

**TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS**

**DE LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS**

**INFORME 2001**

***ÍNDICE DE EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS.***

<b>Nº Expte.</b>	<b>Asunto</b>	<b>Resolución</b>
DII-700/1999 yDII-142/2000	Instalaciones eléctricas y protección avifauna	Recomendación aceptada
DII-730/1999	Reglamento ejercicio potestad sancionadora	Recordatorio aceptado
DI-428/2001	Desarrollo reglamentario LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora responsabilidad penal menores	Recomendación aceptada
DI-1070/2001	Decreto 149/2001, ayudas para rehabilitación edificios afectados lesiones estructurales.	Sugerencia rechazada
DI-154/2001	Decreto 21/2001. Falta de dictamen Comisión Jurídica Asesora	Recomendación rechazada
DI-891-2000	Decreto 164/2000. Falta de dictamen Comisión Jurídica Asesora	Recomendación rechazada

Se analizan dentro de este apartado, en primer lugar, diversas actuaciones relacionadas con la promoción del conocimiento del Derecho civil aragonés en las que ha tenido intervención nuestra Institución.

Debe destacarse, en primer lugar, la puesta en marcha de la Biblioteca Virtual del Derecho Aragonés (BIVIDA) a propuesta de la Comisión aragonesa de Derecho Civil. El proyecto tiene como objetivo la edición digital de todas las obras impresas relativas al Derecho civil aragonés mediante su digitalización facsimilar y posterior edición en DVD con estudios introductorios e índice en

## **TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS**

textos informatizados. En él participan el Gobierno de Aragón, las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón, la Universidad de Zaragoza, Ibercaja y la Caja de Ahorros de la Inmaculada que han suscrito el pasado día 31 de octubre de 2001 un convenio de colaboración a tal fin.

También se da cuenta en este apartado del convenio suscrito el día 27 de abril de 2001 por los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, Francesc de Paula Caminal Badía y Jacobo López Barja de Quiroga, el Vicepresidente del Gobierno de Aragón, D. José Ángel Biel Rivera y el Rector de la Universidad de Zaragoza, D. Felipe Pétriz Calvo, por el que se reconoce el Curso de Derecho Aragonés al que se refieren los Decretos 65/1990, de 8 de mayo y 113/1991, de 21 de junio, de la Diputación General de Aragón, como título académico idóneo a los efectos de la acreditación del conocimiento del Derecho Civil Aragonés en los concursos de traslado de jueces y magistrados.

Dentro del apartado relativo a los expedientes tramitados para el seguimiento de normas aragonesas damos cuenta en primer lugar de la Recomendación realizada a la Diputación General de Aragón para que apruebe una reglamentación que dé respuesta normativa a los problemas del impacto causado por los tendidos eléctricos sobre la fauna, y la avifauna en particular.

Asimismo se incluye un Recordatorio que se realizó al Gobierno de Aragón acerca de la necesidad de aprobar un Reglamento que regulara el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad Autónoma, resolución que fue aceptada y llevada a efecto a través de la aprobación del Decreto 28/2001, de 30 de enero.

Nuestra Institución ha tramitado un expediente de oficio en el que se ha recomendado a la Diputación General de Aragón que se agilizará el procedimiento de elaboración y aprobación de la normativa de desarrollo de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Finalmente debemos señalar que se han tramitado tres expedientes referidos a vigentes normas reglamentarias aragonesas. En dos casos el defecto apreciado ha consistido en la falta de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora (Decretos 164/2000, de 5 de septiembre, por el que se regula el sistema de información asistencial, de ámbito social y sanitario en la Comunidad Autónoma de Aragón y Decreto 21/2001, de 16 de enero, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública). El tercero ha hecho referencia a diversas disfunciones y anomalías apreciadas en el Decreto 149/2001, de 24 de julio, por el que se regulan las ayudas para la rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales.

## **1.- EXPEDIENTES RELATIVOS AL DERECHO CIVIL ARAGONÉS.**

### **1.1.- BIBLIOTECA VIRTUAL DEL DERECHO ARAGONÉS**

A propuesta de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, el Gobierno de Aragón, las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón, la Universidad de Zaragoza, Ibercaja y la Caja de Ahorros de la Inmaculada suscribieron el pasado día 31 de octubre de 2001 un convenio de colaboración para la realización de la Biblioteca Virtual del Derecho Aragonés (BIVIDA). El proyecto tiene como objetivo la edición digital de todas las obras impresas relativas al Derecho civil aragonés mediante su digitalización facsimilar y posterior edición en DVD con estudios introductorios e índice en textos informatizados. Con un presupuesto fijado en cincuenta y un millones de pesetas, bajo la dirección científica del profesor Delgado Echeverría y con la colaboración del profesor Serrano García, el proyecto se encuentra en fase de ejecución y se espera su finalización en el año 2003. Reproducimos a continuación la parte expositiva y el clausulado del convenio.

#### **« EXPONEN**

*El Derecho civil aragonés es una de las señas de identidad de Aragón, como Derecho propio de honda tradición histórica. A la Comunidad Autónoma, entre*

## **TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS**

*sus competencias exclusivas, le está atribuida la de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés (art. 35.1.4ª del Estatuto), que ha sido ya ejercida a través de la aprobación de diversas leyes por las Cortes de Aragón.*

*Por otra parte, mantener viva y potenciar la aplicación del Derecho exige favorecer su conocimiento y su difusión entre la sociedad a la que pretende servir, entre los operadores jurídicos que lo interpretan y aplican y entre los investigadores interesados en su estudio. De ahí que sea de gran importancia facilitar el acceso a las obras que estudian y comentan el Derecho civil aragonés.*

*Por todo ello, se estima del mayor interés científico ,e institucional y atendiendo la propuesta de la Comisión Aragonesa. de Derecho Civil, la edición digital de las obras impresas relativas al Derecho aragonés de todas las épocas, como medio de difusión y conocimiento utilizando los actuales avances tecnológicos, que permiten preservar los fondos documentales originales al tiempo que se facilita su acceso y consulta a todos en soporte digital. El objetivo del proyecto es que la Biblioteca Virtual de Derecho Civil Aragonés pueda llegar a todas aquellas Instituciones dedicadas al estudio e investigación del Derecho, en todo el mundo, así como al Poder Judicial y a los profesionales del Derecho interesados.*

*Con tal fin se ha promovido la colaboración con el Gobierno de Aragón de las Instituciones públicas aragonesas, Cortes de Aragón y Justicia de Aragón, así como de la Universidad de Zaragoza, y de Ibercaja y de la Caja de Ahorros de la Inmaculada, dado el interés científico y cultural del proyecto.*

*Por todo ello, formalizan el presente Convenio de Colaboración, de acuerdo con las siguientes*

### **CLÁUSULAS**

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

**Primera.-** El objeto del presente Convenio es la realización del proyecto de Biblioteca Virtual del Derecho aragonés (BIVIDA), consistente en la edición digital de todas las obras impresas relativas al Derecho civil aragonés.

Se trata con ello de, utilizando tecnologías avanzadas, potenciar el conocimiento del Derecho civil aragonés, facilitando el acceso en soporte digital a todos los interesados, preservando los fondos documentales originales.

**Segunda.-** Dicho proyecto supone la digitalización de forma facsimilar de todo el corpus bibliográfico del Derecho civil aragonés y su edición en DVD, con los necesarios estudios introductorios, índices en texto informatizado, visualización de los contenidos en formato de imagen, y posibilidad de impresión y exportación de datos e imágenes.

**Tercera.-** El presupuesto del proyecto se fija en la cantidad de cincuenta y un millones de pesetas. En dicho presupuesto se incluyen todos los costes del proyecto.

**Cuarta .-** La financiación del presupuesto se asume por las partes otorgantes, pactando las siguientes aportaciones económicas totales:

- Gobierno de Aragón	Veinte millones de pesetas (120.202,421 Euros)
- Cortes de Aragón	Diez millones de pesetas (60.101,210 Euros)
- Justicia de Aragón	Un millón de pesetas (6.010,121 Euros)
- Ibercaja	Diez millones de pesetas (60.101,210 Euros)
- CAI	Diez millones de pesetas (60.101,210 Euros)

Dichas aportaciones totales se harán efectivas en tres ejercicios presupuestarios (2001, 2002 y 2003) con la siguiente aportación por anualidades:

	2001	2002	2003
Gobierno de Aragón	5.000.000	10.000.000	5.000.000

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

<i>Cortes de Aragón</i>	2.000.000	4.000.000	4.000.000
<i>Justicia de Aragón</i>		500.000	500.000
<i>Ibercaja</i>	4.000.000	4.000.000	2.000.000
<i>CAI</i>	4.000.000	4.000.000	2.000.000

**Quinta.** - *La Universidad de Zaragoza, como aportación al proyecto, asume los siguientes compromisos:*

- a) *Facilitar el acceso a las obras relativas al Derecho civil aragonés que obran en diversas dependencias universitarias, de modo que sea posible disponer de un flujo continuo de publicaciones para su digitalización, bajo la dirección del Director científico del proyecto. La digitalización de los libros que tienen derechos de .autor en vigor se efectuará previa comprobación de que se dispone de las autorizaciones pertinentes.*
  
- b) *Proporcionar locales o espacios adecuados en la Facultad de Derecho y en la Biblioteca General de la Universidad para que, en lugar contiguo o cercano a las obras, pueda procederse a su digitalización, de modo simultáneo o continuo, según el plan que se fije al efecto, asegurando una disponibilidad mínima de 9 horas diarias.*

**Sexta.** -

1. *Los otorgantes convienen en encomendar a la Diputación General de Aragón, a través del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, la gestión de la realización del proyecto, asumiendo éste la formalización de los contratos en relación con su ejecución, y con la dirección científica del mismo. Dicha encomienda incluye la facultad de adoptar aquellas decisiones precisas para el normal desarrollo del proyecto.*

*Cada institución abonará directamente con cargo a sus presupuestos los pagos que correspondan a su aportación, para lo cual el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales coordinará con las empresas, personas o instituciones la emisión de las correspondientes facturas.*

2. *Para mantener a las partes adecuadamente informadas de la realización del proyecto, se constituye una Comisión de seguimiento, con participación de un representante por cada una de las Instituciones que formalizan el presente convenio, a la que se dará cuenta, con una periodicidad semestral como mínimo, de las distintas actuaciones que se realicen para la ejecución del proyecto.*

*Dicha Comisión podrá formular las observaciones, sugerencias y propuestas conducentes a la mejor realización de la Biblioteca Virtual.*

3. *Igualmente, la Comisión Aragonesa de Derecho Civil será periódicamente informada de los trabajos, al objeto de que puedan formularse cuantas indicaciones se estime conveniente en orden a la mayor calidad científica de los mismos.*

**Séptima.**

1. *La dirección científica del proyecto correrá a cargo de un experto en materia de Derecho civil aragonés, perteneciente a la Universidad de Zaragoza. Dicha dirección científica asumirá, entre otras, las siguientes funciones:*

- a) Localizar y aportar la bibliografía a editar. Caso de que haya obras dispersas en otras instituciones, habrá de localizar y elaborar un plan para conseguirlas en el momento en que se necesiten.*
- b) Gestionar las autorizaciones necesarias para incluir aquellas obras respecto de las que subsisten derechos de autor o de editor.*
- c) Verificar y aportar la información adicional a editar: introducciones para incluir en las publicaciones, fichas catalográficas, índices, etc.*
- d) Elaboración de la lista de materias relacionadas con cada obra (descriptores).*
- e) Establecer las series bibliográficas en las que se dividirá el proyecto y el orden prioritario de digitalización, teniendo en cuenta que se digitalizarán por series completas.*
- f) Determinar los lugares dónde se ha de realizar la digitalización.*
- g) Realizar un seguimiento de los contenidos editados.*

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

2. Con tal fin, se concertará el oportuno contrato de asistencia técnica. Junto con la dirección se concertará la participación de un colaborador científico, que asegure la permanente atención al desarrollo del proyecto.

**Octava.**- La obra ejecutada quedará propiedad de la Diputación General de Aragón. En su difusión se hará siempre referencia a que el proyecto se ha financiado en el marco del presente Convenio, con indicación de todas las Instituciones y Entidades patrocinadoras.

Las entidades otorgantes dispondrán del número de ejemplares de la obra que se acuerde por la Comisión de Seguimiento, proporcional a su aportación y atendiendo al mejor aprovechamiento científico y a la adecuada difusión de la obra.

Por otra parte, la Diputación General de Aragón podrá organizar la comercialización de la obra para su difusión general. Los ingresos que se obtengan de la comercialización se destinarán al objeto de este Convenio.

**Novena.**- La vigencia del presente Convenio se extenderá hasta el año 2003, anualidad prevista para la finalización de la Biblioteca Virtual del Derecho Civil Aragonés.

En prueba de su conformidad y para que surta todos sus efectos, los comparecientes suscriben por sextuplicado ejemplar el presente Convenio en el lugar y fecha indicados.»

1.2.- CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN Y LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA EN MATERIA DE ACREDITACIÓN DEL CONOCIMIENTO DEL DERECHO CIVIL ARAGONÉS

De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Reglamento de la Carrera Judicial, cuando los jueces y magistrados desean alegar como mérito preferente en los concursos de traslados el conocimiento

del Derecho civil especial o foral de una Comunidad Autónoma han de solicitar del CGPJ su reconocimiento a esos solos efectos, debiendo aportar con la solicitud un título oficial, expedido por la autoridad académica competente que acredite dicho conocimiento. El art. 111 del Reglamento de la Carrera Judicial prevé que, mediante los correspondientes Convenios con las Universidades y Comunidades Autónomas, podrán determinarse los títulos oficialmente reconocidos a estos fines.

En este marco legal y reglamentario, el pasado día 27 de abril de 2001 los Vocales del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ), Francesc de Paula Caminal Badía y Jacobo López Barja de Quiroga, el Vicepresidente del Gobierno de Aragón, D. José Angel Biel Rivera y el Rector de la Universidad de Zaragoza, D. Felipe Pétriz Calvo, suscribieron un convenio por el que se reconoce el Curso de Derecho Aragonés al que se refieren los Decretos 65/1990, de 8 de mayo y 113/1991, de 21 de junio, de la Diputación General de Aragón, como título académico idóneo a los efectos de la acreditación del conocimiento del Derecho Civil Aragonés en los concursos de traslado de jueces y magistrados. Reproducimos a continuación la parte expositiva y las cláusulas del convenio.

**« EXPONEN**

*La Constitución española reconoce y garantiza la existencia de regímenes jurídicos civiles en las distintas Comunidades Autónomas permitiendo que sus respectivos Parlamentos conserven, modifiquen y desarrollen el derecho histórico propio de dichas Comunidades.*

*El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 35, apartado cuarto, establece como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón "Conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés, sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado, así como del Derecho procesal civil derivado de las peculiaridades del Derecho sustantivo aragonés".*

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

*En ejercicio de tales competencias, se ha desarrollado una importante actividad legislativa de las Cortes de Aragón. Aparte otras leyes, que, aunque convencionalmente se consideren de Derecho Público, en realidad afectan también al Derecho Privado, son de destacar en el ámbito específico y exclusivo de Derecho Privado, la Ley 3/1985, de 21 de mayo, sobre la Compilación del Derecho civil de Aragón (esta última Ley 15/1967, de 8 de abril); la Ley 3/1988, de 25 de abril, sobre la equiparación de los hijos adoptivos; la Ley 4/1995 de 29 de marzo, de modificación de la Compilación de Derecho Civil de Aragón en materia de sucesión intestada; la Ley 1/.1999, de 24 de febrero, de Sucesiones por Causa de muerte; o la Ley 6/1999, de 26 de marzo, relativa a parejas estables no casadas.*

*La realidad social aragonesa compromete y obliga a las personas que componen la comunidad jurídica, en general y, de manera especial, por la destacada posición que en ella ocupan, los Jueces y Magistrados destinados en Aragón, al conocimiento de la normas y preceptos que conforman el Derecho Civil propio de Aragón.*

*La necesidad expuesta en el párrafo anterior, ha sido debidamente recogida en el Título III del Reglamento 1/1995, de 7 de junio de la Carrera Judicial, en la redacción dada por el Acuerdo de 25 de febrero de 1998, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, publicado en el Boletín Oficial del Estado del 6 de marzo, en el cual se establecen los criterios de valoración del Derecho Civil especial o foral como mérito preferente en los concursos para órganos jurisdiccionales en las Comunidades Autónomas, en desarrolló del art. 341.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.*

*En el mencionado Acuerdo de 25 de febrero de 1998, el Consejo General del Poder Judicial ha optado, de momento, por el reconocimiento exclusivo del Derecho Civil especial o foral, con independencia de que la creciente complejidad de la producción normativa de Derecho público emanada de las Comunidades Autónomas, pueda reclamar en el futuro la adecuada valoración de los conocimientos adquiridos en esta materia, para conseguir que*

*las personas que ejerzan en cada Comunidad tengan un conocimiento completo, adecuado y acorde con la realidad social en la que hayan de impartir justicia.*

*El art. 111 del Reglamento de la Carrera Judicial (en su redacción de fecha 25 de febrero de 1998), dispone en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:*

*"Los miembros de la Carrera Judicial que deseen alegar como mérito preferente en los concursos de traslados el conocimiento del Derecho Civil especial o foral de una Comunidad Autónoma, solicitarán del Consejo General del Poder Judicial su reconocimiento a esos solos efectos.*

*"Con la solicitud aportarán un título oficial, expedido por la autoridad académica competente, que acredite dicho conocimiento. Mediante los correspondientes Convenios con las Universidades y Comunidades Autónomas podrá procederse a la determinación de los títulos oficialmente reconocidos a estos fines y al establecimiento, en su caso, de las actividades de formación destinadas a la obtención de dichos títulos".*

*De acuerdo con el informe elaborado por la Comisión de Estudios e Informes del Consejo General del Poder Judicial, y aprobado por el Pleno que este órgano celebró el pasado día 14 de octubre de 1998, y en relación a la suficiencia de los títulos oficiales expedidos por la autoridad académica competente, debe considerarse como nivel académico mínimo exigible el de 12 créditos (120 horas), teniendo en cuenta el alcance y la complejidad del Derecho Civil a conocer. Ello no obstante, en dicho informe se reconoce la posibilidad de dar un tratamiento específico, por la vía de instrumentos convencionales, a la realidad del Derecho propio de la Comunidad Autónoma de Aragón, lo que permite reconocer niveles académicos distintos, pero suficientes, ajustados al de los programas de docencia impartidos en la Universidad u otras Instituciones públicas y privadas de Aragón.*

*La universidad de Zaragoza dispone en su oferta académica, a través de la Escuela de Práctica Jurídica, de un Curso de Derecho Aragonés, pionero en España en esta materia pues se inició en el curso escolar 1990-1991, y que es*

## **TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS**

*comprendido de materias de Derecho Público y de Derecho Privado, con un contenido total de 250 horas lectivas, que incluyen la práctica de un trabajo de investigación, ... Su reconocimiento oficial tuvo lugar por sendos Decretos de la Diputación General de Aragón. El primero de ellos, 65/1990, de 8 de mayo "sobre fomento del estudio de la investigación", creando la "Cátedra de Derecho Aragonés José Luis Lacruz Berdejo", el segundo, 113/1991, de 21 de junio, "sobre obtención de la especialización en Derecho Aragonés y su acreditación".*

*El curso ha sido desarrollado sin solución de continuidad desde el año 1990, siendo miembros de su Consejo Rector un Catedrático de Derecho Administrativo, otro de Derecho Civil, otro de Derecho Constitucional y otro de Derecho Financiero y Tributario. Del total de horas lectivas se refieren a Derecho Privado un total de 130.*

*En virtud de lo expuesto, el Consejo General del Poder Judicial, la Diputación General de Aragón y la Universidad de Zaragoza, proceden a formalizar el presente Convenio de Colaboración al tenor de las siguientes*

### **CLÁUSULAS**

**Primera.-** *El objeto del presente Convenio es el de establecer, a los efectos de la acreditación del conocimiento del Derecho Civil Aragonés, con los fines previstos en el artículo 111 del Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial, en su redacción dada por el Acuerdo de 25 de febrero de 1998, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial (B.O.E. núm. 56, de 6 de marzo de 1998), como oficialmente reconocido el siguiente título expedido o que pueda expedirse en el futuro:*

*"Universidad de Zaragoza. Curso de Derecho Aragonés; Incluye 13 créditos o 130 horas lectivas relativos a Derecho Civil Aragonés".*

**Segunda:** *Mediante acuerdo entre el Consejo General del Poder Judicial, la Diputación General de Aragón y las Instituciones académicas interesadas, podrán incorporarse en el futuro, y en el marco de las actuales condiciones, otros títulos académicos expedidos por las autoridades pública o privada, siempre que hayan implantado en su respectiva organización educativa unas enseñanzas semejantes y equivalentes a las de la Universidad firmante del Convenio. De estas adhesiones se dará cuenta a la Universidad firmante del Convenio y a las Instituciones que se hubiesen adherido con posterioridad.*

**Tercera.-** *La Universidad firmante se compromete a que el precio del curso no supere el que sea habitual en cada momento para actividades académicas semejantes, y por el procedimiento de fijación de las tasas académicas.*

**Cuarta.-** *La Diputación General de Aragón colaborará en la financiación de estos cursos, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias y ello sin perjuicio de lo dispuesto en el Convenio ya existente entre la Universidad de Zaragoza y la Diputación General de Aragón.*

**Quinta.-** *Se acuerda la creación de una Comisión de Seguimiento compuesta por un Vocal del Consejo General del Poder Judicial, el Director del Curso de Derecho Aragonés y un representante de las Diputación General de Aragón.*

*Esta Comisión tendrá a título enunciativo, las siguientes funciones:*

- *Interpretar y resolver cuantas dudas puedan surgir en la ejecución del presente Convenio.*
- *Hacer el seguimiento y la evaluación del desarrollo del Convenio.*

**Sexta.-** *El presente Convenio entrará en vigor a partir de la fecha en que haya sido firmado por todas las partes. Tendrá una vigencia anual, y se prorrogará automáticamente a salvo de lo dispuesto en. la cláusula octava.*

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

**Séptima.**- *Este Convenio será revisable en el momento en que se produzca cualquier modificación en la normativa que contempla su regulación.*

**Octava.**- *Podrá darse por resuelto, total o parcialmente, si se da alguna de las siguientes causas:*

- *Por denuncia de una de las partes firmantes, formalizada por escrito con tres meses de antelación.*
- *Por incumplimiento de cualquiera de las cláusulas del Convenio.*
- *De mutuo acuerdo entre las partes firmantes.*

*En prueba de su conformidad y para que surta todos los efectos, en el ejercicio de las respectivas funciones de que son titulares los firmantes, suscriben por triplicado el presente Convenio en el lugar y fechas indicados.»*

### **1.3.- CONSULTAS.**

A lo largo de 2001 hemos atendido un creciente número de consultas telefónicas y personales acerca de diferentes cuestiones de Derecho civil aragonés.

De modo especial han destacado las cuestiones atinentes a la pérdida y recuperación de la vecindad civil, viudedad, sucesión y régimen de luces y vistas. Se ha remitido información por escrito a todos aquéllos que así lo han solicitado.

Cabe destacar que al igual que en el año 2000 ha sido muy notable el número de consultas planteadas sobre temas de derecho sucesorio como consecuencia del nuevo régimen legal establecido por la Ley de Sucesiones por causa de muerte.

## **2.- EXPEDIENTES DE SEGUIMIENTO DE NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.**

### **2.1.- NECESIDAD DE APROBACIÓN DE UNA NORMATIVA REGULADORA DE LAS INSTALACIONES ELÉCTRICAS CON FINES DE PROTECCIÓN A LA AVIFAUNA.**

La demanda creciente de energía que conlleva el desarrollo económico y social de nuestra Comunidad obliga a la instalación de líneas de transporte y distribución de energía eléctrica, que por su condición de elementos artificiales introducidos en los ecosistemas naturales, causan determinados impactos negativos sobre ellos, tales como la alteración del paisaje o la afección a las aves, en particular por electrocución o colisión.

Desde hace varios años, diversos estudios científicos han puesto de manifiesto que los tendidos eléctricos son la causa más importante de mortandad no natural para diversas especies de aves particularmente amenazadas, destacando en particular los de media y baja tensión.

Algunas especies de la avifauna han establecido una estrecha relación con determinados elementos de los tendidos eléctricos, como los conductores, apoyos, crucetas, etc., que están presentes en todo tipo de escenarios naturales, y son utilizados por las aves como posaderos, lugares de reposo y concentración, e incluso para nidificar. Esta presencia de instalaciones y el uso que de ellas hacen las aves provoca que se produzcan electrocuciones en determinadas situaciones.

Por otra parte, estos accidentes tienen otras consecuencias negativas, ya que pueden dar lugar a daños en las instalaciones y a la interrupción del suministro eléctrico, con los consiguientes perjuicios para las compañías eléctricas y para sus abonados, sin olvidar la posibilidad de que la electrocución de un ave pudiera ser incluso el origen de un incendio forestal.

Desde esta Institución se sigue con preocupación este problema, por su impacto negativo sobre la avifauna, y se ha estado trabajando en la materia en

varias ocasiones. En concreto, ya en 1995 se tramitó una queja (Expte. DII-436/1995-7) que dio origen a una recomendación al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, formulada en el sentido de aprobar una reglamentación para dar una respuesta normativa a los problemas del impacto causado sobre la fauna, y la avifauna en particular, por los tendidos eléctricos. La sugerencia fue aceptada e incorporada como un objetivo de la Dirección General de Medio Natural, al menos para las Áreas de Especial Interés Natural.

Pese a tal aceptación, hasta el momento no se ha promulgado la citada normativa, lo que supone en la práctica un grave perjuicio para varias especies de aves, dándose la circunstancia de que desde la Administración se destinan importantes esfuerzos y recursos económicos en programas de protección y recuperación, cuyos resultados pueden verse comprometidos cuando no anulados por esta causa.

Por todo ello y con motivo de conocer el alcance del problema en Aragón y las actuaciones administrativas puestas en marcha para paliarlo, se inició en esta Institución un expediente de oficio con fecha 5 de agosto de 1999 (expte. DII-700/1999-JI). A las actuaciones realizadas desde 1999, debe sumarse la presentación de varias quejas por parte de determinadas asociaciones planteando esta misma cuestión, en diciembre de 2000 (dando lugar al expediente de queja DII-1142/2000-2), por lo que se procedió a acumular ambos expedientes, formulándose finalmente la siguiente Recomendación:

«...CONSIDERACIONES

*Primera: Sobre la incidencia de los tendidos eléctricos en la avifauna en Aragón y las medidas necesarias para corregir el problema.*

*Un buen documento de referencia respecto a los riesgos para las aves debidos a los tendidos eléctricos es el estudio realizado por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas en 1995 por encargo de Sevillana de Electricidad, Iberdrola y Red Eléctrica de España. Este estudio señala los elementos y tipos de instalaciones más peligrosos.*

*Con respecto al conocimiento científico del problema de choques y electrocución de aves en Aragón, éste se inicia con algunos trabajos aislados (Lagares, 1987, Pelayo y Sampietro, 1994), y la puesta en marcha del registro de aves accidentadas en el Centro de Recuperación de Fauna Silvestre de La Alfranca, que comenzó en 1994 de forma incipiente, y en 1995-1996 de forma más rigurosa. Destaca la ejecución de un trabajo de investigación riguroso sobre este problema, realizado por los ornitólogos aragoneses D. Enrique Pelayo Zueco y D. Francisco Javier Sampietro Latorre, cuyo trabajo de campo se realizó entre septiembre de 1994 y septiembre de 1995, en cuatro áreas de estudio que corresponden a cuatro especies objetivo:*

*Águila perdicera (Hieraetus fasciatus) en la provincia de Zaragoza (Cordillera Ibérica y Bajo Aragón).*

*Buitre leonado (Gyps fulvus), en las provincias de Teruel y Zaragoza.*

*Grulla común (Grus grus), en puntos de concentración de la especie en Aragón.*

*Avutarda (Otis tarda), en el sector sur de los Monegros.*

*Los resultados y conclusiones del citado trabajo constituyen una gran aportación al conocimiento del problema que nos ocupa. Para dar difusión a esta investigación, el Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón ha publicado en el año 2000 los cuatro informes correspondientes a las cuatro áreas de estudio, en un libro titulado: "Incidencia de los tendidos eléctricos sobre aves sensibles en Aragón", lo que además de facilitar la divulgación de los resultados de un trabajo del máximo interés, constituye una muestra de la importancia que desde el citado Consejo se concede a este problema y hasta qué punto afecta a la conservación del medio natural.*

*Por su parte, la labor que desarrollan las distintas asociaciones naturalistas señaladas más arriba supone la aportación continua de valiosa información sobre accidentabilidad de aves en tendidos concretos, detección de puntos críticos, etc. También las propias compañías eléctricas disponen de datos relevantes, de ahí la importancia de que existan cauces de intercambio*

*de la información disponible, cuestión en la que todos los participantes en la reunión celebrada el pasado 6 de febrero estuvieron de acuerdo, y que pasó a formar parte de las conclusiones de la misma.*

*No obstante, en Aragón no se ha realizado un inventario sistemático y global de “puntos negros”, entendiendo como tales los tramos de tendidos o los elementos concretos de éstos que son el origen de los accidentes para las aves. Las distintas investigaciones y estudios realizados hacen que se conozcan determinadas líneas y determinadas áreas mejor que otras, incluso en algunos casos la revisión de campo ha sido muy completa, pero en cualquier caso la información disponible no es fácilmente comparable.*

*Por ello es especialmente importante la iniciativa del Departamento de Medio Ambiente de realizar un estudio que permitirá contar con un diagnóstico completo de la situación y suplirá las actuales carencias de información. Este estudio, que se realizará en un plazo aproximado de 2 años, permitirá integrar la información disponible e incluirá el trabajo de campo necesario para cubrir las lagunas de información existentes. Tal y como informó el citado Departamento en la reunión celebrada el pasado 6 de febrero, actualmente se encuentran en preparación los pliegos para su contratación.*

*En cuanto a las medidas correctoras a adoptar, hay que tener en cuenta que ya en la redacción de los proyectos y en las primeras etapas previas a la construcción de la línea eléctrica se toman decisiones importantes que afectan a muchos de los factores de riesgo, como son los relacionados con el trazado de las líneas, el biotopo que atraviesan, la topografía del terreno, la existencia de áreas de mayor trasiego de aves, etc. y que por ello, desde las fases más iniciales, deben tenerse en cuenta los criterios ambientales. Para todo ello y también para minimizar los impactos paisajísticos, la aplicación de la nueva normativa en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, a la que se hace referencia más adelante, puede constituir una herramienta muy útil, como también la mayor participación de los expertos ambientales en la redacción de este tipo de proyectos, para darles el enfoque pluridisciplinar que necesitan.*

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

*Con respecto a las prescripciones técnicas concretas a aplicar a las instalaciones eléctricas, sin perjuicio de la normativa técnica y de seguridad que les es de aplicación, es necesario regular otras medidas de carácter técnico relativas a aisladores, puentes, transformadores de intemperie, seccionadores e interruptores, apoyos, distancias de seguridad en dichos apoyos, señalizaciones visuales, elementos salvapájaros, tipo de cable, e incluso en ocasiones puede ser la solución más idónea el enterramiento de las líneas. En este sentido, existen cuestionarios de trabajo que sirven para realizar un test a un determinado tendido ya existente, calibrar el riesgo que éste conlleva para las aves y cuáles serían las correcciones a introducir en el mismo.*

*Estas prescripciones técnicas han sido descritas en los distintos estudios científicos realizados, incluidos los mencionados más arriba, y tanto las distintas normativas autonómicas que se relacionan más adelante, como la propuesta de Decreto de 1998 del Departamento de Medio Ambiente que no llegó a tramitarse, y el borrador de Real Decreto de ámbito estatal, han desarrollado con mayor o menor coincidencia estas normas técnicas.*

*En definitiva, sin perjuicio de los avances técnicos que se van produciendo en cada momento, puede afirmarse que las especificaciones técnicas a introducir en los tendidos eléctricos para minimizar el riesgo para las aves son de sobra conocidas, en muchos casos existe experiencia práctica más que suficiente y está contrastada su eficacia, y se conoce las razones por las que en ciertos casos puntuales su aplicación ha podido ser incorrecta. Existe una importante experiencia acumulada en otras áreas, como es el caso del Parque Nacional de Doñana o de la Comunidad Autónoma de Navarra, cuyos resultados están siendo tremendamente positivos.*

*Convendría que la referida norma estableciese además las distancias mínimas entre líneas de Alta Tensión y edificios habitados, en la línea señalada por la Recomendación de la Organización Mundial de la Salud y del Ministerio de Sanidad y Consumo, señalada anteriormente (50 m. de distancia entre líneas de transporte de Alta Tensión y viviendas).*

*Segunda: Avances normativos de ámbito estatal relacionados con las instalaciones de energía eléctrica y normativas autonómicas de protección de la avifauna.*

*En el ámbito nacional, a lo largo del último trimestre del año 2000 se han producido dos importantes avances normativos en relación con las instalaciones de energía eléctrica: Así, en octubre de 2000, con la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, se someterán obligatoriamente al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.) todas las líneas aéreas con un voltaje superior o igual a 220 KV y longitud igual o mayor a 15 Km. Además, las líneas que no cumplan los requisitos anteriores pero tengan una longitud mayor de 3 Km., se someterán a E.I.A. o no en función de los umbrales que se establezcan basándose en los criterios del Anexo III de la normativa, o bien, cuando no haya umbrales establecidos, se estudiará caso por caso si se somete o no a E.I.A. la línea eléctrica de que se trate.*

*En segundo lugar, por Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Este Real Decreto constituye la principal norma reglamentaria de desarrollo de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y en él se establece el régimen jurídico aplicable a las actividades de transporte, distribución, comercialización y suministro de energía eléctrica. Dentro del título VII, relativo a procedimientos de autorización de las instalaciones de producción, transporte y distribución, el artículo 124 hace referencia al sometimiento a la legislación sobre Evaluación de Impacto Ambiental, y en la disposición adicional undécima se hace referencia al problema concreto que nos ocupa, dictando textualmente lo siguiente:*

*“Disposición adicional undécima. Protección de la avifauna.*

*Al objeto de prevenir daños a la avifauna, a propuesta de los ministerios de Economía y Medio Ambiente, se establecerán las medidas de carácter técnico que se deberán adoptar para evitar la colisión y electrocución de las aves con las líneas eléctricas.”*

*Por tanto, tal y como se reconoce en el Real Decreto 1955/2000, a pesar del avance que supone el sometimiento de líneas eléctricas al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, persiste la necesidad de establecer reglamentariamente medidas de carácter técnico en las instalaciones eléctricas para evitar las muertes por electrocución y colisión, medidas que estarían contenidas en borrador de Real Decreto estatal sobre el cual nos remitimos a lo expuesto anteriormente en el apartado relativo a antecedentes.*

*Con respecto al ámbito autonómico, destaca la existencia de marcos normativos distintos que hacen que la intervención de los órganos administrativos ambientales se realice de manera diferente y con distinto alcance en las distintas Comunidades Autónomas. Además, en concreto, se han aprobado normativas específicas sobre protección de la avifauna en las Comunidades de Andalucía, Navarra, Extremadura, Madrid, La Rioja y Castilla-La Mancha, que se relacionan a continuación por orden cronológico:*

*- ANDALUCIA: Decreto 194/1990, de 19 de junio, relativo al establecimiento de normas de protección de la avifauna para instalaciones de alta tensión con conductores no aislados (BOJA núm. 79, de 21 de septiembre de 1990).*

*- NAVARRA: Decreto Foral 129/1991, de 4 de abril, por el que se establecen normas técnicas sobre instalaciones eléctricas de alta y baja tensión con objeto de proteger a la avifauna (BO. de Navarra núm. 53, de 26 de abril de 1991).*

*- EXTREMADURA: Decreto 73/1996, de 21 de mayo, sobre las condiciones técnicas que deben cumplir las instalaciones eléctricas en la*

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

*Comunidad Autónoma de Extremadura, para proteger el medio natural (D.O. de Extremadura núm. 61, de 28 de mayo de 1996).*

*- MADRID: Decreto 40/1998, de 5 de marzo, por el que se establecen normas técnicas en instalaciones eléctricas para la protección de la avifauna (B.O. de la Comunidad de Madrid, núm. 71, de 25 de marzo de 1998; corrección de errores en Boletín n.º 98, de 27 de abril de 1998).*

*- LA RIOJA: Decreto 32/1998, de 30 de abril, por el que se establecen normas de carácter técnico para las instalaciones eléctricas con objeto de proteger la avifauna (B.O. de La Rioja, núm. 54, de 5 de mayo de 1998).*

*- CASTILLA - LA MANCHA: Decreto 5/1999, de 2 de febrero, por el que se establecen normas para instalaciones eléctricas aéreas en alta tensión y líneas aéreas en baja tensión con fines de protección de la avifauna (D.O. Castilla-La Mancha, núm. 9, de 12 de febrero de 1999).*

*Tercera: Sobre la conveniencia de aprobar una normativa en la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*Aunque establecimiento de prescripciones técnicas a aplicar en instalaciones eléctricas para la protección de la avifauna llegue a efectuarse en un futuro mediante un Real Decreto de alcance nacional, está justificada la conveniencia de aprobar un Decreto regulador de esta materia en la Comunidad Autónoma de Aragón, entre otros, por los motivos que a continuación se exponen, pudiendo integrarse posteriormente las disposiciones del Real Decreto estatal:*

*En primer lugar, siendo el Estado competente para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente, estableciendo el mínimo de protección que debe regir en el territorio español, las Comunidades Autónomas pueden dictar normas adicionales de protección que incrementen dicho mínimo, teniendo además las competencias de ejecución de la normativa aplicable. En virtud de este esquema competencial, se han dictado normas adicionales para*

*la protección de la avifauna por las 6 Comunidades Autónomas mencionadas más arriba.*

*En segundo lugar, debe quedar definido el ámbito geográfico de aplicación de las citadas prescripciones técnicas en función de criterios objetivos ambientales que tengan en cuenta las peculiaridades de cada área geográfica, los hábitats en los que se localizan las especies amenazadas, el mapa de la futura red Natura 2000 y de los espacios naturales protegidos con que cuenta nuestra Comunidad Autónoma. Por ello sería deseable que la normativa autonómica incluyera una zonificación adecuada del territorio aragonés, en función de los riesgos existentes.*

*Además, conviene distinguir entre la aplicación de estas prescripciones en los tendidos nuevos y las correcciones en los ya existentes. Para este segundo caso, será necesario establecer los tendidos prioritarios y los períodos transitorios oportunos y razonables para la ejecución de dichas correcciones. En definitiva, se trata de introducir una planificación adecuada que corresponde realizar a la Diputación General de Aragón, contando con el consenso necesario entre los distintos agentes implicados.*

*Para ello, aunque los resultados del estudio de diagnóstico promovido por el Departamento de Medio Ambiente tengan una gran importancia estratégica, la magnitud del problema aconseja iniciar cuanto antes la tramitación del Decreto autonómico, basándose en la información disponible, que es lo suficientemente abundante y objetiva, y en todo caso condicionar determinadas fases de actuación a los resultados de dicho estudio.*

*Hay que tener en cuenta la intervención de distintos Departamentos de la Diputación General de Aragón en esta materia, en particular el de Industria, Comercio y Desarrollo, ya que las disposiciones técnicas de protección de la avifauna tendrían el carácter de normas técnicas de seguridad industrial, además convendría que la referida norma clarifique la intervención de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, (dependientes del*

*Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes) en la tramitación de las autorizaciones de proyectos de nuevos tendidos eléctricos.*

*Por último, destacar la eficacia que en casos como el presente tiene la vía de los convenios de colaboración suscritos con las compañías eléctricas, que se ha puesto en práctica en otras Comunidades Autónomas (Navarra, Andalucía), en los cuales en muchas ocasiones se concretan actuaciones a un nivel de detalle mucho mayor que el establecido por la normativa, y que constituyen un instrumento flexible y acordado por las partes que puede ponerse en marcha incluso con anterioridad a la aprobación de una normativa, cuya tramitación nunca puede tramitarse con gran urgencia.*

*En estos convenios se establecerían también los compromisos económicos de la Diputación General de Aragón para la financiación de actuaciones correctoras, y en su caso si son susceptibles de ser cofinanciados por fondos comunitarios.*

*A este respecto y en relación con la cuestión concreta de las distancias entre líneas de Alta Tensión y viviendas, señalar la existencia de Convenios de colaboración suscritos por las compañías eléctricas y determinados Ayuntamientos, como es el caso del Ayuntamiento de Zaragoza, para la supresión de tendidos de Alta Tensión en áreas urbanas.*

*Cuarta: Sobre el desarrollo de la normativa de evaluación de impacto ambiental.*

*Mientras las líneas aéreas con un voltaje superior o igual a 220 KV y longitud igual o mayor a 15 Km se someterán obligatoriamente a Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.), para las líneas que no cumplan los requisitos anteriores pero tengan una longitud mayor de 3 Km., la normativa señala que las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, pueden establecer la exigencia de E.I.A. en todo caso o bien unos umbrales reglamentarios, que deben basarse en los criterios del Anexo III de la normativa*

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

vigente (Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, modificado por Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre).

*Corresponde al Departamento de Medio Ambiente valorar la posibilidad de que la normativa específica en materia de tendidos eléctricos y protección a la avifauna introduzca los citados umbrales únicamente para estas instalaciones eléctricas, frente a la alternativa de que se dicte una norma reglamentaria común en Aragón, en desarrollo de la normativa estatal en materia de E.I.A, en la cual dichos umbrales se incluyan junto con todos los demás supuestos relativos a proyectos de muy distinta índole.*

*En cualquier caso, es deseable y contribuiría a una mayor seguridad jurídica que se apruebe en Aragón la normativa reguladora de estos umbrales, puesto que permitiría a priori y de forma objetiva determinar cuándo una línea determinada se someterá o no a E.I.A., evitándose que esta cuestión tenga que estudiarse caso por caso.*

### RESOLUCIÓN

*Vistos los hechos que anteceden y consideraciones realizadas, en virtud de las competencias que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de julio, he resuelto:*

*PRIMERO.- RECOMENDAR a la Diputación General de Aragón la aprobación de una normativa reguladora de las normas para instalaciones eléctricas con fines de protección a la avifauna, en los términos señalados en las consideraciones anteriores.*

*SEGUNDO: RECOMENDAR a la Diputación General de Aragón que se impulsen los acuerdos necesarios con las compañías eléctricas para que, a la mayor brevedad, se produzcan avances en la solución del problema, especialmente de los puntos críticos donde se está produciendo una accidentabilidad importante. Recomendar, así mismo, que se establezcan los cauces necesarios de intercambio de información, debate y seguimiento de resultados en los que participen todas las entidades y agentes implicados.*

*TERCERO.- RECOMENDAR al Departamento de Medio Ambiente la elaboración y aprobación de los umbrales para determinar el sometimiento o no al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de aquellas actuaciones que no se someten a E.I.A. obligatoria de acuerdo con la normativa vigente (proyectos del Anexo II del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, modificado por Real Decreto Ley 9/2000 de 6 de octubre, de evaluación de impacto ambiental).»*

**2.2.- NECESIDAD DE APROBACIÓN DE UN REGLAMENTO QUE REGULE EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

Con motivo de la tramitación de un expediente de queja relativo a retrasos en la tramitación de expedientes sancionadores en materia de protección de la naturaleza se puso de manifiesto la falta de cumplimiento del mandato contenido en la Disposición Adicional Octava la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que daba un plazo de un año, desde su entrada en vigor, para aprobar, mediante Decreto, un Reglamento que regulase el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Nuestra Institución formuló el siguiente Recordatorio:

*«...Segunda: Sobre el procedimiento sancionador y la información a los Agentes de Protección de la Naturaleza de los resultados del mismo.*

*Los Agentes de Protección de la Naturaleza, en su condición de Agentes de la Autoridad, investigan y denuncian aquellos hechos que puedan constituir infracción administrativa o delito contra el medio ambiente. Las citadas denuncias dan lugar a la instrucción de los correspondientes expedientes sancionadores.*

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

*El procedimiento para su tramitación, tal y como expone el Departamento de Medio Ambiente en su informe de mayo de 2000, es el establecido en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 3/1993, de 15 de enero, de modificación de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, con las especialidades contenidas en la normativa específica de aplicación a cada tipo de infracciones. Con carácter supletorio, se aplica el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, en tanto no se apruebe el Decreto que regule el procedimiento sancionador de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*La Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Disposición Adicional Octava, daba un plazo de un año, desde su entrada en vigor, para aprobar, mediante Decreto, un Reglamento que regulase el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este Reglamento aún no ha sido aprobado, motivo por el que en repetidas ocasiones y en distintos expedientes tramitados en esta Institución, se ha formulado un Recordatorio de deberes legales al Gobierno de Aragón. Por su parte, mediante escrito de fecha 24 de abril de 2000, del Vicepresidente del Gobierno y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales (relativo al expte. 1046/98), se informó de que se encontraba en tramitación el proyecto del citado Decreto, que en breve sería remitido a la Comisión Jurídica Asesora para su dictamen, como requisito previo a su aprobación por el Gobierno de Aragón, aprobación que en la fecha actual aún no se ha producido.*

*Esta situación provoca deficiencias derivadas del hecho de que el procedimiento administrativo sancionador común contenido en el Reglamento nacional no tiene en cuenta las especificidades de la organización administrativa autonómica. Además, en función de la materia a la que se refiere el expediente sancionador, se produce una variabilidad en los procedimientos que no es deseable. Otra problemática a tener en cuenta es el hecho de que en determinadas materias no esté resuelta la atribución de competencias y*

*funciones en el procedimiento sancionador, porque la legislación sectorial autonómica sea inexistente y se aplique una Ley estatal.*

...

### **RESOLUCIÓN**

*Vistos los hechos que anteceden y consideraciones jurídicas realizadas, en virtud de las competencias que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, he adoptado la siguiente Resolución:*

*Primero.- Reiterar el RECORDATORIO al GOBIERNO DE ARAGÓN de sus deberes legales de aprobar mediante Decreto un Reglamento que regule el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Octava de la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*...»*

El Recordatorio fue aceptado por el Gobierno de Aragón publicándose en el Boletín Oficial de Aragón nº 19, de 14 de febrero de 2001, el Decreto 28/2001, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón.

### **2.3.- DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY ORGÁNICA 5/2000, DE 12 DE ENERO, REGULADORA DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MENORES.**

Ante el resultado de la visita girada por la Institución al centro de internamiento por medida judicial “San Jorge” en el mes de abril de 2001 se inició de oficio un expediente sobre la problemática de la normativa interna aplicable en los centros de reforma tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Tras el estudio de la cuestión, se formuló al Consejero de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de la D.G.A. la siguiente Recomendación, fechada el 17 de mayo de 2001.

« En fecha 5 de abril de 2001 se realizó desde esta Institución una visita al centro de internamiento por medida judicial “San Jorge” con la finalidad, entre otras, de verificar la repercusión que la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores iba teniendo en cuanto a las medidas de reforma que se aplicaban a los menores de 14 a 18 años y en el funcionamiento general del centro.

Así, se tuvo conocimiento de que la Administración estaba elaborando un proyecto de Decreto por el que se regiría el funcionamiento interno de los centros de internamiento por medida judicial de la Comunidad Autónoma de Aragón, que vendrá a sustituir a la actual reglamentación contenida en el Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, de la Diputación General de Aragón.

Ciertamente, en consonancia con las novedades legislativas en esta materia, resulta imprescindible adaptar la normativa reglamentaria de nuestra Comunidad Autónoma a las exigencias y mandatos legales y proceder a la aprobación de una nueva norma que aborde todos los aspectos relacionados con la reforma de menores. En este sentido, la Disposición final séptima de la L.O. 5/2000 establecía lo siguiente:

“1. La presente Ley Orgánica entrará en vigor al año de su publicación en el << Boletín Oficial del Estado>>...”

2. Durante el plazo mencionado en el apartado anterior, las Comunidades Autónomas con competencia respecto a la protección y reforma de menores adaptarán su normativa para la adecuada ejecución de las funciones que les otorga la presente Ley. “

Este plazo de *vacatio legis* previsto en la Ley ha transcurrido ya en exceso y, sin embargo, la normativa reglamentaria precisa para ejecutar las prescripciones legales no ha sido aprobada.

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

*Ello implica que actualmente se sigue aplicando íntegramente la normativa de 1992, siendo que la misma no responde a las nuevas exigencias legales en determinados aspectos, concretamente, en materia disciplinaria respecto a las sanciones aplicables a los menores por conductas desarrolladas en el centro y al procedimiento a seguir para su imposición, amén de que la tipificación de las infracciones que establece no cumpla con las exigencias del principio de legalidad.*

*Al régimen disciplinario de los centros de internamiento, dedica la L.O. 5/2000 el artículo 60:*

*“1. Los menores internados podrán ser corregidos disciplinariamente en los casos y de acuerdo con el procedimiento que se establezca reglamentariamente, de acuerdo con los principios de la Constitución, de esta Ley y del Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, respetando en todo momento la dignidad de aquellos y sin que en ningún caso se les pueda privar de sus derechos de alimentación, enseñanza obligatoria y comunicaciones y visitas, previstos en esta Ley y disposiciones que la desarrollen.*

*2. Las faltas disciplinarias se clasificarán en muy graves, graves y leves, atendiendo a la violencia desarrollada por el sujeto, su intencionalidad, la importancia del resultado y el número de personas ofendidas.*

*3. Las únicas sanciones que se podrán imponer por la comisión de faltas muy graves serán las siguientes:...*

*4. Las únicas sanciones que se podrán imponer por la comisión de faltas graves serán las siguientes...*

*5. Las únicas sanciones que se podrán imponer por la comisión de faltas leves serán las siguientes...*

6. La sanción de separación supondrá que el menor permanecerá en su habitación o en otra de análogas características a la suya, durante el horario de actividades del centro, excepto para asistir, en su caso, a la enseñanza obligatoria, recibir visitas y disponer de dos horas de tiempo al aire libre.

7. Las resoluciones sancionadoras podrán ser recurridas, antes del inicio de su cumplimiento ante el Juez de Menores... “

La Fiscalía General del Estado ha abordado esta problemática que afecta a la normativa aplicable en materia de ejecución de medidas privativas de libertad, considerando la posibilidad, como ocurre en nuestra Comunidad Autónoma, de que la L.O. 5/2000 entrara en vigor sin que se hubiera aprobado su desarrollo reglamentario.

En este sentido, la Circular 1/2000, relativa a los criterios de aplicación de la L.O. 5/2000, de 12 de enero, por la que se regula la responsabilidad penal de los menores dispone en su Capítulo XI apartado 9º lo siguiente:

“... Para solucionar estos problemas, derivados de la existencia de lagunas normativas, la Ley deberá ser integrada por los principios generales aplicables, algunos de ellos de rango constitucional, como la finalidad resocializadora de las medidas (art. 25.2 Constitución y art. 55 de la LORPM), los principios inspiradores de la Ley, como el del superior interés del menor, el catálogo de los derechos y deberes de los menores internos recogido en los arts. 56 y 57 LORPM, las Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990, de la Asamblea General), los preceptos reglamentarios autonómicos de desarrollo de las leyes anteriores y que no hayan de considerarse derogados, y, en general, se deberá hacer uso -como ya se venía haciendo en la aplicación de la L.O. 4/1992- de la analogía in bonam partem, acudiendo a la legislación penitenciaria para fundamentar aquellas actuaciones que se reputen beneficiosas para el menor. Por el contrario, la ausencia de una norma que, de manera similar a lo previsto en la Disposición Final primera sobre aplicación supletoria respecto del C.P. y la L.E.Crim, prevea la aplicación supletoria de la

*legislación penitenciaria, impide cualquier restricción de derechos que no esté expresamente contemplada y determinada en la L.O. 5/2000.*

*... Así, concretamente, en materia de permisos, la falta de desarrollo normativo no podrá interpretarse en ningún caso como imposibilidad de concesión de los mismos...*

*... No podrán aplicarse analógicamente, sin embargo, las normas de la legislación penitenciaria relativas a una mayor restricción o limitación de derechos que la que de suyo comporta la privación de libertad asociada a la ejecución de la medida...*

*... La falta de desarrollo reglamentario impedirá asimismo la imposición de las sanciones previstas en el art. 60, ya que en tanto no se tipifiquen las correspondientes infracciones, la imposición de una sanción vulneraría el principio de legalidad en materia sancionadora. Como ya aclaró en su día la S.TC 2/1987, de 21 de enero, la remisión expresa que hace la ley a una ulterior tipificación de las sanciones por vía reglamentaria es acorde con las exigencias del principio de legalidad. “*

*Y es que el ejercicio de la potestad disciplinaria de la Administración respecto a los menores internados en un centro de reforma está sujeta al principio de legalidad y tipicidad en cuanto a la comisión de infracciones y las sanciones a imponer (artículos 9 y 25 de la Constitución, artículos 127 y 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y artículo 43 de la L.O. 5/2000).*

*E igualmente el procedimiento sancionador ha de responder a unos principios que no se contemplan adecuadamente en la normativa de 1992, especialmente en lo relativo a la necesaria separación de las fases de instrucción y sanción, encomendándolas a distintos órganos y a la obligación de motivar la resolución (artículos 134 y 138 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).*

## **TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS**

*Por todo ello, esta Institución, en su función de defensa de los derechos de los menores aragoneses, considera una necesidad urgente la acomodación del régimen disciplinario aplicable en el centro de internamiento por medida judicial a las exigencias constitucionales y legales contenidas en la L.O. 5/2000 y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuestionando la posible aplicación, entre tanto, de las prescripciones del Decreto 165/1992 en materia disciplinaria.*

*A la vista de 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:*

**RECOMENDAR** a la Diputación General de Aragón que intensifique las actuaciones tendentes a la elaboración y aprobación de la normativa de desarrollo de la L.O. 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

**SUGERIR** a las autoridades administrativas con competencia en materia sancionadora respecto a los menores ingresados en el centro de internamiento por medida judicial "San Jorge" que, en tanto no se apruebe la indicada normativa, valoren las consideraciones expuestas en la presente resolución a la hora de ejercitar la potestad disciplinaria, absteniéndose, en su caso, de aplicar los preceptos del Decreto 165/1992, de 17 de septiembre que no se acomoden al ordenamiento jurídico vigente.»

En fecha 5 de julio de 2001 se nos comunicó la aceptación de la Resolución en los siguientes términos:

«1º.- El borrador de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Centros de Internamiento de Reforma de Menores de la Comunidad Autónoma de Aragón ha sido informado por los Servicios Jurídicos de la D.G.A., encontrándose en la actualidad pendiente del informe preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora.

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

2º.- *En tanto se produce la aprobación definitiva de dicho Decreto por el Gobierno de Aragón y con el fin de que el actual Centro de Reforma San Jorge pueda aplicar un procedimiento disciplinario, sin vulnerar las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 5/2000, por esta Dirección Gerencia se ha dictado una Instrucción, que ha merecido la conformidad del Juzgado y Fiscalía de Menores y que soluciona el periodo de transitoriedad actual.»*

A continuación reproducimos el contenido de la «Instrucción de la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales para la aplicación del régimen disciplinario en los centros de internamiento por medida judicial de la Comunidad Autónoma de Aragón»

*«El artículo 35.1.26 y 28 del Estatuto de Autonomía de Aragón dispone que la Comunidad Autónoma de Aragón posee competencia exclusiva en materia de asistencia, bienestar social y menores. Dicha competencia comprende la atención a los menores tanto en el aspecto de la protección como en el de la ejecución de las medidas de reforma.*

*En relación con la materia de reforma del menor, se promulgó la Ley 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, entrando esta en vigor al año de su publicación, es decir, el 14 de enero de 2001.*

*La Ley 5/2000, de 12 de enero, está inspirada en principios de respeto a las garantías y derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución, en el marco del procedimiento específico que en ella se regula, y en la finalidad educativa, no represiva, orientada a la efectiva reinserción y superior interés del menor.*

*La mencionada Ley establece que las Comunidades Autónomas deberán llevar a cabo, de acuerdo con sus respectivas normas de organización, la creación, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución*

*material de las medidas adoptadas por la autoridad judicial y previstas en la Ley. Además, en su Disposición Final Séptima, se dispone que durante el plazo de un año hasta que entre en vigor la Ley, las Comunidades Autónomas con competencia respecto a la protección y reforma de menores adaptarán su normativa para la adecuada ejecución de las funciones que le otorga la Ley.*

*En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón es el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, organismo autónomo adscrito al Departamento de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, el competente en materia de menores, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6, apartado f, del Decreto 113/2000, de 13 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Aragonés de Servicios Sociales. Conforme al artículo 25, apartado tercero, del mencionado Decreto, al Servicio de Protección a la Infancia y Tutela le corresponde la ejecución de las decisiones judiciales en materia de Reforma.*

*Para responder a estos mandatos legales, se ha elaborado un proyecto de Decreto que está en tramitación administrativa para su aprobación por el Gobierno de Aragón, con el objetivo de adaptar la normativa reglamentaria de la Comunidad Autónoma que en esta materia está contenida en el Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de régimen interior de los centros de educación e internamiento por medida judicial de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se trata de proceder a la aprobación de una nueva norma que aborde todos los aspectos relacionados con esta materia de reforma del menor, dando respuesta a las nuevas exigencias legales.*

*Resulta necesario, hasta que exista un desarrollo reglamentario de la Ley 5/2000, dictar una Instrucción de la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, con el fin de establecer unas normas para la aplicación del Régimen disciplinario, con el objetivo, por un lado, de conseguir la convivencia ordenada del centro y por otra parte, estimular el sentido de la responsabilidad de los menores, cumpliendo de esta manera el principio*

*inspirador de la Ley 5/2000, que pretende una intervención de naturaleza educativa y no meramente represora.*

*A tal efecto, las normas de la presente Instrucción pretenden que hasta que no se haya aprobado el Decreto regulador sobre esta materia, y en concreto sobre el Régimen disciplinario, se aplique el contenido del Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, en lo que se refiere a la tipificación de las infracciones y procedimiento y el artículo 60 de la Ley 5/2000, en lo que respecta a las sanciones y procedimiento de tramitación del recurso, si se interpusiera, ante el Juez de Menores. Además, de forma supletoria, se podrá aplicar el Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*En virtud de lo que antecede, se dicta Instrucción de la Dirección Gerencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, para la aplicación del Régimen Disciplinario en los Centros de Reforma de Internamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón, hasta que se apruebe el desarrollo reglamentario de la Ley 5/2000, con arreglo a las siguientes normas:*

*PRIMERO: Las sanciones disciplinarias que por la comisión de faltas puedan imponerse a los menores internados serán las establecidas en el artículo 60.3 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.*

*SEGUNDO: Hasta tanto se efectúe el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 60.1 de la Ley 5/2000, se estará, en cuanto a la tipificación de las faltas que pudieran cometerse por los internos, a lo dispuesto en el artículo 38 del Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el reglamento de régimen interior de los Centros de educación e internamiento por medida judicial de la Comunidad Autónoma de Aragón. De la misma forma, el procedimiento sancionador para la corrección disciplinaria será el establecido en el Capítulo V del Decreto 165/1992, sin perjuicio de la aplicación supletoria del Decreto 28/2001, de 30*

*de enero, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*TERCERO: En el caso de que los menores recurriesen las resoluciones sancionadoras ante el Juez de Menores, se estará a lo dispuesto en el artículo 60.7 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, que regula la forma y plazos de interposición de dichos recursos.*

*CUARTO: La presente Instrucción será de aplicación a partir del momento de su recepción en los Centros de Internamiento por medida judicial de la Comunidad Autónoma de Aragón.»*

**2.4.- DECRETO 149/2001 DE 24 DE JULIO, DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE REGULAN LAS AYUDAS PARA LA REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS AFECTADOS POR LESIONES ESTRUCTURALES.**

El Decreto 149/2001, de 24 de julio, regula las ayudas destinadas a rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales fue publicado en el B.O.A. de 13-08-2001. Según la información facilitada al presentador de la queja por el Instituto del Suelo y Vivienda de Aragón en Teruel, este Decreto no permite acceder a dichas ayudas a las personas que tienen su vivienda en “suelo rústico”, como es el caso de quienes viven en las denominadas “masías”. Tras analizar la cuestión se realizó la siguiente Sugerencia:

« **VISTO** el expediente instruido en esta institución cuya referencia figura arriba indicada, como consecuencia de queja de carácter individual presentada en fecha 30 de Octubre de 2001, en la que se hacía alusión a que el Decreto 149/2001, de 24 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las ayudas para la rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales (B.O.A. de 13-08-2001), según la información facilitada al presentador de la misma por el Instituto del Suelo y Vivienda de Aragón en Teruel, no permite acceder a dichas ayudas a las personas que tienen su vivienda en “suelo rústico”, como es el caso de quienes viven en las denominadas “masías”.

Manifestaba el presentador de la queja : “... creo que se comete una discriminación, en el sentido de que si el espíritu de esta Ley basado en el artículo 47 de la Constitución, por la que se debe prestar estas ayudas de rehabilitación a los ciudadanos de Aragón en su totalidad, se comete por tanto una injusticia al dejar fuera de estas ayudas a muchos de estos ciudadanos por el hecho de vivir en suelo rústico.”

Y terminaba rogando a esta Institución : “... estudien lo expuesto para que los ciudadanos que vivimos en el mundo rural y nos encontramos en esta situación no seamos discriminados y podamos tener derecho a una vivienda digna como el resto de ciudadanos de pueblos y ciudades.”

**CONSIDERANDO** que el motivo de la misma pudiera implicar una irregular actuación de un Organismo administrativo sujeto a la supervisión directa de esta Institución, atendiendo a lo previsto en la Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón, se admitió a trámite de supervisión en fecha 7 de Noviembre de 2001.

#### **I.- ACTUACIONES DE INSTRUCCIÓN.-**

1.- Admitido a trámite de mediación el expediente, se incorporaron al mismo los documentos aportados por el presentador de la queja.

2.- Con fecha 7-11-2001 (R.S. nº 7537, de 8-11-2001) se solicitó al Excmo. Sr. Consejero del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Diputación General de Aragón informe acerca del asunto, y en particular :

1.- Si, tal como se afirma por el presentador de la queja, el Decreto 149/2001, de 24 de Julio, del Gobierno de Aragón, impide el acceso a ayudas para reparación de lesiones estructurales a quienes son propietarios de viviendas ubicadas en “suelo rústico”, es decir, fuera de los “suelos urbanos”, y

en concreto a quienes son propietarios de las denominadas “Masías”, forma de hábitat rural tradicional en varias comarcas de la Provincia de Teruel.

2.- En caso de ser cierta tal exclusión, qué razones o cuáles son las justificaciones que han llevado a ese Departamento a introducir tal exclusión en cuanto a la posibilidad de acceso a dichas ayudas, exclusión que no existía en la precedente normativa autonómica reguladora de tales ayudas.

3.- En caso de no ser expresa tal exclusión, si por parte del Instituto del Suelo y Vivienda de Aragón se ha dictado alguna Circular o Instrucción interpretativa que haya motivado la información facilitada al presentador de la queja por parte de los servicios de dicho Instituto en Teruel.

3.- En fecha 3-12-2001 tuvo entrada en registro de esta Institución escrito del Excmo. Sr. Vicepresidente y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, remitiendo informe emitido por el Director Gerente del Instituto del Suelo y Vivienda de Aragón (I.S.V.A.) fechado en 22-11-2001, en el que se manifestaba :

*“En contestación a la solicitud de información requerida por el Justicia de Aragón, con motivo de la queja presentada en esa Institución en relación con las ayudas para la rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales, contempladas en el Decreto 149/2001, de 24 de julio, del Gobierno de Aragón, procede informar lo siguiente :*

*1.- El Decreto 149/2001, de 24 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las ayudas para la rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales, al establecer los requisitos que han de reunir las actuaciones que pueden ser objeto de las citadas ayudas, señala en su artículo 2 punto 2 letra g), que los edificios han de encontrarse dentro de una de las áreas de rehabilitación de edificios.*

*La declaración de área de rehabilitación se efectuará mediante Orden del Consejero del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes,*

*a propuesta de los Ayuntamientos, que podrán solicitar la declaración de una o más áreas de rehabilitación dentro de su término municipal.*

*La zona propuesta por los Ayuntamientos no podrá ser superior al 40 % del suelo urbano consolidado, establecido en el Plan General Municipal correspondiente, o del suelo urbano en los municipios que carezcan del citado instrumento de planeamiento. Esta limitación no es aplicable en el supuesto de los municipios que tengan declarado un conjunto histórico, en los que se podrá incluir en la propuesta de área de rehabilitación el 100 % del citado conjunto.*

*2.- Solamente podrá ser objeto de ayudas los edificios sitos dentro de las áreas de rehabilitación, con esta medida se trata de concentrar de la forma más eficiente las ayudas y atender las necesidades más urgentes apreciadas por los distintos Ayuntamientos.*

*El Decreto 190/1998, de 17 de noviembre, por el que se regulaban las ayudas para la rehabilitación de edificios con lesiones estructurales, provocó un volumen de solicitudes de ayudas tan elevado, que fue necesario su suspensión, ante la circunstancia de que los créditos presupuestarios disponibles iban a ser insuficientes para atender todas las que en un futuro pudieran seguir presentándose.*

*Por ello mediante Orden del 9 de febrero de 2000, del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, se suspendió la admisión de solicitudes de ayudas para este tipo de obras.*

*Este hecho puso de manifiesto la necesidad de articular un sistema que permitiera optimizar los fondos destinados a estas ayudas, por lo que se ha aprobado el Decreto 149/2001, que deroga el Decreto 190/1998, en el que se introduce un nuevo sistema para la concesión de las ayudas de rehabilitación de lesiones estructurales, siendo una de las novedades más importantes la introducción de las áreas de rehabilitación, en cuyo procedimiento de declaración se ha implicado a los Ayuntamientos, que como administración*

*más cercana a los ciudadanos tiene mayor capacidad para detectar sus necesidades.*

*3.- No se ha remitido circular ni instrucción alguna al Servicio Provincial de Teruel por parte de este Instituto relativa a estas cuestiones.”*

## **II.- ANTECEDENTES DE HECHO .-**

1.- El Decreto 149/2001, de 24 de Julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las ayudas para la rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales (B.O.A. nº 96, de 13 de agosto), en su Disposición Derogatoria Primera, ha derogado el anterior Decreto 190/1998, de 17 de noviembre, sin perjuicio de lo establecido en su Disposición Transitoria Primera para los procedimientos iniciados conforme a éste último.

## **III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.-**

1.- La Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia exclusiva en materia de vivienda, de conformidad con lo establecido en el artículo 35.1.7ª del Estatuto de Autonomía, y es plenamente competente para instrumentar su propia política de vivienda, complementaria, o no, a la del Estado, en base a sus propios recursos.

2.- Las ayudas para la rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales, que se regulaban por el Decreto 190/1998, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, han pasado a regularse a partir de la entrada en vigor del nuevo Decreto 149/2001, de 24 de Julio, también del Gobierno de Aragón, por éste último. Y, según resulta de la regulación contenida en dicho Decreto y de la información facilitada por el Director Gerente del I.S.V.A., *“se introduce un nuevo sistema para la concesión de las ayudas de rehabilitación de lesiones estructurales, siendo una de las novedades más importantes la introducción de las áreas de rehabilitación, en cuyo procedimiento de declaración se ha implicado a los Ayuntamientos, que como administración más cercana a los ciudadanos tiene mayor capacidad para detectar sus necesidades”*.

La introducción, entre los requisitos para acceder a estas ayudas (artículo 2.2.g. en relación con el artículo 3 del citado Decreto 149/2001), de que el edificio para el que se solicita esté incluido en un Área de Rehabilitación previamente aprobada por el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, a solicitud de los Ayuntamientos, ha venido a establecer una doble limitación en el acceso a tales ayudas, prescindiendo de la causa objetiva para la que dichas ayudas van destinadas, que es la reparación de lesiones estructurales en los edificios de viviendas. Por una parte, para quienes siendo propietarios de edificios destinados a vivienda y afectados objetivamente por lesiones estructurales no estén incluidos en el ámbito de un Área de Rehabilitación de edificios previamente solicitada por el Ayuntamiento correspondiente y declarada por el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes del Gobierno de Aragón. Y por otra parte, y es el caso que viene a plantear el presentador de la queja, para quienes son propietarios, y residentes habituales, en edificios destinados a vivienda en el medio rural (el caso de los habitantes de masías, forma de habitat que aún persiste en varias comarcas del territorio aragonés, y del turolense en particular).

**3.-** A ello hay que añadir, que el mismo Decreto 149/2001, de 24 de Julio, impone también, para poder acceder a tales ayudas, el requisito de que las actuaciones afecten a edificios de viviendas u otros edificios destinados a residencia habitual y permanente, lo que viene a contradecir la aceptación que el propio Departamento hizo, con fecha 21-12-2000, a una Sugerencia formulada por esta Institución, a raíz de una queja presentada en el año 2000, y tramitada con nº de Expte. 656/2000-11.

**4.-** Ciertamente el artículo 38 de la Ley 4/1986, de 4 de Junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece la prohibición de adquirir compromisos de gasto por cuantía superior a los créditos autorizados en los estados de gasto, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la Ley que infrinjan la expresada norma.

Y ello puede justificar la denegación de una ayuda solicitada si los créditos aprobados en Presupuestos del Departamento para esa línea de ayudas se ven agotados a lo largo del ejercicio por el volumen de solicitudes presentadas.

Igualmente, ello justifica el establecimiento, en la norma reguladora de las ayudas, de unos determinados criterios de prioridad en el otorgamiento de las mismas, entre las cuales, parece plenamente razonable que figuren la circunstancia de que el edificio para el que se solicita ayuda esté incluido en un Area de Rehabilitación previamente declarada por la Administración que otorga las ayudas, como también debe atenderse, sin duda, a la urgencia de la actuación rehabilitadora por el estado del edificio y por los peligros que pueda conllevar para las personas que los habitan.

Pero la existencia de unos recursos presupuestarios limitados anualmente, consideramos que no deben llevar a la Administración al establecimiento de límites excluyentes del acceso a las ayudas cuando el hecho objetivo, la existencia de lesiones estructurales, para el que dichas ayudas están creadas concurre en un edificio, y cuando, además, la vivienda para la que pretende solicitarse la ayuda está destinada a vivienda habitual y permanente, aunque en medio rural.

Si el volumen de solicitudes de ayudas es superior a la existencia de créditos presupuestarios, lo que se pone de manifiesto es que los ciudadanos demandan de su Administración Autonómica una determinada línea continuada de actuación, en un campo al constitucionalmente también viene obligada, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 47 de nuestra Constitución. Por tanto, consideramos que ante esa demanda de ayudas, superior a los créditos aprobados para ello, lo que parece procedente es habilitar en los Presupuestos una mayor dotación presupuestaria, o si ello no resultase posible, una continuidad en el tiempo de la línea de ayudas referenciada; es evidente, que no se pueden afrontar en un único ejercicio presupuestario la reparación de todas las lesiones estructurales que afectan a los edificios de vivienda

existentes en nuestra Comunidad Autónoma. No parece que la mejor solución sea la que parece haberse adoptado, la exclusión por normativa del acceso a ayudas de amplios ámbitos territoriales en los que, sin duda, también existen las lesiones estructurales en los edificios, y también precisan de tales ayudas.

5.- Esta Institución, en sus Informes Especiales relativos a “La despoblación en Aragón”, del año 2000, y sobre “La Vivienda en Aragón”, de este mismo año, ha expuesto reiteradamente la conveniencia de “promover medidas de tipo tributario, financiero, urbanístico, informativo y presupuestario que afecten de manera positiva a la oferta de viviendas en el mundo rural” (Conclusión 8.3 del Informe sobre La Despoblación en Aragón), y que “la estabilidad demográfica de algunas áreas aconseja potenciar las ayudas para la conservación y rehabilitación del patrimonio edificado para los que decidan instalar su residencia principal en el medio rural, así como establecer una discriminación positiva en áreas rurales con declive demográfico aunque sólo se utilice para segunda residencia”, sin que esta atención al medio rural tenga por qué estar reñida con la atención prioritaria, que no excluyente, a la rehabilitación de áreas.

Por todo lo antes expuesto, en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón, **HE**

**RESUELTO:**

**HACER SUGERENCIA FORMAL al DEPARTAMENTO DE OBRAS PUBLICAS, URBANISMO Y TRANSPORTES DEL GOBIERNO DE ARAGON** para que, atendiendo a las consideraciones expuestas, y al conjunto de consecuencias beneficiosas que la inversión en rehabilitación genera como medio para fijar la población, especialmente en el medio rural, y para generar empleo, y la importancia que la conservación del patrimonio arquitectónico tiene tanto para el desarrollo social y cultural como para mejorar el marco de vida urbana y rural de los ciudadanos aragoneses, reconsidere la regulación de requisitos exigidos en Decreto 149/2001, de 24 de Julio, para el acceso a ayudas para reparación de lesiones estructurales en los edificios destinados a vivienda o residencia, en orden a: suprimir la exigencia de estar el edificio

incluido en un Area de Rehabilitación, como requisito excluyente, sin perjuicio de que se contemple como criterio de prioridad en el otorgamiento de ayudas; a suprimir la limitación del acceso a las ayudas para edificios destinados a vivienda en el medio rural, en suelo no urbanizable, especialmente cuando se trata de vivienda habitual ligada al desarrollo de la actividad agropecuaria, o cuando se trata de edificios que constituyen testimonio de un patrimonio arquitectónico que ha sido forma de habitat tradicional en no pocas comarcas aragonesas; y, también, la limitación de acceso a tales ayudas en los casos de viviendas que no sean residencia habitual y permanente, en coherencia con la respuesta dada en su día a esta Institución en Sugerencia formulada en Expte. 656-2000-11 antes citada.»

Esta Sugerencia ha sido rechazada por el Director Gerente del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón que remitió el pasado 7 de febrero de 2002 el siguiente Informe :

*“En relación con el escrito de fecha 18 de diciembre de 2001 enviado por el Justicia de Aragón por el que se resolvió formular al Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, sugerencia formal para que se reconsidere la regulación de requisitos exigidos en el Decreto 149/2001, de 24 de julio, para el acceso a las ayudas para la reparación de lesiones estructurales en los edificios destinadas a vivienda o residencia, en orden a suprimir la exigencia de estar el edificio incluido en un Area de Rehabilitación, así como a suprimir la limitación del acceso a las ayudas para los edificios destinados a vivienda en el medio rural, en suelo no urbanizable, especialmente cuando se trate de vivienda que constituya residencia habitual y permanente, hemos de contestar lo siguiente :*

*Tal y como se establece en el fundamento primero de las consideraciones jurídicas de su escrito la Comunidad autónoma de Aragón tiene atribuida competencia exclusiva en materia de vivienda de conformidad con lo establecido en el artículo 35.1.7 del Estatuto de Autonomía de Aragón, y es plenamente competente para instrumentar su política de vivienda, complementaria o no a la del Estado, con base en sus propios recursos.*

*Es sobre esta argumentación inicial sobre la que fundamentaremos la falta de aceptación de la sugerencia planteada.*

*Las ayudas para rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales, que se regulaban por el Decreto 190/1998, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, han pasado a regularse a partir de su entrada en vigor, por el Decreto 149/2001 de 24 de julio, del Gobierno de Aragón introduciendo un nuevo sistema para la concesión de las ayudas de rehabilitación de lesiones estructurales, siendo una de las novedades más importantes la introducción de las Áreas de rehabilitación, estableciéndose como condición “sin qua non” para el acceso a las ayudas, que la vivienda en cuestión se halle situada dentro de estas Áreas, Áreas que habrán de ser definidas por los respectivos Ayuntamientos y que no podrán exceder del 40 % del suelo urbano de sus respectivos municipios.*

*Pues bien, a nuestro entender, la citada regulación no implica bajo ningún concepto una actuación irregular de este Organismo administrativo, razón por el cual se admitió a trámite la queja que ha motivado el presente expediente.*

*Este Instituto del Suelo y Vivienda de Aragón siguiendo criterios de planificación y basándose en las experiencias obtenidas en la ejecución de Planes anteriores ha considerado lo siguiente :*

*1) Que en aras al fomento de la autonomía local, fueran los propios municipios los que delimitaran sus propias Áreas de Rehabilitación confiando el desarrollo de parque inmobiliario urbanístico, por ser ellas las administraciones públicas más cercanas al ciudadano.*

*2) Que la experiencia acumulada nos muestra que este tipo de políticas producen un mayor impacto, y por lo tanto son más eficaces, cuanto mayor es la concentración de las ayudas, evitar la dispersión de las mismas ha sido una de las principales preocupaciones de este organismo.*

*Así pues, y partiendo de que las disposiciones presupuestarias son limitadas y de que los recursos económicos son escasos, se hace necesaria una planificación racional de la distribución de los mismos.*

*A nuestro entender el criterio de distribución de las ayudas que se presenta en la sugerencia remitida se topa frontalmente con los principios básicos de la planificación administrativa conduciendo a la dispersión y a la falta de efectividad del gasto público realizado. Y ello porque de admitirse que cualquier ciudadano sin limitación de ningún tipo, tenga acceso a las subvenciones, inhabilitaría sin más un buen número de acciones gubernativas con incidencia territorial, como es este caso, ya que supondría el abandono de una línea coherente de actuación a ese nivel territorial.*

*La voluntad de nuestro Gobierno manifestada en el Decreto 149/2001, de 24 de julio, del Gobierno de Aragón, no es otra que la de conseguir el máximo impacto de los recursos limitados de los que dispone, lo que obliga a realizar una planificación racional y una programación de las actuaciones a realizar, objetivos que pueden ser satisfechos mediante los mecanismos establecidos en el propio Decreto, tales como la concentración de las ayudas, la baremación de la urgencia de la actuación de rehabilitación, en función de criterios técnicos y objetivos, o la atribución de competencia a los municipios para que sean ellos mismos quienes determinen el desarrollo de su propio parque inmobiliario.»*

**2.5.- DECRETO 21/2001, DE 16 DE ENERO, SOBRE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA.**

Este Decreto fue publicado en el Boletín Oficial de Aragón nº 16, correspondiente al día 7 de febrero de 2001. De acuerdo con lo que se afirma en su propio Preámbulo, se dictó con el objeto de regular en el ámbito de la Comunidad Autónoma la adjudicación de viviendas de promoción pública, revisando la normativa anteriormente vigente (constituida por el Decreto 165/1993, de 19 de octubre). De modo específico se regulan los requisitos que

deben reunir los adjudicatarios de estas viviendas, el procedimiento de adjudicación de las mismas, el régimen jurídico de los contratos de compraventa o arrendamiento (con o sin opción de compra) que se suscriben con los adjudicatarios y las diversas limitaciones que se imponen al poder de disposición de éstos.

La naturaleza de esta norma reglamentaria y la falta de referencia alguna en su Preámbulo al cumplimiento del trámite del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora nos llevó a dirigirnos al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales recabando información específica sobre la tramitación seguida por el Gobierno de Aragón para la aprobación de este Decreto y, en especial, acerca de si se había solicitado dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

El Vicepresidente y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales en escrito recibido en esta Institución el día 4 de abril de 2001 ha informado que no se ha solicitado Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón con relación a este Decreto. Decreto 21/2001, de 16 de enero, del Gobierno de Aragón, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública.

Se formuló la siguiente Recomendación:

**« CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

*Primera.- El Decreto 21/2001, de 16 de enero, del Gobierno de Aragón, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, de acuerdo con lo que se afirma en su propio Preámbulo, se aprobó con el objeto de regular en el ámbito de la Comunidad Autónoma la adjudicación de viviendas de promoción pública. En su Capítulo I, Disposiciones Generales, se incluyen normas sobre el ámbito de aplicación, competencia y régimen de uso y acceso. El Capítulo II regula los requisitos que deben reunir los adjudicatarios de estas viviendas. En el Capítulo III se detalla el procedimiento de adjudicación de las mismas. Singular interés presenta el Capítulo IV, que regula los “Efectos de la*

*adjudicación”, dentro del cual se incluyen normas específicas sobre preparación y formalización de los contratos, regulándose de forma minuciosa la eficacia de estos contratos en los artículos 15, 16 (aplazamiento del precio y su garantía) y 17 (limitaciones al poder de disposición).*

*La primera cuestión a dilucidar es si estamos ante un reglamento ejecutivo de normas con rango legal o si, por el contrario, el Decreto 21/2001 puede ser conceptualizado como un reglamento independiente.*

*No cabe de ninguna manera defender, en nuestra opinión, que el Decreto en cuestión sea un reglamento independiente. Como es bien sabido, la existencia y funcionalidad del reglamento independiente se ha discutido ampliamente en la doctrina y en la jurisprudencia, al ser un producto normativo sin una vinculación ejecutiva a una determinada Ley, que sirve para regular materias en las que no existe Ley previa ni sobre las que la Constitución impone la reserva legal. En la actualidad, parece claro que un Reglamento independiente de la Ley únicamente cabe, tras la Constitución "...en el ámbito interno (con fines puramente autoorganizativos) y en el marco de las relaciones de sujeción especial..." (entre las más recientes, STS de 27 de febrero de 1997 - Ar. 1527) y nunca para establecer las condiciones, límites o requisitos del ejercicio de una actividad privada, bien sea individual o colectiva, o realizar una definición abstracta de deberes y obligaciones para los particulares. En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, esta doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo ha tenido su eco en la Sentencia de 19 de julio de 1993 (Ar. 5594), relativa al Decreto 149/1989, de 19 de diciembre, por el que se reestructuraron los Servicios Veterinarios Oficiales de la Comunidad Autónoma. El Fundamento Jurídico segundo de esta sentencia afirma textualmente: "Admitido el reglamento independiente, la cuestión que enseguida aparece es la de en qué supuestos es admisible válidamente tal reglamento... los reglamentos independientes son propios de la materia organizativa, en cuanto competencia típicamente administrativa, y... , por ello, sólo pueden dictarse <<ad intra>>, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción (Sentencias del Tribunal Supremo de 11- 4- 1981, 27-3-1985, 19-6-1985, 31-10-1986)".*

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

*En definitiva, y acudiendo a la autorizada opinión de Rebollo Puig, "...cuando se trata de introducir reglamentariamente limitaciones a la libertad, el Reglamento sólo será admisible en la medida en que pueda ampararse en las previsiones legales que ejecuta o desarrolla", afirmación que es fiel transposición de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias (entre otras, la de 15 de abril de 1991):*

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

*Hay vigentes en la Comunidad Autónoma de Aragón diversas normas con rango de Ley sobre la materia que regula este Decreto. Así podemos reseñar, dentro de la legislación estatal preconstitucional, el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, que establece el marco legal aplicable a la construcción, financiación, uso, conservación y aprovechamiento de las viviendas de protección oficial, bien sean de promoción privada o de promoción pública; dentro de la legislación autonómica nos encontramos con la Ley 6/1985, de 22 de noviembre, de creación del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, cuyo artículo 5 atribuye al Instituto "la promoción y rehabilitación pública de viviendas", desarrollándose en el artículo 6 apartado f) el alcance de estas funciones, que se extienden a "la promoción pública de viviendas de protección oficial y sus edificaciones complementarias y equipamientos, la adquisición de viviendas en proyecto, en ejecución o terminadas, así como el control de su régimen de uso, conservación, aprovechamiento y cesión. La rehabilitación pública de viviendas y equipamientos"; y por otra parte, la Ley 10/1992, de 4 de noviembre, de fianzas de arrendamientos y otros contratos, es de aplicación en caso de destinarse las viviendas construidas a régimen de arrendamiento.*

*En definitiva, el contenido del Decreto 21/2001 nos lleva a entender que estamos ante un reglamento de carácter ejecutivo de las normas que acabamos de citar, la primera de las cuales (Real Decreto- Ley 31/1978) define*

*el marco material de las viviendas de promoción pública, mientras que la segunda (Ley 6/1985) delimita el marco competencial y la tercera (Ley 10/1992) regula diversas cuestiones sobre el régimen jurídico de las viviendas arrendadas.*

*Aún cabría citar alguna otra norma con rango legal desarrollada por el Decreto 21/2001. Tal es el caso de la Ley 3/1997, de 7 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación, en el aspecto concreto de los cupos de viviendas que deben reservarse a los minusválidos (artículo 9 de la Ley, desarrollado en el artículo 8 del Decreto 21/2001).*

*Por otra parte, el carácter de reglamento ejecutivo de normas de rango legal que ostenta en nuestra opinión el Decreto comentado resulta necesariamente de su contenido, al afectar directamente al ejercicio del derecho de propiedad, sometido a reserva legal por el artículo 33 de la Constitución española.*

**Segunda.-** *La Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón regula en sus artículos 49 y siguientes la Comisión Jurídica Asesora como órgano colegiado que ejerce la función consultiva suprema del Gobierno de Aragón. En concreto, el artículo 56.1.b de la misma impone que la Comisión Jurídica Asesora emita informe preceptivo sobre “los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una ley, sea ésta autonómica o del Estado, así como sus modificaciones”.*

*El artículo 59.2 de la misma norma legal establece que “...en las disposiciones normativas en donde haya existido dictamen de la Comisión Jurídica Asesora deberá hacerse mención a si se regula de acuerdo con o, simplemente, visto el dictamen de este órgano”.*

*La consecuencia de la falta de este dictamen es la nulidad de la norma en cuestión. Así lo proclama reiterada jurisprudencia cuya mención es ociosa. Entre las más recientes sentencias del Tribunal Supremo cabe citar las de 3 de*

junio de 1996 y 5 de febrero de 1999, referidas ambas al Consejo de Estado. La sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2000 resume la razón de ser de la exigencia de un dictamen preceptivo en los siguientes términos:

“...en SSTS de la Sala Especial de Revisión de 10 de mayo y 16 de junio de 1989, se pone de manifiesto que dicho Organismo Consultivo cumple un control preventivo de la potestad reglamentaria para conseguir que se ejerza con ajuste a la Ley y al **Derecho**. No es correcto pues volatilizar esta cautela previa que consiste en el análisis conjunto de cada disposición general mediante su confusión con el control judicial posterior, configurado en el art. 106 CE, casi siempre casuístico o fragmentario y siempre eventual. La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar, en lo posible, la adecuación a **Derecho** del ejercicio de la potestad reglamentaria. Esta doctrina tiene continuidad en sentencias posteriores (SSTS 23 de junio de 1991, 20 de enero de 1992, 8 de julio de 1994 y 3 de junio de 1996, entre otras)”.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha declarado nulos de pleno derecho diversos reglamentos autonómicos por falta del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón. Podemos reseñar, entre otras, la sentencia nº 593/1999, de la Sección 3ª, relativa al Decreto 91/1995, de 2 de mayo sobre declaración del paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno. Por el mismo motivo han sido declarados nulos los Decretos 124/1994, de 7 de junio, 237/1994, de 28 de diciembre y 77/1995, de 18 de abril.

La Diputación General de Aragón debe adoptar las medidas precisas que den solución a la irregularidad que hemos puesto de manifiesto, dadas las graves consecuencias que puede conllevar para los futuros adjudicatarios de viviendas de promoción pública en procedimientos convocados al amparo de este Decreto.

## **TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS**

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

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

***Recomendar al Excmo. Sr. Vicepresidente del Gobierno de Aragón y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales y al Excmo Sr. Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes que adopten las medidas necesarias para solucionar la situación generada por la falta de emisión previa de dictamen preceptivo por parte de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón con relación al Decreto 21/2001, de 16 de enero, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública.”***

La Recomendación ha sido rechazada por la Diputación General de Aragón que ha remitido el siguiente informe elaborado por el Instituto de Suelo y Vivienda de Aragón:

**«INFORME SOBRE EXPEDIENTE DII-154/2001-4 RELATIVO AL DECRETO 21/2001 DE 16 DE ENERO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN SOBRE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA.**

*Mediante escrito de 2 de mayo de 2001 el Justicia de Aragón ha remitido escrito en el cual manifiesta su disconformidad con respecto a la tramitación procedimental de la aprobación del Decreto 21/2001 de 16 de enero del Gobierno de Aragón sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, entendiéndolo que es nulo de pleno derecho ya que no ha sido sometido a informe de la Comisión Jurídica Asesora*

*A este respecto cabe informar lo siguiente:*

*El artículo 56 de la Ley 1/1995 de 16 febrero del Presidente y del Gobierno de Aragón en su redacción dada por la Ley 11/2000 de 27 de*

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

*diciembre, de medidas en materia de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón señala que en el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón y dentro de lo preceptuado en cada caso por el ordenamiento jurídico aplicable, la Comisión Jurídica Asesora emitirá dictamen preceptivo sobre los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una Ley, sea ésta estatal o autonómica, o de una norma comunitaria, así como sus modificaciones.*

*De la lectura del artículo transcrito, y haciendo una interpretación "a sensu contrario", podemos deducir que aquellos reglamentos que no hayan sido dictados en desarrollo de una norma de rango legal, no precisarán ser informados por la Comisión Jurídica Asesora de Aragón.*

*En contra de lo manifestado en su escrito, el nuevo Decreto por el que se regula el procedimiento para la adjudicación de Viviendas de Promoción Pública no se dicta en desarrollo ni del Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de Octubre sobre política en materia de viviendas de protección oficial, ni por supuesto de la Ley 6/1985, de 22 de noviembre del Gobierno de Aragón de creación del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón sino que se limita a modificar un procedimiento administrativo.*

*La Comunidad Autónoma de Aragón tiene recogida en el artículo 35.1.7 de su Estatuto la competencia exclusiva en materia de ordenación territorial, urbanismo y vivienda, y en virtud de esa competencia se dictó en su día el Decreto 165/1993 de 19 de octubre sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, reglamento de carácter independiente que tampoco fue informado por la Comisión Jurídica Asesora, al entender que no era necesario en virtud de lo dispuesto en la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.*

*La justificación de la modificación resulta del notorio cambio de circunstancias en las que se ha desenvuelto dicha normativa desde su aprobación hasta el momento presente, en el cual la coyuntura económica y las propias modalidades de intervención pública en el mercado del suelo y la vivienda han variado notablemente. Todo ello ha aconsejado realizar una*

*revisión de la normativa vigente con objeto de simplificarla y adecuarla a dichas circunstancias y también como no, de corregir diversas disfunciones que se han puesto de manifiesto con ocasión de su aplicación, fundamentalmente a través de la modificación del procedimiento de adjudicación sustituyendo los complejos y habitualmente problemáticos sistemas de baremación por otros más simples, rápidos y menos conflictivos, fundados en un sorteo, garantizando eso sí, determinados cupos de viviendas para grupos concretos de población.*

*Con objeto de aclarar cuál es la naturaleza jurídica de este reglamento haremos las siguientes precisiones:*

*El artículo 97 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 establece en su tenor literal " El Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes"*

*En el mismo sentido el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece en su artículo 24 "La Diputación general ejerce la función ejecutiva y la Potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón. "*

*Pues bien con base en estos artículos la jurisprudencia y la doctrina más autorizada en materia administrativa han vertido las siguientes opiniones acerca de la viabilidad del reglamento independiente en el ordenamiento jurídico español*

*El reglamento independiente es el que dicta la Administración sin que le autorice expresamente una Ley, y en este sentido existe abundante doctrina del Tribunal Supremo; caben destacar entre otras las siguientes Sentencias de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Supremo: STS 24 noviembre de 1980, 8 de junio de 1982, 30 noviembre de 1983, 24 de mayo de 1984, 20 de diciembre de 1988*

*El Tribunal Supremo no sólo admite la existencia y la legalidad del reglamento independiente sino que establece además, que las normas técnicas (como es*

*el caso del presente Reglamento) son un ámbito propio del mismo (STS 29 de Octubre de 1985) y que la mayoría de la actividad administrativa prestacional puede ser regulada por reglamentos independientes, ya que este es factible, mientras el servicio que regule sea de solicitud voluntaria del particular (STS 2 de diciembre de 1986).*

*En contra de lo afirmado por el Justicia de Aragón en su escrito y según ha establecido el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de diciembre de 1986 "El tema de la potestad reglamentaria de la Administración ha sido y es uno de los más complicados del Derecho Administrativo en general y del español en particular, tanto antes como después de la Constitución, española de 1978."*

*En el mismo sentido defendido por este Organismo Autónomo se encuentran los Dictámenes 43336 de 24 de mayo de 1984 y 46310 de 12 de abril 1984 del máximo órgano consultivo del Gobierno (Consejo de Estado), y la mayor parte de la Doctrina científica, autores como Gallego Anabitarte han defendido la innecesariedad de una Ley habilitante para el ejercicio de la potestad reglamentaria porque el artículo 97 de la Constitución española permite al Gobierno una potestad reglamentaria propia, en el mismo sentido Baño León ha defendido que el único supuesto en el que no cabe el reglamento independiente es en el que existe una reserva legal en virtud de la naturaleza de la materia., además argumenta que el Principio de legalidad no exige que toda actuación administrativa se base en una Ley formal, pues la administración se somete a la Constitución y al ordenamiento jurídico en general .*

*Podemos concluir, citando la sentencia de 2 de diciembre de 1986 del Tribunal Supremo en la que se señala que "existen en nuestro Derecho reglamentos distintos de los meramente ejecutivos, al no ser calificados como tales los reglamentos dictados en el ejercicio de esa potestad reglamentaria genérica, y que son denominados independientes, autónomos o praeter legem . Estos Reglamentos no se fundamentan en una previa habilitación legal, y no tienen más limitaciones que las derivadas del obligado respeto al bloque de legalidad formal."*

*Finalmente y en cuanto a la aseveración contenida en su escrito de que solamente cabe el reglamento independiente en los supuestos de potestad autoorganizativa de la Administración, hemos de apuntar, que es precisamente en esta materia en la que no esta clara la admisión del reglamento independiente; ya Santi Romano defendió en el siglo pasado la juridicidad del reglamento organizativo como verdadera norma jurídica y tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978 no cabe sino entender que la materia organizativa es una de las que necesita previa habilitación legal para su posterior desarrollo reglamentario, en una interpretación acorde a lo dispuesto en el artículo 103 de la misma (STS 16 de Diciembre de 1986).”*

**2.6.- DECRETO 164/2000, DE 5 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE REGULA EL SISTEMA DE INFORMACIÓN ASISTENCIAL, DE ÁMBITO SOCIAL Y SANITARIO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.**

Este Decreto, de acuerdo con lo que se afirma en su propio Preámbulo, se ha dictado con el objeto de regular un sistema de información asistencial que permita ejecutar de modo adecuado las actividades de planificación y evaluación en dos ámbitos funcionales específicos: sanitario y social. Este sistema queda, en consecuencia, vinculado a las Leyes que regulan ambos campos: Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (artículos 8 y 23) y Ley 2/1989, de 21 de abril, del servicio Aragonés de Salud, para el ámbito sanitario; y Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social, para el ámbito de los servicios sociales.

La naturaleza de esta norma reglamentaria y la falta de referencia alguna en su Preámbulo al cumplimiento del trámite del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora nos llevó a dirigirnos al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales recabando información específica sobre la tramitación seguida por el Gobierno de Aragón para la aprobación de este Decreto y, en especial, acerca de si se había solicitado dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

El Vicepresidente y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales remitió a esta Institución copia del informe realizado por los Servicios Jurídicos de ese Departamento con carácter previo a la aprobación de la citada norma por el Gobierno de Aragón. Este informe no hace referencia alguna a la necesidad o innecesidad de someter el Proyecto de Decreto a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

La Diputación General de Aragón no ha remitido ninguna otra información sobre la cuestión planteada.

Se formuló la siguiente Recomendación:

**« CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

*Primera.- Esta Institución no ha recibido una información directa sobre la cuestión planteada acerca del eventual sometimiento del contenido del Decreto 164/2000 a dictamen previo de la Comisión Jurídica Asesora.*

*Sin embargo, el tenor del escueto informe remitido por el Vicepresidente del Gobierno y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, el propio contenido del informe de los Servicios Jurídicos de ese mismo Departamento y la falta de mención alguna en el Preámbulo del Decreto al cumplimiento de este trámite, nos hacen llegar a la conclusión de que no se solicitó el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón.*

*Debemos analizar en consecuencia si este Dictamen era preceptiva y, en caso afirmativo, evaluar las consecuencias de su omisión.*

*Segunda.- El Decreto 164/2000, de 5 de septiembre, tiene por objeto la regulación de un sistema de información asistencial que permita ejecutar de modo adecuado las actividades de planificación y evaluación en dos ámbitos funcionales específicos: sanitario y social.*

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

*Este sistema de información queda, en consecuencia, directamente vinculado a las Leyes que regulan ambos campos: Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (artículos 8 y 23) y Ley 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de Salud, para el ámbito sanitario; y Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social, para el ámbito de los servicios sociales. Así lo reconoce el propio Preámbulo de la norma en los siguientes términos literales:*

*“En el ámbito sanitario, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en su artículo 8 señala que las actividades de planificación y evaluación sanitaria deben tener como base un sistema organizado de información sanitaria. En su artículo 23 establece que las Administraciones, de acuerdo con sus competencias, crearán los Registros y elaborarán los análisis de información necesarios para el conocimiento de las distintas situaciones de las que pueda derivarse su intervención. La Ley 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de Salud, establece el principio de evaluación continuada de la calidad de los servicios y prestaciones sanitarias, mediante sistemas de información actualizada, objetiva y programada, cuyas estructuras básicas han de ser aprobadas por el Departamento de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.*

*La Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social contempla, por otra parte, entre sus principios inspiradores, la planificación sometida a los correspondientes procesos de evaluación, actuación que, junto a la de realizar investigaciones y estudios, corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma”.*

*Dentro del sistema de información asistencial, el Decreto crea diversos subsistemas entre los que se incluyen los de atención primaria, atención especializada, conjunto mínimo básico de datos del alta hospitalaria y procedimientos ambulatorios, salud mental, sociosanitario, Servicios sociales comunitarios y especializados y Protección de Menores.*

*De modo especial, la creación de un Sistema de información de Protección de Menores vincula este Decreto al desarrollo de la entonces*

vigente Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores (en la actualidad, Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón), teniendo en cuenta la que parece necesaria conexión de este subsistema con el Registro de Protección de Menores y con el Registro de instituciones colaboradoras (arts. 34 a 36 de la Ley 10/1989 y arts. 106 a 108 de la Ley 12/2001).

*El Decreto prevé que la Administración pueda recabar la información precisa de las diferentes organizaciones, organismos e instituciones destinadas a prestar servicios sociales y sanitarios, estableciéndose, además, un régimen sancionador por remisión a la Ley General de Sanidad.*

*Por otra parte, la regulación de un sistema de información implica el necesario tratamiento de datos de carácter personal lo que vincula a la norma que estamos analizando no sólo al contenido de la Ley General de Sanidad en este punto (art. 10) sino también y muy especialmente al contenido de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.*

*En definitiva, podemos concluir que estamos ante un reglamento de carácter ejecutivo que desarrolla aspectos concretos de diversas normas legales estatales y aragonesas.*

**Tercera.-** *La Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, cuyo Texto Refundido ha sido aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, regula en sus artículos 49 y siguientes la Comisión Jurídica Asesora como órgano colegiado que ejerce la función consultiva suprema del Gobierno de Aragón. En concreto, el artículo 56.1.b de la misma impone que la Comisión Jurídica Asesora emita informe preceptivo sobre “los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una ley, sea ésta estatal o autonómica, o de una norma comunitaria, así como sus modificaciones”.*

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

*El artículo 59.2 de la misma norma legal establece que “...en las disposiciones normativas ... en donde haya existido dictamen de la Comisión Jurídica Asesora deberá hacerse mención a si se regula ... de acuerdo con o, simplemente, visto el dictamen de este órgano”.*

*En el anterior fundamento jurídico hemos concluido que el Decreto 164/2000 debe ser considerado un reglamento dictado en ejecución de diversas normas legales estatales y autonómicas. La consecuencia de la falta de dictamen previo de la Comisión Jurídica Asesora es la nulidad de la norma en cuestión. Así lo proclama reiterada jurisprudencia cuya mención es ociosa. Entre las más recientes sentencias del Tribunal Supremo cabe citar las de 3 de junio de 1996 y 5 de febrero de 1999, referidas ambas al Consejo de Estado. La sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2000 resume la razón de ser de la exigencia de un dictamen preceptivo en los siguientes términos:*

*“...en SSTS de la Sala Especial de Revisión de 10 de mayo y 16 de junio de 1989, se pone de manifiesto que dicho Organismo Consultivo cumple un control preventivo de la potestad reglamentaria para conseguir que se ejerza con ajuste a la Ley y al Derecho. No es correcto pues volatilizar esta cautela previa que consiste en el análisis conjunto de cada disposición general mediante su confusión con el control judicial posterior, configurado en el art. 106 CE, casi siempre casuístico o fragmentario y siempre eventual. La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar, en lo posible, la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria. Esta doctrina tiene continuidad en sentencias posteriores (SSTS 23 de junio de 1991, 20 de enero de 1992, 8 de julio de 1994 y 3 de junio de 1996, entre otras)”.*

*Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha declarado nulos de pleno derecho diversos reglamentos autonómicos por falta del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón. Podemos reseñar, entre otras, la sentencia nº 593/1999, de la Sección 3ª, relativa al Decreto 91/1995, de 2 de mayo sobre declaración del paisaje Protegido de los*

## TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS

*Pinares de Rodeno. Por el mismo motivo han sido declarados nulos los Decretos 124/1994, de 7 de junio, 237/1994, de 28 de diciembre y 77/1995, de 18 de abril.*

*Como hemos dicho más arriba, la puesta en marcha del sistema de información va a conllevar la intervención de entidades e instituciones privadas y el manejo de información de carácter personal tan sensible como la que afecta a menores o enfermos. Si como consecuencia de este proceso se produce algún recurso administrativo en el que se impugne indirectamente la norma por el defecto formal expuesto, el Decreto 164/2000 podría llegar a ser objeto de una declaración judicial de nulidad. Por ello entendemos que la Diputación General de Aragón debe adoptar las medidas precisas para dar solución al problema que hemos puesto de manifiesto.*

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

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

***Recomendar*** al Excmo. Sr. Vicepresidente del Gobierno de Aragón y Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales y al Excmo. Sr. Consejero de Sanidad, Consumo y Bienestar Social que adopten las medidas necesarias para solucionar la situación generada por la falta de emisión previa de dictamen preceptivo por parte de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón con relación al Decreto 164/2000, de 5 de septiembre, por el que se regula el sistema de información asistencial, de ámbito social y sanitario en la Comunidad Autónoma de Aragón.”

La Recomendación ha sido rechazada por la Diputación General de Aragón.

**TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONÉS**