándonos el trabajador social que los sótanos recorren todo el complejo, y se utilizan, por ejemplo, para trasladar a los diferentes pabellones la comida que se elabora en la cocina.

Así, todas las edificaciones están rodeadas de una extensa zona verde y ajardinada, disponiendo de una concreta parte destinada al desarrollo de talleres de jardinería, donde encontramos el invernadero, una barbacoa y el huerto, con algunos animales como unas tortugas. Esta zona colinda con las instalaciones deportivas de que también dispone el complejo, encontrándose algunos usuarios psiquiátricos jugando al futbito, comentándonos el trabajador social que se ha formado un equipo que juega en la liga oficial. A este respecto, el programa de ocio y tiempo libre de que dispone el centro es especialmente relevante para este tipo de pacientes, considerándolo como actividades fundamentales en su asistencia y rehabilitación.

En cuanto al voluntariado, desde hace seis años sólo se dispone de dos personas jubiladas que colaboran con la unidad de rehabilitación laboral en la sección de manipulados y en el taller de jardinería así como a través de la venta de lotería de la asociación. El escaso número de voluntarios y la dificultad de su captación obedece a la problemática de comunicación del Centro con los núcleos de población.

Respecto a las personas menores de edad, el centro dispone de un convenio con la D.G.A. para la reserva de cuatro plazas, sin perjuicio de los casos de urgencia que les remiten, dirigidas a los casos de dificultades evolutivas o trastornos mentales o de conducta, con fines diagnósticos, de contención o de tratamiento propiamente dicho. Existe una comisión interna que valora las características y situación del menor para determinar la conveniencia y adecuación de su atención en este tipo de dispositivo, existiendo supervisión judicial y fiscal de los ingresos. Existe un tiempo máximo de permanencia de año y medio, si bien puede prorrogarse atendiendo al caso concreto. En el momento de la visita no hay ningún menor internado.

#### **5.4. CENTRO «PRISMA» (EXPTE. 283/2009)**

El día 24 de febrero de 2009 visitamos el Centro de rehabilitación integral de la salud mental en Aragón, ubicado en el zaragozano barrio de San Juan de Mozarrifar, siendo atendidos por el gerente y la directora de administración.

La red de recursos asistenciales PRISMA se constituye en el año 2004 en nuestra Comunidad Autónoma, promoviéndose desde la iniciativa privada con socios particulares que abarcan diversas disciplinas dentro de la salud, la economía y la empresa. La circunstancia que impulsa el proyecto es la detección de una importante carencia asistencial psiquiátrica en nuestro país, especialmente de la que se dirige a la rehabilitación integral del paciente psiquiátrico, evitando la cronificación y facilitando su incorporación al mundo laboral.

Este proyecto supone un conjunto de dispositivos de asistencia psiquiátrica, que proporciona atención terapéutica integral en el campo de la salud mental, partiendo de la base de los tres deterioros que provoca la enfermedad mental (social, escolar o laboral y familiar), con independencia del tipo de patología y edad del paciente. El control de estos tres factores, con una correcta aproximación diagnóstica, el establecimiento de un tratamiento farmacológico correcto y continuado, el tratamiento psicoterapéutico y la integración del paciente en un entorno asistencial estable, con un equipo terapéutico que suponga una estabilidad asistencial, permite la posibilidad de tratar la patología grave, crónica o refractaria.

Las instalaciones se integran por dos edificaciones en las que encontramos, por un lado, la zona de servicios generales y administración y el centro hospitalario y, por otro, el hospital de día y las consultas médicas. En la primera zona se encuentra la recepción, los despachos de los psiquiatras, una sala de reuniones y la farmacia.

En la parte hospitalaria se sitúa la entrada de urgencias (y a partir de las 17 h.), la cocina (hay un servicio de catering, si bien en un futuro se espera poder elaborar la comida en el propio centro e incluso desarrollar un aula taller de cocina), el despacho de enfermería, sala de visitas específica, sala para fumadores, una amplia sala de estar con proyector y máquinas expendedoras, vestuarios del personal y baños. Las habitaciones para adultos se encuentran en la primera planta, a la que se puede acceder por escaleras o ascensor. Son nueve dormitorios con

baño, de dos y tres plazas, habiéndose descartado las individuales. Dos de ellas están adaptadas para discapacitados y cuatro están vigiladas por videocámara.

La planta segunda acoge la unidad específica para menores de edad, siendo un niño de 13 años el usuario más joven en este momento. Dispone de nueve habitaciones con baño y mobiliario antivandálico, un salón comedor con las mesas ancladas, televisión, cristales blindados y verja, con una terraza que posiblemente se va a cerrar. Hay también una habitación o sala de contención, con una cama, que dispone de ventana. Toda esta zona está controlada y vigilada con videocámaras. Se nos indica que cuando el paciente es menor de edad, se prefiere la contención mecánica a la farmacológica, ante los posibles efectos secundarios desconocidos en la medicación a administrar.

En el otro edificio se encuentran las instalaciones del hospital de día, ocupando una planta diáfana con forma de invernadero donde se distinguen la zona de consultas, la de menores y la de adultos, encontrándose al fondo el comedor. La parte derecha se destina a las personas mayores y dispone de biblioteca, gimnasio, sala de psicomotricidad (para actividades de relajación, sofrología,...), y un aula multiusos donde se imparten clases y charlas. La parte izquierda está dirigida a los menores de edad, y allí se encuentra un grupo en diferentes actividades (laborterapia, manualidades, restauración, costura, pintura, lectura y escritura,...). Hay una sala multiusos donde pueden ver la televisión y películas de cine y una sala para fumadores, limitándoles el consumo al máximo.

El complejo abarca casi 3.000 metros de terreno y dispone de una amplia zona exterior vallada con jardines y huerto. Por su ubicación y reciente apertura, las diversas dependencias se encuentran en perfecto estado de conservación, reuniendo adecuadas condiciones de habitabilidad y gozando todo el conjunto de intensa iluminación natural.

El personal del Centro se integra por un equipo de profesionales cualificados para cubrir todas las necesidades del paciente psiquiátrico en las distintas fases que presenta. En el momento de la visita su número asciende en total a 55 trabajadores: psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, terapeutas ocupacionales, monitores de tiempo libre, personal de enfermería y auxiliar.

El ingreso de un paciente en este centro sanitario supone una valoración inicial, que incluye sus antecedentes, los tratamientos recibidos anteriormente, la familia y sus posibilidades de rehabilitación. Se establece un periodo de prueba de una a dos semanas, buscándose otro recurso más adecuado si el paciente no va a evolucionar con el tratamiento en ese periodo. La disponibilidad de todos los recursos supone una flexibilidad importante entre ellos, pudiendo reducir el ingreso hospitalario, intentando a través del hospital de día la mayor normalización posible. Las camas y el servicio de atención 24 h. permiten controlar la mayor parte de la crisis en su momento inicial, favoreciendo así una continuidad en la terapia. Los programas de rehabilitación comprenden un periodo de 1-2 años pasando por todos o algunos de los recursos, con el objetivo final de una integración laboral o escolar.

En principio, se atienden todo tipo de patologías, si bien se centran en:

- Patologías psicóticas crónicas y refractarias con posibilidad de rehabilitación social y laboral
- Trastornos de personalidad
- Trastornos afectivos refractarios
- Patología dual (consumo de tóxicos)
- Trastornos de conducta

El Servicio de Internamiento hospitalario está dirigido a las personas que, afectadas de trastorno mental, se encuentren en fase descompensación, crisis u otras circunstancias que hagan precisos unos cuidados especializados a tiempo completo. Se abrió en el año 2006 y en la actualidad se dispone de 43 camas hospitalarias (23 para adultos y 20 para menores), quedando sólo dos plazas libres en el momento de la visita. Se encuentra en proyecto una unidad especializada en los trastornos alimentarios.

El Hospital de Día se configura como un recurso sanitario intermedio, alternativo a la hospitalización a tiempo completo, que permite enlazar mediante un tratamiento intensivo y personalizado con la posterior fase de rehabilitación sociolaboral. Así, en él se desarrolla una terapia intensiva e integral con asistencia psiquiátrica, psicológica, farmacológica, social, fisioterapéutica y familiar. Actualmente dispone de 50 plazas, asistiendo al mismo 28 usuarios (en diferentes días y horarios). El centro tiene contratado un vehículo de transporte comunitario que realiza una ruta para recoger a estos pacientes, siendo el horario de estancias diurnas de 9 a 17 horas. Se trata de un recurso muy efectivo de cara al paciente pues permite realizar un seguimiento más factible y real, garantizando la toma de la medicación prescrita, por lo que los responsables de este proyecto nos insisten en la necesidad de su potenciación como recurso psiquiátrico.

También se dispone de consultas externas de psiquiatría y psicología clínica, situadas en el centro de Zaragoza así como de atención domiciliaria. Los recursos se completan con un piso protegido o semitutelado, dirigido a conseguir el ejercicio de la autonomía personal de los usuarios.

En cuanto a las relaciones y colaboración con la Administración pública, PRISMA tiene suscrito un convenio para la atención de menores tutelados que supone la disposición de ocho plazas (más cuatro para urgencias) en el centro hospitalario, tres plazas (más una de urgencia) en el hospital de día y tres plazas más para tratamiento ambulatorio. Así, los servicios que presta el centro son integrales, cubriendo todo el circuito que puede precisarse y agilizando el proceso (por ejemplo, si un menor está asistiendo al hospital de día y presenta una crisis puede ingresar en una habitación hasta tres días, siempre se cubren las urgencias con independencia de la fase del proceso en que se encuentre).

Respecto a los pacientes mayores de edad que se encuentran tutelados por la entidad pública, en el momento de la visita hay dos personas atendidas, si bien no existe ningún convenio para la reserva de determinadas plazas. Atendiendo a ésta y otras consideraciones que se nos exponen a lo largo de la visita, se propone la apertura de un expediente de oficio a fin de efectuar a la Administración las sugerencias oportunas.

### 5.5. CENTRO DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL ESPECIAL «Los Olivos» (EXPTE. 320/2009)

Durante este año hemos realizado una nueva visita a este centro educativo y terapéutico dependiente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, que se abrió en 2004 si bien no fue hasta el mes de marzo de 2005 cuando se estructura en su actual configuración. Las anteriores visitas se efectuaron en ese momento y en mayo de 2006. Fuimos atendidos y acompañados por el gerente de la Fundación para la Atención Integral del Menor (FAIM), entidad que gestiona el recurso, por la directora y el coordinador de educadores del centro, materializando la visita en la mañana del día 2 de marzo de 2009.

Se trata de un recurso residencial que se define como socializador y educativo, que viene a cubrir unas necesidades puestas de manifiesto desde hace tiempo en nuestra Comunidad Autónoma, planteando una línea de trabajo de cruce de caminos entre la salud mental y la educación. Se trata de una labor preventiva, en el sentido de que está dirigida a interrumpir una inercia en la que ya está situado el menor, intentando anticiparse al momento en el que las circunstancias de éste tengan ya un carácter irreversible.

El centro mantiene su ubicación en la proximidad al núcleo urbano de Zaragoza, en una parcela de terreno que se disfruta en régimen de alquiler y que dispone de la edificación (con planta alzada y sótano), piscina y cancha deportiva, varias casetas prefabricadas acondicionadas y extensa zona verde. La piscina se encuentra en desuso por la profundidad que tiene, que exigiría la contratación de un socorrista. Se ha habilitado una parte de la zona verde para aparcamiento de vehículos. La ubicación en la periferia se justifica por la posibilidad de disponer de un espacio suficiente para dar cabida a todas las instalaciones del recurso, favoreciendo el tratamiento terapéutico y la intimidad de los menores. Por otra parte, la cercanía al núcleo urbano permite acceder a una red amplia de servicios de educación, salud, cultura, ocio, etc., que el programa precisa. Se dispone de dos furgonetas para los traslados de los menores, encontrándose la parada de autobús más próxima a dos kilómetros.

Se trata de un dispositivo de media estancia, siendo su duración máxima aproximada de dos años, pues su fin primordial es la normalización de la vida de los usuarios, tratando de utilizar aquellos recursos externos necesarios para cada caso. No obstante, los plazos no son rígidos pues se atiende al plan individualizado que se elabora para cada menor, que es flexible y acorde con las necesidades de cada momento. Así, son varios los usuarios que han permanecido poco tiempo en el centro al no adaptarse o por otros motivos, teniendo en cuenta que los casos que llegan son complicados y que todo el grupo necesita un periodo de adaptación. Los menores que han causado baja han regresado al domicilio familiar o han ingresado en el centro de reforma, si bien en otros casos menos numerosos se ha producido el internamiento en un centro de salud mental o en uno de protección. Una de las actuales usuarias lleva más de dos años en el centro, otras dos rebasan el año de estancia y el resto ingresaron en los meses del verano pasado, en los que se registró un movimiento superior

al del resto del año, llevando por tanto una media de seis meses en la residencia. Las menores que más tiempo llevan suelen presentar mayores problemáticas de salud mental.

La capacidad del centro se ha ampliado a diez plazas, estando normalmente cubiertas todas ellas. En el momento de la visita hay nueve menores, si bien está previsto el inminente ingreso de una chica más. Tiene carácter mixto, si bien coyunturalmente todas las usuarias son mujeres desde el año 2007. En principio, las edades de los menores abarcan desde los 12 a los 18 años, si bien la mayoría se encuentran entre los 14 y los 17. Las actuales usuarias tienen 15 y 16 años.

Los recursos con los que se cuenta para atender a los usuarios son:

— Recursos internos, integrados por el área residencial, de actividades y deportiva. La residencia dispone de cinco habitaciones dobles, una habitación multiusos (para entrevistas y situaciones extraordinarias), dos baños de uso común, el salón comedor, la cocina con terraza (la alimentación la sirve un catering), los despachos de dirección y del equipo educativo. En la planta sótano se encuentra un espacio común donde se reúnen los menores con los servicios médicos y de enfermería, además de otras dependencias como la lavandería, un archivo y un almacén.

El área de actividades se compone de dos estructuras destinadas a actividades formativas (formación básica y orientación laboral) y de expresión artística; se cuenta además con una zona diáfana para realizar actividades de jardín y huerto.

— Recursos humanos, integrados por los siguientes profesionales: directora, coordinador (equipo directivo), equipo clínico especializado en salud mental (psiquiatra, psicólogo y DUE dos tardes a la semana), equipo educativo (once educadores), personal de limpieza y mantenimiento. La plaza del vigilante de seguridad se ha sustituido por la de un educador más para la noche, pues la experiencia y la evolución del recurso han mostrado la conveniencia de suprimir al personal de seguridad por innecesario y, en ocasiones, contraproducente para afrontar las situaciones que se plantean con los menores. Destaca la estabilidad del equipo educativo.

— Recursos externos: sanitarios (centro de salud, hospitales generales y centro de especialidades), formativos (IES, biblioteca municipal, centro sociolaboral), ocio y deporte (casa de juventud, polideportivo, piscina) y otros variados (servicios sociales, junta de distrito, INAEM, otras asociaciones). Así, se nos indica que ahora el perfil del menor atendido posibilita su asistencia a los centros educativos correspondientes, sin necesidad de tener que disponer de profesores que acudan al centro como ocurría cuando se abrió. Además, se intenta que cada usuario se integre en redes sociales distintas.

Los menores ingresan en el centro derivados por el Servicio de Menores del Gobierno de Aragón, encontrándose en todo caso tutelados o bajo la guarda de la entidad pública. El 85% de ellos acceden a la residencia procedentes del COA o de otros centros de protección. Hasta el momento han pasado por la residencia quince menores procedentes del centro de reforma. Se observa un aumento general de las chicas como usuarias de este tipo de recursos. A estos efectos,

se comenta que suelen acceder más tarde que los chicos a los servicios sociales, lo que supone que llegan con un mayor nivel de deterioro. La mayoría proceden de Zaragoza, siendo que anteriormente ha habido dos usuarias de Huesca.

Los motivos por los que llegan al centro están normalmente relacionados con un trastorno de personalidad (disocial, límite, psicótico,...) asociado con una problemática de protección, teniendo la mayoría problemas con la imposición de límites y el control de impulsos así como en el ámbito afectivo, sin perjuicio de frecuentes situaciones de consumo de tóxicos, estando en cualquier caso precisados de una terapia.

Se observa un elevado número de ingresos (25%) de menores extranjeras (ucranianas, colombianas, sudamericanas,...) procedentes de adopciones fracasadas al llegar a la adolescencia, planteándose dudas en torno a la idoneidad de las familias y a la edad máxima de los menores adoptandos. En el momento de la visita sólo hay una menor internada con estas características.

En cuanto a las medidas de contención, se nos indica que no se realiza ningún tipo de contención física ni mecánica. Se efectúa contención farmacológica (siempre pautada y con seguimiento del profesional médico de psiquiatría) y, sobre todo, contención relacional (trabajar con ellos especialmente en el ámbito afectivo).

Se mantienen contactos continuos con el Servicio de Menores, siendo normalmente cada semana los que se producen con el coordinador del caso. En el momento en que cumplen la mayoría de edad, se suele producir por norma general la derivación hacia otros recursos (sistema de psiquiatría de adultos, inserción laboral, pisos de autonomía,...), si bien en casos excepcionales se puede prorrogar el ingreso unos meses más.

En general, se trata de que los menores lleven una vida lo más normalizada posible (dentro de sus problemáticas, bastante complejas en algunos casos) y atendiendo al perfil de cada uno. Por las mañanas se les acompaña a los diferentes centros educativos a los que asisten (I.E.S., aulas taller, centro sociolaboral,...) o a las citas médicas que puedan tener concertadas (las salidas se tutorizan mucho). Posteriormente les recogen y van a comer al centro. Por las tardes algunas vuelven a clase, otras estudian en la casa y si tienen tiempo libre se realiza el ocio de forma dirigida, acompañándoles a diferentes recursos (casas de juventud,...) a cada usuario por separado, trabajando así la inserción social. Los jueves por la tarde se dedican a actividades del grupo terapéutico (con la psicóloga), a talleres educativos (manualidades, cocina,...) y se celebra una asamblea para tratar temas referentes a la convivencia, necesidades, demandas, etc.

## 6. OTROS CENTROS DE ATENCIÓN AL MENOR

A lo largo del año hemos visitado los siguientes cursos.

### 6.1. CASA DE ACOGIDA «SAN JOSÉ» (EXPT. 843/2009)

La progresiva llegada a nuestra Comunidad Autónoma de menores extranjeros no acompañados (MENA) y la suscripción por Aragón del *Pacto de Apoyo*

a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes, determinó la necesidad de aperturar un nuevo recurso donde se les ofreciera asistencia y protección, potenciando en la medida de lo posible y teniendo en cuenta sus personales e individuales características su autonomía personal a través de una adecuada formación y la consiguiente integración sociolaboral.

Así, a la vista de la saturación y problemáticas que, en determinados momentos, se estaban produciendo en los centros de observación y acogida de Zaragoza, el Departamento de Servicios Sociales del Gobierno de Aragón, a través del I.A.S.S., llegó a un acuerdo con la *Santa Hermandad del Refugio de Zaragoza* para la apertura de esta casa de acogida ubicada en el barrio de La Cartuja. Si bien en un principio el centro se ideó para ofrecer un futuro a familias necesitadas, por el momento se va a destinar a los fines señalados teniendo en cuenta que la reinserción social de transeúntes e inmigrantes es uno de los objetivos principales de la Hermandad.

El edificio, en el que anteriormente estuvieron las escuelas de la Media Legua, es propiedad de la entidad y fue totalmente rehabilitado, aportando el Refugio la mayor parte de la financiación, que se elevó a unos 600.000 (el I.A.S.S. aportó 100.000 y algunas entidades realizaron donativos). Fue aperturado finalmente en el mes de diciembre de 2006 y visitado por primera vez el día 15 de mayo de 2007, emitiendo el oportuno informe. En el marco de la labor de seguimiento que realizamos de todos los recursos residenciales para menores de edad existentes en la Comunidad Autónoma, en la mañana del 21 de mayo de 2009 volvimos a visitar la Casa, entrevistándonos con el director, el coordinador y personal del Servicio de Menores del Gobierno de Aragón.

El inmueble se levanta sobre una superficie de 639,46 metros cuadrados y tiene dos plantas así como un amplio patio o terraza exterior. Todas las dependencias han sido pintadas y decoradas por la Hermandad. En la planta baja se encuentra el despacho del coordinador, una sala de control que cuenta con vigilancia personal las 24 horas del día (servicio contratado de forma externa) y cámaras de seguridad fijas sobre las zonas comunes que supervisó la Fiscalía de Menores (las grabaciones se conservan durante un mes), la cocina office (las comidas las sirve una empresa de catering y se dispone de la autorización administrativa correspondiente como comedor colectivo), un aseo para el personal, una pequeña salita y un salón para uso de los menores por las tardes (alfabetización, reuniones, juegos...), la zona de lavandería, plancha y vestuarios del personal (la limpieza también está contratada con una empresa) y un baño adaptado para personas discapacitadas. Todas las habitaciones que se encuentran en esta planta son individuales y tienen baño, disponiendo de mobiliario adecuado y de buena iluminación natural.

A la planta superior se puede acceder por el ascensor o por dos escaleras, que tienen salida de emergencia para caso de incendio o necesidad de evacuación. En este sentido, se cuenta con los sistemas de prevención y extinción adecuados. En esta planta se encuentran una sala de ocio, varios pequeños almacenes, la secadora, los baños, un office y el comedor. Las habitaciones aquí son dobles, si bien las dimensiones de

las estancias permiten barajar diversas opciones en cuanto a la capacidad del centro. Se observa que los dormitorios están limpios pero hay unos más ordenados que otros, dependiendo del menor que lo ocupa, si bien a todos se les intenta inculcar la necesidad del orden y limpieza de las dependencias. En la casa está prohibido fumar y se observa que hay muchas plantas. Esto obedece, nos comenta el coordinador, a que muchos de los usuarios proceden del ámbito rural y conocen y les gustan las plantas, por lo que se ha optado por que los menores desarrollen estas tareas de cuidado de seres vivos en vez de tener animales.

En principio, la capacidad de la casa era de veinte plazas, pero actualmente el convenio suscrito con el Gobierno de Aragón se extiende a quince plazas más una posible ampliación a dos más si las circunstancias lo requirieren. encontrándose una vacante en el momento de la visita. Así, todos los usuarios son siempre derivados por el Gobierno de Aragón, con el que se mantiene una buena relación, si bien se han producido en algunos momentos discrepancias económicas que, a día de hoy, están estudiándose por ambas partes para proceder a la renovación del convenio (que finalizó en el mes de diciembre de 2008).

En un primer momento, la Administración dicta la Resolución de Tutela *ex lege*, se elabora un informe previo sobre el menor y ya pasa a residir en la casa (la Hermandad ostenta la guarda de los residentes), configurada como un centro dirigido a lograr la mayor autonomía posible de los usuarios en el menor plazo de tiempo posible, pues hay que tener en cuenta que las edades con que llegan los usuarios no ofrecen mucho margen temporal para actuar con ellos, desarrollando todo el proceso que precisan (educativo, sanitario, administrativo, documental,...). Así, mientras se encuentran allí, se sigue el proceso de su documentación, la obtención del pasaporte a través del Consulado correspondiente, el permiso de residencia, etc.

Si bien al aperturarse este recurso el usuario mayoritario eran menores subsaharianos (procedentes de Mali, Senegal, Gambia, Sierra Leona, con un perfil más abordable), en la actualidad hay una clara mayoría de marroquíes. Se observa asimismo que no se destina únicamente a menores extranjeros (aunque sean mayoría), encontrándonos con dos menores nacionales. En este sentido, nos comenta el responsable del Servicio de Menores que el centro se ha abierto en general a todo posible usuario, máxime teniendo en cuenta que el número de MENA que llegan a nuestra Comunidad Autónoma se ha reducido respecto al momento en que se aperturó la Casa (los centros de Canarias se encuentran actualmente con un nivel de ocupación del 20%).

Las edades de los menores oscilan entre los 15 y los 18 años. El centro dispone de un proyecto educativo y también se han elaborado diversos protocolos de actuación. Así, hay un proceso de acogida (que dura aproximadamente un mes) donde se les explica la situación del país, el funcionamiento de la casa, los hábitos que han de adquirir. Posteriormente se elabora un itinerario educativo individualizado y se les programan las actividades pertinentes, siendo la más común el aprendizaje del idioma y las clases de alfabetización, pues el nivel de analfabetismo funcional es elevadísimo. También se elaboran unas fichas de seguimiento y funciona un plan de salida.

Así, los menores de 16 años son escolarizados a través del Departamento de Educación en los centros docentes correspondientes. Para los mayores de esa edad, la formación se realiza a través de los centros sociolaborales y los cursos del INAEM si disponen de pasaporte.

El personal que atiende el recurso se integra por ocho educadores (hay una plaza vacante), todos ellos personal de la Hermandad, (cinco hombres y dos mujeres), sin perjuicio de los servicios externos contratados a los que ya hemos hecho referencia. Los cinco trabajadores habilitados como educadores son licenciados o diplomados. Además, hay un psicólogo y un trabajador social. El intérprete que hablaba francés y wolof (dialeto senegalés) y que a veces les acompañaba a los cursos, hablaba con los profesores, etc. sigue asistiendo a la Casa, pero con menor asiduidad por el cambio de nacionalidad de la mayoría de usuarios. La vigilancia se desarrolla por un auxiliar de mantenimiento, que no realiza en ningún caso funciones de contención.

Respecto al número de usuarios, en estos dos años y medio que lleva abierto el centro han pasado por él cincuenta y siete menores, la inmensa mayoría extranjeros. A algunos de ellos les ha sido impuesta una medida educativa de reforma (12), y a otros incluso de internamiento (7), bien con anterioridad o durante su estancia en la casa. Cuando llegan a cumplir la mayoría de edad, el Gobierno de Aragón decide según el caso: a algunos se les elabora un plan de emancipación personal y permanecen en la casa temporalmente hasta que se les asigna un piso de emancipación; otros se reintegran con su familia en la propia Comunidad Autónoma y también cabe la posibilidad de la repatriación, si bien los requisitos que se exigen legalmente hacen muy difícil esta medida (en seis años sólo se ha producido efectivamente una).

En cuanto a la problemática que se nos comunicó en nuestra visita anterior en torno al retraso en asignar a los menores un NIE provisional que facilitaba el proceso de formación y el desarrollo de una actividad laboral, y respecto de la que abrimos un expediente de oficio para investigar la cuestión (que se resolvió favorablemente), se nos informa que la Administración detectó diversos fraudes en torno a la expedición y uso de este documento, por lo que se suspendió hace un tiempo su emisión.

Finalmente, reseñar que a partir del mes de septiembre se van a impartir cursos de formación a la Policía Local y a la Policía Nacional (que no formen parte del GRUMEN) sobre el procedimiento de actuación en los casos en que se detecta la presencia de un menor extranjero no acompañado en nuestra Comunidad Autónoma, al haberse detectado situaciones que han puesto de manifiesto la conveniencia de esta formación.

## 6.2. CENTRO CULTURAL «ANADE» (EXPTE. 950/2009)

La Asociación Patronato Ánade surge en 1965 en Zaragoza, dentro de la Juventud de Acción Católica. Posteriormente, se constituye como una asociación civil independiente (ni religiosa ni política), pero católica. En 1972 es declarada de utilidad pública y colaboradora del Ministerio de Educación. Su fin básico está

orientado a la educación y formación de la juventud, trabajando con menores y jóvenes de 7 a 21 años, y atendiendo a todos los aspectos, humanos, culturales, profesionales, deportivos y espirituales. Asimismo, entre los objetivos de la Asociación se encuentra la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo y solidaridad entre los pueblos.

Su sede se encuentra en un piso alquilado en el centro de Zaragoza (Paseo de Sagasta nº 72), el que visitamos en la mañana del día 28 de mayo de 2009, siendo atendidos por el presidente de la entidad, que a su vez es el director del Instituto de Ciencias de la Comunicación y del periódico digital Noticias Jóvenes, que actualmente recibe más de dos mil visitas diarias.

Las dependencias se distribuyen en una recepción, dos despachos, varias salas y habitaciones para actividades varias y clases, una capilla, dos baños y la cocina. Nos comenta el director que gran parte del mobiliario ha sido donado por particulares y algunos ordenadores por Ibercaja.

El personal que trabaja en la asociación es voluntario, a excepción de algún profesor y la secretaria que atiende la recepción que están contratados.

Las actividades que se desarrollan por esta entidad son variadas, y si bien la mayoría se realizan en Zaragoza, a algunas acuden menores de toda España e incluso del extranjero, y por supuesto, de las otras dos provincias aragonesas, siendo que en Huesca se celebran los campamentos.

Básicamente, hay cuatro tipos: actividades deportivas, culturales, sociales y religiosas. Las primeras incluyen fútbol, fútbol-sala, baloncesto, ping-pong, ajedrez, excursiones, acampadas... Entre las culturales destacan las clases de guitarra, fotografía, vídeo, teatro, radio, prensa. También se desarrollan programas de acción social y en el ámbito religioso se ayuda a los jóvenes en la vivencia de su fe, sea cual fuere su credo, a través de charlas de formación, convivencias, meditaciones, retiros, dirección espiritual, etc.

En la Asociación se integra un centro de estudios, cuyos principales objetivos son incrementar y adecuar la motivación del alumno para mejorar su actitud ante el estudio, aprender y, sobre todo, ayudarle a saber aplicar las técnicas de estudio adecuadas a cada una de las asignaturas en su trabajo diario, de acuerdo con la peculiar personalidad de cada estudiante.

Tras un test psicotécnico inicial, para conocer el nivel de conocimientos del alumno, sus actitudes, aptitudes y su personalidad, el equipo de profesores programa la enseñanza de manera personalizada. No existen grupos de alumnos en la dirección y explicación de las materias, sino que se realiza una tutoría personalizada, para seguir y orientar mejor la evolución de cada estudiante. En función de los objetivos marcados, y de acuerdo con las necesidades y personalidad del alumno, se fijan con los padres las horas semanales necesarias a dedicar al aprendizaje y aplicación de dichas técnicas en las diferentes materias que diariamente debe trabajar el alumno, con una atención especial a las faltas de base.

Dentro de este ámbito, se imparten asimismo cursos especiales de método de estudio, memoria y lectura rápida para menores de 9 a 12 años, así como cursos de recuperación y repaso que suponen la aplicación

individualizada del anterior. En verano se programan cursos intensivos. Estos cursos reciben becas del Gobierno de Aragón.

Por otra parte, la Asociación también forma a monitores a través de la Escuela de Tiempo Libre, reconocida oficialmente por la Diputación General de Aragón. Así, se titula a Monitores y Directores mediante cursos programados a lo largo del curso académico. Además, se imparten cursos monográficos para los que sientan inquietud y quieran prestar su apoyo posterior en la formación de jóvenes.

Especial significación tienen las actividades que se realizan durante el verano: campamentos, colonias, curso de inglés y curso de repaso a lo largo de los meses de julio y agosto. El lugar de desarrollo es tanto la sede de Zaragoza como el pirineo aragonés (valle de Aragüés del Puerto-Jasa) en periodos de quince días. El campamento de verano tiene una especial aceptación, acudiendo cerca de trescientos menores y ofreciendo precios razonables.

También se desarrolla una campaña de acogida a los niños bielorrusos afectados por la catástrofe de Chernobyl, para que disfruten de las ventajas del clima y la alimentación de nuestro país, alejados de los graves problemas de contaminación que atraviesa Bielorrusia, mejorando así su esperanza de vida. El proyecto establece un mes en régimen de acogida en las familias y quince días en el campamento de Anade.

### **6.3. CENTRO DE TIEMPO LIBRE «CADENETA» (EXPTE. 992/2009)**

Continuando con nuestra línea de actuación en materia de infancia y adolescencia, hemos acudido a visitar otra de las diversas asociaciones aragonesas que trabajan con menores, a fin de conocer sus actividades y la atención que prestan a este colectivo.

Así, en fecha 12 de junio de 2009 visitamos la sede del Centro de Tiempo Libre «Cadeneta», ubicado en la Plaza Santo Domingo de Zaragoza, siendo atendidos por el coordinador y una educadora.

Esta iniciativa se remonta a los años 80, cuando la zona de El Gancho (la parte oeste del casco histórico) es considerada como una de las más empobrecidas y marginales de la ciudad. En 1984 se constituye la Fundación Federico Ozanam (integrada por cinco entidades, una de ellas la Asociación Cadeneta) y el Ayuntamiento invita entonces a crear un curso municipal.

Así, en 1994 surge el centro de tiempo libre que es gestionado por la Asociación Cadeneta y en 1996 se elabora un proyecto piloto de investigación y experimentación para la creación de un protocolo de actuación en relación con familias con riesgo de maltrato a menores (que será la base del que posteriormente se desarrollará por la entonces Dirección General de Bienestar Social de la D.G.A.).

A raíz de ello, se empieza a trabajar con las familias que se van conociendo, abarcando tanto los aspectos de ocio y tiempo libre como los problemas que presentan (sociales, laborales,...). En esta línea, se elabora también un proyecto modelo de Casa de Juventud, suscribiéndose un convenio con la Fundación para desarrollar los servicios generales de este tipo de recursos y también otros adaptados a las exigencias

de la población de esta zona de Zaragoza (seguimientos tutorizados, recursos de calle,...).

En el año 2000 la Asociación Cadeneta cede sus recursos y servicios y la Fundación. En el ámbito de casas de juventud, se presenta un proyecto de gestión de tres Casas (San Pablo, Magdalena y Almozara) que se les adjudica, atendiendo desde 2006 los tres centros. En cuanto al proyecto de familias, en el año 2001 se da por concluido ante la decisión del Gobierno de Aragón de no renovar algunos convenios y cambiar la estructura interna (aparecen los coordinadores de caso,...). Se suscriben algunos convenios de forma privada con Cadeneta, El Trébol,... La Fundación, por su parte, se involucra en los recursos de protección de menores a través de los pisos de emancipación. Así, el proyecto de familias va derivando hacia el ámbito del ocio familiar, desarrollándose los servicios de apoyo por el equipo psicosocial de la Fundación.

Actualmente, en la entidad Cadeneta trabajan veintidós personas y se desarrollan los siguientes proyectos: el centro de tiempo libre, la educación de calle, las tres casas de juventud y el proyecto de integración de espacios escolares.

El Centro de Tiempo Libre, que es objeto de nuestra visita, se desarrolla en dos espacios diferenciados por la edad de los usuarios, siendo los dos locales propiedad de la Fundación. Así, en el local de la Plaza Santo Domingo se trabaja con los menores de 3 a 8 años, divididos en dos grupos, y también con las familias, realizándose actividades conjuntas con los niños pero también independientes. Para los menores de 9 a 14 años se dispone de otro local en la calle San Pablo. A partir de los 12 años, se empieza a trabajar en un proyecto de transición hacia el paso a la casa de juventud, pues este recurso atiende a menores a partir de esa edad.

Recorremos los espacios del local de pequeños. Aquí se desarrolla la ludoteca, con una programación específica, y un espacio para adolescentes. El centro está abierto de lunes a viernes, dedicándose los fines de semana especialmente al deporte en general, y a las ligas escolares en particular. También visitamos el centro para los más mayores, con diversos espacios adecuados a las actividades que se desarrollan.

El número de usuarios de este recurso es elevado, especialmente en épocas estivales. Así, la educadora nos indica que hay una media de veinte niños atendidos diariamente, habiendo inscritos entre cien y ciento cincuenta menores en cada tramo de edad, dependiendo de las épocas. En periodo lectivo, la atención básica se presta por las tardes en horario de 18 a 20 horas y cuando se desarrollan las colonias urbanas (además de estar en el centro se realizan excursiones, se va a la piscina,...) el horario es de 8 a 15 horas.

El equipo de trabajo está formado por seis educadores, que elaboran la programación general, la cual se evalúa y renueva trimestralmente. Para cada uno de los dos grupos de usuarios hay asignados tres educadores. También se cuenta con voluntarios y personal en prácticas. Así, mientras que los primeros han disminuido en número ostensiblemente respecto de épocas anteriores (actualmente hay una media de cuatro voluntarios en cada grupo con carácter estable), los segundos han aumentado.

## 7. CONCLUSIONES

Primera.— El número de expedientes incoados este año en esta materia ha sido ligeramente superior al de 2008, manteniéndose parecido número en cuanto a los expedientes iniciados de oficio por el Justicia. En cuanto al número de Resoluciones dictadas, ligeramente inferior que el año anterior, se han elaborado seis Sugerencias y tres Recordatorio de Deberes Legales. En líneas generales, la colaboración prestada por las diversas entidades públicas a las que nos hemos dirigido, especialmente el Servicio de prevención y protección a la infancia y la adolescencia y ejecución de medidas judiciales del Gobierno de Aragón, ha sido correcta.

Segunda.— En materia de extranjería, indicar que, a finales de 2009, el Servicio de Menores tenía abiertos 1.126 expedientes de protección, de los que el 25% se referían a menores extranjeros. Del total de menores con medida de acogimiento residencial, son extranjeros 84, lo que supone una disminución de su número en relación con años anteriores (102 en 2007 y 103 en 2008). Así, como dato de referencia, se nos indica que a las islas Canarias están llegando un 30-40% menos que en pasadas anualidades.

Tercera.— También se ha notado un descenso de los procedimientos de adopción internacional, en lo que ha podido influir las cada vez mayores exigencias de determinados países y la tendencia a promocionar en ellos la adopción nacional frente a aquella. Actualmente, el Gobierno de Aragón permite la solicitud conjunta de los dos tipos de adopciones, debiendo elegir un país en la internacional. En materia de adopción nacional, se presentan anualmente unas 150 solicitudes, siendo adoptados al año entre 20-30 menores, la mayoría de nacionalidad española.

Cuarta.— Con la finalidad de lograr una mejor identificación de los menores no acompañados que llegan al territorio aragonés, la aplicación ADEXTRA permite un mejor control y así, tras cumplimentar la petición de reseña es devuelta a la Brigada de Extranjería y Fronteras, a la que se comunica si existe otra reseña anterior del menor, con el nombre facilitado o con cualquier otro, y es esta Brigada la que introduce los datos en el registro de menores extranjeros no acompañados.

Quinta.— Cabe mencionar la Instrucción dictada por el Fiscal General del Estado 1/2009, de 27 de marzo de 2009, *Sobre la organización de los servicios de protección de las secciones de menores*, que establece nuevas pautas sobre la intervención del Ministerio Fiscal en materia de protección.

Sexta.— En el ámbito de las relaciones familiares, siguen presentándose numerosas quejas y demandas que derivan en su mayoría de crisis de pareja y afectan a figuras como la autoridad familiar, la tutela, la emancipación, así como el derecho de los progenitores de relacionarse y comunicar con sus hijos menores.

Séptima.— En el marco de los expedientes iniciados de oficio se enmarcan las visitas a centros y establecimientos de atención a niños y adolescentes, preocupándonos por el cuidado que en ellos reciben menores que, atendiendo a sus deficiencias psíquicas, requieren un especial cuidado.

Octava.— Desde la Institución se ha participado de manera activa en el proceso para la elaboración del Plan Integral de Atención a la Infancia y la Adolescencia. Dicho Plan, competencia del Gobierno de Aragón, es un documento básico que tiene como finalidad coordinar las actuaciones que se desarrollen con los menores en Aragón.

Novena.— En materia de reforma y en concreto en lo relativo al perfil de los internos del Centro educativo y de internamiento por medida judicial, en la actualidad, cuenta con 37 internos, número relativamente inferior a los 50 de media del año anterior. La mitad de ellos se encuentra en régimen abierto, la cuarta parte en régimen cerrado y la otra cuarta parte en régimen terapéutico.

Se ha visto incrementado el número de chicos de origen extranjero. En concreto, de los 37 jóvenes que apuntábamos, 17 son españoles de origen, frente a los 20 que no son de origen. A su vez, de estos últimos, 6 fueron MENAS en su momento.

Los delitos principales que justifican el ingreso de los menores en este centro son, por un lado, el robo con violencia o intimidación o con fuerza en las cosas, y por otro, el incumplimiento del régimen de libertad vigilada.

Décima.— En último lugar y en el ámbito de protección, la Residencia Juan de Lanuza I, que tradicionalmente había hecho las funciones de COA II, función que en la actualidad se desarrolla en la Residencia Cesa-raugusta y en la Residencia Infanta Isabel, dependiendo de la edad de los menores.

Dicho cambio viene motivado porque se ha considerado más adecuado destinar las instalaciones de la Residencia Juan de Lanuza al cumplimiento de medidas de protección específicas, esto es, para menores que disponen ya de un diagnóstico con una medida de protección asignada, consistiendo dicha medida en un acogimiento residencial de media o larga estancia tendente a su integración en la comunidad.