

**DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y  
TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO  
ARAGONÉS**

# 1. DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS

## 1.1. Datos generales

Estado actual de los expedientes					
Año de inicio	2014	2013	2012	2011	2010
Expedientes incoados	24	34	29	32	38
Expedientes archivados	21	34	29	32	38
Expedientes en trámite	3	0	0	0	0

Sugerencias / Recomendaciones		
Año	2014	2013
Aceptadas	1	0
Rechazadas	0	0
Sin Respuesta	0	0
Pendientes Respuesta	0	0
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

Recordatorios de deberes legales		
Año	2014	2013
Recordatorios de deberes legales	0	0

Informes elaborados	
Informe	Expediente
Informe especial sobre transparencia y buen gobierno en la comunidad autónoma de Aragón	DI-727/2014-5
Informe sobre el estado de observancia del Derecho Civil Aragonés	DI-73/2014-6

<b>Resolución de los expedientes</b>	
<b>Expedientes solucionados</b>	<b>89%</b>
Por intervención de la Institución durante la tramitación	11%
Por haberse facilitado información	74%
Por inexistencia de irregularidad en la actuación de la Administración	0%
Por Recomendación o Sugerencia aceptada	4%
<b>Expedientes no solucionados</b>	<b>0%</b>
Recomendación o Sugerencia rechazada	0%
Recomendación o Sugerencia sin respuesta	0%
Recordatorios de deberes legales por silencio de la administración	0%
<b>Expedientes en trámite</b>	<b>11%</b>
Recomendación o Sugerencia pendiente de respuesta	0%
Pendientes de la información solicitada a la Administración	11%
<b>Expedientes remitidos</b>	<b>0%</b>
Remitidos al Defensor del Pueblo	0%
Remitidos a otros defensores	0%

Relación de expedientes más significativos		
Nº Expediente	Asunto	Resolución
727/2014-5	Estudio del Anteproyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación Ciudadana en Aragón	Informe
1438/2014-5	Estudio sobre posible invasión de competencias autonómicas por el RDL 8/2014 que encomienda la llevanza del Registro Civil a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles	En tramitación
1926/2014-5	Estudio de la convocatoria de subvenciones con cargo al FITE para 2014	En tramitación
1897/2013-5	Informe sobre el funcionamiento y aplicación del Fondo de Inversiones de Teruel (FITE) para 2013.	Propuestas e informe aceptados
73/2014-6	Se incoa de oficio para emitir Informe Especial sobre el Estado de Observancia, Aplicación e Interpretación del Ordenamiento Jurídico Aragonés.	Informe especial

## 1.2. Planteamiento general

La competencia atribuida en el Estatuto de Autonomía a esta Institución en la defensa del Estatuto de Autonomía y en la tutela del ordenamiento jurídico aragonés se ha traducido a lo largo de 2014, entre otras actuaciones, en la tramitación de 24 expedientes, dándose cuenta de algunos de los cuales a continuación de una forma más pormenorizada, atendiendo a su especial trascendencia.

La gran parte de dichos expedientes (**21**), fueron incoados en virtud de la presentación de un escrito por parte de ciudadanos, cuyo objeto era realizar consultas de muy variada índole, relacionadas todas ellas con la aplicación del ordenamiento jurídico aragonés. Explicadas a los ciudadanos las competencias legalmente atribuidas a esta Institución, y, tomando en consideración que no es labor del Justicia de Aragón suplantar la labor de otros profesionales del Derecho, se informó en todos los supuestos de forma somera a los interesados acerca de las posibles cauces de actuación a través de los cuales podían canalizar sus pretensiones.

Entrando ya en el estudio de aquellos expedientes a los que se aludía en párrafos anteriores, debe citarse, en primer lugar, el **expediente nº 727/2014-5**. Este expediente se abrió tras la recepción en la Institución de escrito del Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón junto con el que se nos remitía una copia del Anteproyecto de Ley de transparencia pública y participación ciudadana de Aragón, con la finalidad de

procederse a su estudio y a la formulación de cuantas alegaciones, sugerencias u observaciones se estimaran procedentes.

En respuesta a dicho escrito, se emitió el siguiente informe desde el Justicia de Aragón:

### ***“PROPUESTAS AL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ARAGÓN***

*Examinado el contenido del Anteproyecto de Ley de Transparencia Pública y Participación ciudadana, se proponen a continuación las cuestiones que, a juicio de esta Institución, podrían ser consideradas en el texto definitivo.*

*Este estudio se ha realizado según el siguiente esquema:*

- A. Propuestas al texto examinado, siguiendo el mismo orden de los títulos, capítulos y artículos del Anteproyecto.*
- B. Propuestas de nuevos preceptos.*
- C. Otros.*

#### **A. PROPUESTAS AL TEXTO EXAMINADO.**

##### **TÍTULO I “DISPOSICIONES GENERALES”.**

###### ***Artículo 2.- Principios generales:***

*El sistema descriptivo empleado en este precepto es semejante al recogido en el art. 4 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.*

*Ello no obstante, estimamos que habría de valorarse la conveniencia de simplificar el elevado número de principios generales de la Ley -16- recogidos en el precepto ya que, en algunos aspectos, son reiterativos. Todo ello sin merma del cumplimiento de los fines de la Ley, máxime considerando que su Preámbulo explica claramente cuál es la finalidad y orientación de la norma, y bastaría acudir al mismo para su interpretación en caso de duda.*

##### **TÍTULO II “TRANSPARENCIA”.**

###### **Capítulo I “Transparencia en la actividad pública”.**

###### ***Artículo 4.- Sujetos obligados:***

*Resulta de difícil interpretación la expresión contenida en el apartado 4.2, del siguiente tenor: “sin perjuicio de lo que establezcan las Cortes de Aragón para sus instituciones en ejercicio de la autonomía que les garantiza el artículo 34 del Estatuto de Autonomía de Aragón”.*

*Se desconoce el sentido del término “instituciones” que en el mismo se emplea.*

*Se propone, en aras de una mejor técnica jurídica, o bien la supresión de este inciso o bien una redacción alternativa, que podría ser: "... con pleno respeto a la autonomía parlamentaria de las Cortes de Aragón, en los términos establecidos en el artículo 34 del Estatuto de Autonomía de Aragón".*

#### **Artículo 5.- Derecho a la información pública:**

*Este precepto aparece incardinado dentro del Capítulo I "Transparencia en la actividad pública", del Título II "Transparencia", de la Ley.*

*Consideramos que este precepto tendría un mejor encaje en el Capítulo III "Derecho de acceso a la información pública", del mismo Título II. Ello en la medida en que, en realidad, este art. 5 recoge los derechos de los ciudadanos al respecto, y no las obligaciones de "transparencia en la actividad pública" de las Administraciones y otros a los que se refiere el Capítulo I en el que actualmente aparece enmarcado.*

*Esta propuesta de modificación pretende una mejora de la sistemática de la Ley.*

#### **Artículo 6.- Obligaciones de transparencia:**

*El apartado 1.a) de este precepto impone, como obligación de las entidades mencionadas en el art. 4 la elaboración, actualización y difusión por medios electrónicos de "la información cuya divulgación se considere de mayor relevancia".*

*Recomendamos que se trate de precisar la clase de información a la que se refiere este inciso, al tener, en su redacción actual, un sentido y significado excesivamente indeterminado que no se coherente con el fin objetivo de transparencia y publicidad en la actuación de las Administraciones Públicas que se pretende con la Ley.*

*En este sentido, se plantea como propuesta de mejora la introducción de un apartado en el que se relacionen los documentos que, por considerarse que contienen información de especial relevancia, de manera preceptiva han de ser publicados; relación que no tiene por qué tener, de manera necesaria, carácter cerrado. Todo ello a semejanza de la fórmula que en estos términos se emplea en el art. 13 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.*

#### **Artículo 9.- Obligaciones de suministrar información:**

*El sujeto activo de este precepto son los adjudicatarios de contratos en el sector público y beneficiarios de subvenciones. Se les impone una serie de obligaciones ligadas al concepto de transparencia en su actividad, y que, entre otras cuestiones, pasan por la remisión de determinada información. Para el caso de que dichas obligaciones no se atiendan, se prevé la imposición de una multa que "no podrá exceder del 5% del importe del contrato o subvención y atenderá en todo caso al principio de proporcionalidad".*

*Se propone, en este caso, como mejora del carácter disuasorio de este tipo de sanciones, que en su valoración también se tenga en cuenta tanto el beneficio económico que se*

*pretende obtener por el obligado que no cumple con sus obligaciones de transparencia, como el perjuicio que su conducta remisa conlleva; sin que se establezca, de antemano, un límite máximo cuantitativo en la sanción a imponer.*

## **Capítulo II “Publicidad activa”**

### **Artículo 11.- Normas generales (sobre “publicidad activa”):**

*La misma indefinición indicada en el artículo 6 se manifiesta aquí, cuando el párrafo 1 habla de “información pública cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia...”, o el 4 se refiere a la “longevidad” como tiempo en que debe conservarse la información.*

*Se propone el empleo de términos más precisos en su significado, así como la concreción de cuál sea esa información que, de manera preceptiva, debe publicarse, de igual manera que ya se ha planteado en relación con el art. 6 de la Ley.*

### **Artículo 13.- Transparencia política:**

*La previsión del párrafo 3 tiene carácter indeterminado, al limitarse la publicidad de los acuerdos del Gobierno de Aragón a los que tengan un “alcance general”. Para evitar este tipo de incertidumbre en cuanto a los actos y documentos de la Administración que han de ser objeto de publicidad, reiteramos que podría ser conveniente que se recoja un catálogo de aquellos a los que alcanza esta obligación.*

### **Artículo 15. Información de relevancia jurídica:**

*En el apartado d), como información de relevancia jurídica que, necesariamente, debe publicarse, la relativa a los proyectos de reglamentos. Se añade como inciso que: “La publicación de los proyectos de reglamentos no supondrá, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia o de información pública”.*

*Se propone la supresión del inciso transcrito en la medida en que su contenido carece de relación con lo tratado en el precepto, además de estar en posible contradicción con lo dispuesto en el art. 43.c) del mismo Anteproyecto, que recoge como principio por el que guiarse el Gobierno de Aragón en la promoción de la participación ciudadana el de “Facilitar procesos de participación ciudadana en los proyectos normativos, planes o programas que impulse el Gobierno de Aragón”.*

### **Artículo 16.- Información sobre contratos públicos:**

*Se propone la conveniencia de que, entre la información que sobre dichos contratos deba publicarse, se incluya la relativa al autor del proyecto, coste final de la obra, fecha de entrega provisional y definitiva de la obra.*

*Por otra parte, habría de considerarse la oportunidad de que se previera una fase de exposición de los proyectos públicos de obras o servicios, incluso en el sitio concreto*

*donde estos van a realizarse -como tiene lugar en Francia-, así como la acción pública para el conocimiento y presentación de alegaciones e impugnación de pliegos.*

**Artículo 22.- Información sobre ordenación del territorio y medio ambiente:**

*La información que se publique debe estar actualizada y, además de los elementos que se enumeran, se propone que el listado se amplíe, al menos, a los convenios urbanísticos, tanto de planeamiento como de gestión, y a los proyectos de obras en general, a fin de posibilitar la acción pública.*

**Artículo 23.- Apertura de datos:**

*En este precepto se incluyen, en el párrafo 2, los objetivos de la reutilización de la información pública.*

*Consideramos que, en aras de una mejor sistemática de la Ley, dicho párrafo tendría un encaje más adecuado en el artículo 24, donde se regula, en particular, la reutilización de la información pública.*

**Capítulo III “Derecho de acceso a la información pública”.**

**Artículo 26.- Derecho de acceso a la información pública:**

*El apartado 2 de este artículo reconoce el derecho de acceso a la información pública a los menores de edad a partir de los 16 años.*

*Consideramos que, esta edad mínima, coincidiendo con nuestro Derecho Foral, debería establecerse en los 14 años.*

**Artículo 31.- Causas de inadmisión.**

*Este artículo recoge las causas de inadmisión de las solicitudes de información pública.*

*Parece conveniente incluir entre las mismas la relativa a que la solicitud sea “manifiestamente irrazonable”, en los mismos términos en los que así se prevé en el art. 4 de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental. Ello como garantía de buen funcionamiento de la Administración Pública y en evitación de posibles abusos en el ejercicio de este derecho.*

**TÍTULO III “PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**Capítulo I “Disposiciones generales”**

**Artículo 42.- Ámbito subjetivo de aplicación:**

*El apartado 2, primer inciso, de este artículo dispone la aplicación del Título III de la Ley a aquellos “ciudadanos que ostenten la condición política de aragonés en los términos*

*previstos en la Ley 5/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón”.*

*Al remitirse este artículo a lo establecido en el EAAr. para identificar quiénes son ciudadanos aragoneses, vemos cómo sólo tienen cabida los ciudadanos españoles. Así resulta de una detenida lectura del art. 4 EAAr.*

*Cabría preguntarse si no sería conveniente incluir en el artículo 42 tratado, como ámbito subjetivo de aplicación de los preceptos sobre participación ciudadana, a todos los residentes en Aragón, con independencia de su nacionalidad. E incluir, también, de manera expresa, a los aragoneses residentes en el extranjero. Fórmulas semejantes se han adoptado en la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana (art. 4.2) y en la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento de la participación ciudadana (art. 2).*

*En el mismo sentido, se plantea la posibilidad de que el Título III de la Ley se amplíe a cualquier entidad que ejerza algún tipo de actividad en Aragón, sin limitarse a lo que actualmente se prevé, como con aquellas “cuyo ámbito de actuación principal sea el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón”.*

## **Capítulo II “Organización administrativa y programación de la participación ciudadana”**

### **Artículo 45.- El Programa Anual de Participación Ciudadana:**

*En este precepto, se indica en el apartado 1 que el Programa Anual de Participación Ciudadana contendrá los proyectos normativos, planes o programas derivados de las políticas públicas que serán objeto de “...procesos y mecanismos de participación ciudadana previstos en este Título”.*

*Esta redacción puede crear inseguridad en la medida en que en ningún artículo del Título III de esta Ley se identifica ninguno de dichos procesos o mecanismos. En realidad, se produce una contradicción con lo dispuesto en el art. 44.2.a) de la Ley que atribuye su concreción a la actuación de un órgano administrativo –que no al legislador de esta norma- como es el “Departamento competente en materia de participación ciudadana”.*

*Parece conveniente que este apartado reciba una nueva redacción en la que se clarifique la cuestión de dónde aparecen regulados dichos procesos de participación ciudadana y/o quién es el órgano encargado de su determinación.*

## **Capítulo III “Derechos específicos de participación ciudadana”**

### **Artículo 47.- Derecho de información para la participación ciudadana:**

*El apartado 2 se remite a unos supuestos instrumentos de participación ciudadana que se encontrarían previstos en el Capítulo IV del Título III, y que, sin embargo, no se concretan.*

*Debe realizarse la misma alegación que la ya formulada respecto del art. 45.*

**Artículo 48.- Derecho a la participación:**

*El apartado 1 se remite a unos supuestos instrumentos de participación ciudadana que se encontrarían previstos en el Capítulo IV del Título III, y que, sin embargo, no se concretan.*

*Debe realizarse la misma alegación que la ya formulada respecto del art. 45.*

**Artículo 49.- Derecho de registro:**

*El apartado 1 se remite a unos supuestos instrumentos de participación ciudadana que se encontrarían previstos en el Capítulo IV del Título III, y que, sin embargo, no se concretan.*

*Debe realizarse la misma alegación que la ya formulada respecto del art. 45.*

**Capítulo IV “Instrumentos de participación ciudadana”**

*En relación con el título dado a este capítulo, y atendiendo a su contenido, se propone su modificación por el más genérico de “Disposiciones generales sobre los instrumentos de participación ciudadana”.*

**Artículo 50.- Instrumentos de participación ciudadana:**

*A pesar del título del precepto y de la remisión que en varios artículos se hace a su contenido concreto, como regulador de específicos instrumentos de participación ciudadana, lo cierto es que no se concreta ninguno sino que su ordenación se deja a la actividad del Departamento competente en participación ciudadana.*

*En otras leyes autonómicas sí se prevén mecanismos específicos tales como paneles ciudadanos, foros de consulta, jurados ciudadanos.... (arts. 38 a 41 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, 18 a 21 de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana (art. 4.2) y 21 a 24 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento de la participación ciudadana.)*

**B. PROPUESTAS DE INTRODUCCIÓN DE NUEVOS PRECEPTOS.**

**1) Artículo XX.-** *Podría plantearse la inclusión de un precepto sobre límites o limitaciones al derecho de acceso a la información pública, semejante al contenido en el art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o en el art. 23 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.*

**2) Art. XX.-** *Cabría incorporar un precepto en el que se recojan limitaciones a la actividad de participación ciudadana, como, v.g. las que se prevén en el art. 35.3. de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.*

*Resultaría de especial interés para que no se confundieran procedimientos en los que ya se prevé expresamente un trámite de participación, como ocurre con las exposiciones públicas o audiencias públicas de proyectos normativos, por ejemplo. O casos en los que, por una situación especial, v.g. su urgencia, se estima oportuno no dilatar el procedimiento legislativo o actuación administrativa con el empleo de instrumentos de participación ciudadana.*

**3) Tít, Cap. Art. XX:** *Se propone la inclusión de un cuerpo legal sancionador para el caso del incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley. Si se opta por ello, habrían de ser objeto de necesaria regulación: 1) el procedimiento sancionador a aplicar (trámites), 2) identificación del órgano sancionador y del órgano que resuelve los recursos que, en su caso, se prevean contra las decisiones de infracción, 3) clara distinción entre los sujetos activos de las infracciones, según sean las entidades conceptuadas como Administración Pública a efectos de esta Ley y aquellos a los que no se les reconoce dicha condición pero a los que alcanzan algunas obligaciones de publicidad y transparencia, 4) clara identificación de los tipos infractores, 5) establecimiento de sanciones proporcionadas a la gravedad del hecho infractor causado y en las que, en caso de sanciones pecuniarias, se gradúen estas o puedan graduarse previa valoración del perjuicio generado con el acto infractor y/o del beneficio obtenido a través del mismo.*

### **C. OTROS.**

*La Ley establece un cúmulo de obligaciones a la Administración para dar a conocer su actividad a los ciudadanos, encomienda tareas al Departamento responsable en materia de transparencia y crea órganos específicos (Consejo de Transparencia y Unidades de Transparencia en cada Departamento de la C.A.), pero no cuenta con una memoria económica que evalúe el coste que todo ello supone. Su elaboración resultaría de un especial interés para garantizar el presente y la sostenibilidad del sistema de transparencia y participación ciudadana pretendido con esta Ley.”*

La intervención del Justicia de Aragón mediante alegaciones a dicho Anteproyecto fue apreciada por Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Justicia, que realizó las siguientes modificaciones al texto –todavía en tramitación- a aprobar:

*“Artículo 2 Principios generales, atendiendo a la sugerencia formulada por el Justicia de Aragón, se simplifica el número de principios recogidos mediante la supresión de los principios de reutilización, neutralidad ideológica y de sensibilización (anteriores apartados d), e) y p)), en cuanto los mismos tienen su regulación específica en los artículos 24, en el nuevo Capítulo V Medidas de fomento de la participación ciudadana del Título III y en la Disposición adicional cuarta, respectivamente.*

...

*En relación con los artículos 23 Apertura de datos y 24 Reutilización, siguiendo la propuesta formulada por el Justicia de Aragón, se reubica el apartado segundo del artículo 23 - en el que se encontraba originalmente - en el artículo 24.*

*El apartado dos del artículo 25 Derecho de acceso a la información pública, establecía en su redacción originaria el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública a los menores de edad a partir de los 16 años. El Justicia de Aragón, en su informe, considera que esta edad mínima, coincidiendo con nuestro Derecho Foral, debería establecerse en los 14 años. Se recoge dicha observación y se modifica el apartado segundo del artículo en el sentido indicado en el informe del Justicia de Aragón.*

...

*Artículo 42 Ámbito subjetivo de aplicación, se modifica en un doble sentido:*

- *se amplía la aplicación de este Título III a los Organismos Públicos dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.*
- *Por otro lado, siguiendo la recomendación del Justicia de Aragón, se amplía el ámbito subjetivo de aplicación de este Título, además de los ciudadanos que tengan la condición política de aragonés en los términos del Estatuto de Autonomía (artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Aragón), a quienes con independencia de su nacionalidad residan en Aragón. Se amplía también a los miembros de .las Comunidades Aragonesas en el Exterior.*

...

*En lo referente a los instrumentos de participación ciudadana, recogiendo lo manifestado en las alegaciones formuladas al Proyecto de Ley, se amplían y así, junto a los procesos de participación ciudadana (principal novedad) se recogen otros como son las encuestas y estudios de opinión (artículo 53) o los foros de consulta, paneles ciudadanos y jurados ciudadanos (artículo 54).”*

**El expediente nº 1438/2014** se inició tras la recepción de la petición de un ciudadano en la que se nos instaba a estudiar si la Disposición Adicional 20ª y posteriores del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, que encomienda la llevanza del Registro Civil a los Registradores de la Propiedad y Mercantiles invade competencias autonómicas.

En concreto, y en la medida en que el Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón consideraba que no se producía tal invasión, por parte de esta Institución se ha solicitado a dicho Departamento que indique cómo “*interpreta y cohonesta la Disposición adicional 22ª del Real Decreto-Ley 8/2014, en cuanto se refiere a que*” *El Gobierno promoverá, en el plazo más breve posible, las modificaciones de la Ley 20/2011, de 21 de julio, necesarias..... incluyendo.... el régimen del personal al servicio de la Administración de Justicia destinado actualmente en el Registro Civil” con el art. 77.14 del EA que*

*atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la provisión de los medios personales y materiales del Registro Civil.”*

Permanecemos a la espera de recibir respuesta del Gobierno de Aragón sobre la cuestión planteada.

Por último, el expediente nº 1926/2014 se incoó de oficio para estudiar la convocatoria de subvenciones del Fondo de Inversiones de Teruel para 2014; en concreto, sobre los siguientes aspectos:

- la justificación como más adecuados de los criterios utilizados en la Base Quinta de la Orden mencionada para la evaluación de proyectos y concesión de las subvenciones FITE.

- en relación con lo dispuesto en la Base Décima, le rogaría que me indicara cuáles son los criterios técnicos adoptados por la Comisión de Valoración para la aplicación del baremo de la Base Quinta en orden a la evaluación de las solicitudes.

- en relación también con lo dispuesto en la Base Décima, le rogaría que me informara sobre la oportunidad y conveniencia de que dichos “criterios técnicos” sean determinados por la mencionada “Comisión de Valoración” y no se encuentren incluidos ya de manera previa entre las normas por las que se rige la concesión de subvenciones FITE.

Este expediente continúa en tramitación.

Por último, durante este año 2014 quedó concluido el expediente nº 1897/2013 relativo a la aplicación y distribución del Fondo de Inversiones de Teruel (FITE) para el año 2013 con el siguiente:

### **INFORME**

*El Fondo de Inversiones de Teruel –en adelante, FITE- es un instrumento de promoción económica, de origen público, destinado a la mejora de la dotación de la capacidad productiva y nivel de renta de la provincia de Teruel. Así se define en el apartado segundo de la Exposición del Convenio de Colaboración que, anualmente, suscriben la Administración General del Estado y la Diputación General de Aragón para su regulación.*

*La necesidad de su creación surge, según resulta de los mismos Convenios, del hecho de que la Comunidad Autónoma de Aragón no es beneficiaria, por su nivel de renta, de los Fondos de Compensación Interterritorial (FCI), y ello a pesar de las desigualdades que existen en la provincia de Teruel en relación con otras provincias. Para paliar estas diferencias se implementa el FITE.*

*El destino de los fondos –aportados al 50% por la Administración del Estado y la Diputación General de Aragón- es el siguiente: “financiación de proyectos de inversión*

*que promuevan directa o indirectamente la generación de renta y de riqueza en la provincia de Teruel” (apartado tercero de la Exposición del Convenio de Colaboración).*

*La aportación de cada Administración quedó fijada en un máximo de “30.000 miles de euros” para el año 2012; la misma cantidad para el año 2013.*

*En cuanto a los proyectos a subvencionar, en los Convenios de Colaboración que anualmente se firman, en su Anexo I, se pueden distinguir:*

*A) un grupo de proyectos ya determinados y aprobados en el mismo Convenio, como son: el Fondo de Financiación de Empresas (Suma Teruel), Nieve Teruel, Ciudad del Motor de Alcañiz, Parque Tecnológico del Motor de Aragón, Aeródromo/Aeropuerto de Caudé y el Conservatorio de Teruel.*

*B) Otros grupos de proyectos de carácter general cuya concreción, dentro de cada uno de los apartados, selecciona en un principio la Diputación General de Aragón y que luego presenta a la Administración General del Estado. La decisión final sobre el listado de proyectos a financiar se adopta conjuntamente por ambas Administraciones. En este caso, los proyectos se habrán de referir a:*

*a. Infraestructuras de transportes y comunicaciones: 1) carreteras autonómicas y 2) carreteras provinciales.*

*b. Apoyo a iniciativas empresariales, fundamentalmente en los ámbitos industrial, agroalimentario y turístico: proyectos empresariales.*

*c. Apoyo a las infraestructuras para la implantación de empresas: 1) refuerzos eléctricos, gasísticos e hidráulicos, y 2) infraestructura turística e industrial.*

*d. Puesta en valor del patrimonio cultural, ambiental y social: 1) fundaciones culturales, 2) infraestructuras culturales y sociales, 3) adaptación de caminos naturales y cortafuegos en zonas de alto riesgo, y 4) infraestructuras científicas.*

*En relación con el grupo de proyectos expresamente incluidos en los Convenios de Colaboración FITE para su subvención –como son los descritos en el bloque A)-, nada cabe decir. En la decisión de su financiación con estos fondos especiales han intervenido desde un inicio y de manera conjunta las dos Administraciones suscriptoras del acuerdo. En todo caso, su debate se circunscribe al ámbito político.*

*Por su parte, en relación con el segundo bloque de proyectos se puede observar que en los Convenios FITE únicamente se indica, de manera muy genérica, cuáles son los proyectos susceptibles de ser financiados. La concreción posterior, en este caso, y tal y como nos indicó el Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón en su informe recibido en esta Institución el día 10 de diciembre de 2013, se hace de la siguiente manera:*

*“Teniendo en cuenta el carácter de las ayudas a otorgar a empresas privadas o particulares, se realizan convocatorias en régimen de concurrencia competitiva en materia turística, o bien se complementan otras ayudas obtenidas en concurrencia (ADIA, Incentivos Regionales o REINDUS, por ejemplo), siempre de acuerdo con la normativa comunitaria vigente relativa a la intensidad máxima de las ayudas públicas.*

*En cuanto a las inversiones públicas, son decididas por los firmantes del Convenio, Gobierno de España y Gobierno de Aragón. Ambos Gobiernos tienen en cuenta criterios sociales, económicos, de oportunidad, etc. Se trata, por tanto, de concesiones directas con una base como es el Convenio - y su larga historia -. Convenio y adjudicaciones que, como no podría ser de otro modo, se encuentran sometidos al escrutinio de los órganos de control tanto internos como externos.*

*En síntesis, el presupuesto que aprueba la Comisión -y en su caso la Subcomisión- de Seguimiento del Fondo, y que asigna a través del Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón a los diferentes beneficiarios, constituye el que podríamos denominar plan estratégico dirigido al cumplimiento de las metas y objetivos del Fondo: el fomento de la renta y la riqueza en la provincia de Teruel.*

*Las solicitudes se presentan, en impreso normalizado, según modelo aprobado por la Comisión de Seguimiento. El listado final de los proyectos que se llevarán a la reunión para su aprobación por la Comisión, se elabora de acuerdo con las solicitudes. Se prepara un dossier para la reunión de la Comisión con el Acta de la reunión del año anterior, los proyectos que se van a aprobar, un listado con las incidencias que tienen que aprobar, las actas de las reuniones que haya tenido la Subcomisión Mixta, el estado de ejecución a 31 de diciembre y una copia del convenio vigente.*

*Con esta enumeración de actuaciones se considera explicado el procedimiento seguido para convocar y seleccionar los proyectos susceptibles de ser financiados a través del FITE.”*

*No queda muy claro, pero de la explicación expuesta parece interpretarse que una primera selección de los proyectos susceptibles de beneficiarse de los fondos FITE se realiza por parte de la Administración autonómica de acuerdo con los proyectos que, de manera libre, se presentan por los interesados. No consta que exista convocatoria pública.*

*La relación de proyectos seleccionados se realiza por el órgano competente del Gobierno de Aragón teniendo en cuenta criterios sociales, económicos y de oportunidad. Posteriormente, este presenta dicha relación a la Administración General del Estado, decidiéndose después de manera conjunta los finalmente aprobados, considerando – entendemos que también- los citados criterios de selección.*

*En apoyo de esta interpretación sobre la forma de seleccionar los proyectos a financiar nos encontramos, además de con el informe transcrito, con el Acta de la*

reunión de la Comisión de Seguimiento del FITE celebrada en día 1 de agosto de 2013, en cuyo apartado 1 puede leerse lo siguiente:

#### **“1. APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS**

*Una vez analizados los proyectos y solicitada información adicional en particular del proyecto “Ciudad del Motor de Alcañiz” y “Alternativa al Plan Miner”, a propuesta de la Presidenta de la Comisión, se aprueban los proyectos presentados por el Gobierno de Aragón por un importe de 60 millones de euros y que se adjuntan al acta como anexo 1”. (El subrayado es nuestro).*

*Como ya hemos anticipado, nos encontramos ante un supuesto de concesión directa de subvenciones, lo que también se indica en los propios Convenios FITE en cuanto que, al identificar su régimen jurídico, nos remiten a los arts. 22.2.a) y 28.1 de la Ley 38/2003, de 17 de diciembre de 2003, General de Subvenciones.*

*Al respecto, el tenor literal de los citados preceptos es el siguiente:*

#### **“Artículo 22**

##### **2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:**

*a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.*

*A efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario.*

*(Ap. 2 a) modificado con efectos desde 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida por disp. final 12 de Ley núm. 17/2012, de 27 de diciembre. RCL\2012\1763.”*

#### **“Artículo 28. Concesión directa**

**1. La resolución de concesión y, en su caso, los convenios a través de los cuales se canalicen estas subvenciones establecerán las condiciones y compromisos aplicables de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.**

*Los convenios serán el instrumento habitual para canalizar las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, o en los de las corporaciones locales, sin perjuicio de lo que a este respecto establezca su normativa reguladora.”*

*Dejado a un lado el primer grupo de subvenciones, las que pertenecen al grupo A, porque han sido seleccionadas mediante un acuerdo directo entre el Estado y la Comunidad y el primero está fuera del control de esta Institución, respecto de las demás consideramos lo siguiente:*

*1º Hay que admitir, por haber sido reconocido en la ley, el amplio ámbito que tiene la Administración a la hora de conceder subvenciones no regladas, especialmente cuando son directas o nominativas. La decisión se impulsa teniendo en cuenta criterios políticos y en ese ámbito debe valorarse su oportunidad.*

*2º Sin embargo esa libertad, discrecionalidad no arbitrariedad, hay que ejercerla en un marco jurídico que establece ciertos límites:*

*2º.1 El mismo contenido del Convenio FITE en el que se dispone que “Se establece para cofinanciar proyectos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y de riqueza y que sean generadores de empleo y contribuyan a la fijación de población en la provincia de Teruel”. Hay que reconocer que el límite incluye conceptos jurídicos indeterminados como creación de renta y riqueza, admisibles, pero difíciles de supervisar.*

*2º.2 Como el mismo Gobierno reconoce en la contestación que nos ha dirigido: “El convenio está sometido al escrutinio de los órganos de control tanto externos como internos”.*

*Para que ese control pueda realizarse es conveniente que estos criterios se detallen lo máximo posible, teniendo en cuenta, por ejemplo, el índice de paro que existe en la localidad donde se va a hacer la inversión -si se tratara de subvenciones para fomentar el empleo-, u otros criterios que, en consonancia con los objetivos que se marca en su proyecto político y en el ámbito de la racionalidad, el Gobierno puede fijar. También podrían diferenciarse unos parámetros de otros. Habría que tener en cuenta, de futuro, si se deberían excluir determinadas prestaciones que son más propias de enmarcarse en los llamados Planes Provinciales. Parece oportuno que esos parámetros sean públicos y se recojan en la convocatoria.*

*Esta petición es acorde, además, con los principios de transparencia y buen gobierno que deben informar toda actuación de la Administración, y a los que ya nos hemos referido de manera prolija en nuestro último informe especial sobre “Transparencia y buen gobierno en la Comunidad Autónoma de Aragón”.*

*Íntimamente relacionado con lo anterior, y tal y como ya indicamos en nuestro expediente 1023/2001-7, en el que se estudió un caso similar al que nos ocupa, como era el reparto del Fondo Local de Aragón, debemos recordar que, en cualquier caso, las resoluciones, actos, convenios... en las que se decida sobre la concesión de los fondos FITE habrán de ser motivados. Esta es una exigencia que es contrapunto a la par que garantía del correcto ejercicio de la potestad discrecional de la Administración.*

*Así, como ya se recogió en la Sugerencia dictada en el seno del mencionado expediente:*

*“(…) La motivación es un requisito de ciertos actos administrativos que ha sido definido como la exigencia de hacer públicas las razones de hecho y fundamentos de derecho que justifican el acto. La motivación permite conocer las razones que condujeron a la decisión adoptada, que fundamentaron el acto. La motivación constituye un elemento interpretativo de la voluntad administrativa y permite el control del acto administrativo, tanto por la opinión pública como por los Tribunales de Justicia y por los órganos fiscalizadores de la actividad financiera.*

*(…) Como hemos tenido ocasión de señalar en el expediente 1050/2000-1 (...) en el caso de la concesión de subvenciones y ayudas públicas con pluralidad de solicitantes adquiere una importancia excepcional como justificación de que la elección de unos beneficiarios y la correlativa exclusión de otros responde a razones objetivas. Los principios de publicidad, concurrencia y objetividad no son sino la aplicación al campo del gasto subvencional del principio constitucional de igualdad ante la Ley (art. 14 CE) y del de equitativa distribución de los recursos públicos a través del gasto público (art. 31.2 C.E.). La ausencia de motivación genera, por otro lado, en la parte afectada, una evidente indefensión, al no poder conocer las razones por las que se han rechazado sus solicitudes para, en su caso, poder combatir aquéllas ejerciendo las oportunas acciones que le asistan.*

*Sobre la necesaria motivación de las resoluciones dictadas por la Administración en el ejercicio de sus facultades discrecionales, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con la concesión de subvenciones en 1997 con cargo al entonces vigente Fondo Autonómico de Inversiones Municipales de Aragón. Citando, por todas, la sentencia de 26 de enero de 2001, que dio lugar al recurso y anuló el Decreto 65/1997 de concesión de subvenciones, recuerda la reiterada doctrina del Tribunal Supremo que afirma que “el margen de libertad que la discrecionalidad otorga a la Administración lo sigue teniendo aunque se le imponga la obligación de expresar los motivos de su actuación, deber lógico para que pueda distinguirse entre lo discrecional lícito y lo arbitrario e injusto; en la discrecionalidad los motivos lícitos no son controlables, pero ha de ser conocidos, justamente para que pueda examinarse si una resolución es fruto de la discrecionalidad razonable...”.*

*A la vista de cuanto se viene exponiendo parece oportuno insistir en la importancia de dictar resolución motivada en todos y cada uno de los supuestos en los que se desestime una solicitud de ayuda o subvención de acuerdo con los criterios establecidos en el art. 3 del Decreto 210/2000. Si la entidad local que ve denegada su solicitud tiene conocimiento cabal de las razones por las que no ha sido atendida su petición, la transparencia de la decisión evitará las sospechas de arbitrariedad y permitirá, en todo caso, que la entidad afectada pueda, conocidos los argumentos del organismo subvencionador, ejercitar las acciones que le correspondan en defensa de sus intereses.”*

*Sin olvidar que esta especial exigencia de motivación no tiene únicamente un fundamento doctrinal y jurisprudencial sino que viene recogida en el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en el que expresamente se dispone que:*

*“1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:...f) los que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales”.*

*Dicho lo anterior y sin que esto suponga prejuzgar negativamente la actuación del Gobierno de Aragón, reconociendo que las subvenciones directas son admisibles y porque carecemos de información sobre todas las peticiones de subvención y además no podemos pronunciarnos sin haber oído a todas las partes afectadas, en aras a garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades en la concesión de este tipo de ayudas así como de garantizar su control apuntamos que se profundice en el estudio de las siguientes propuestas:*

*1) publicidad de los concretos parámetros y criterios empleados para la selección de proyectos a financiar mediante subvenciones por concesión directa.*

*2) motivación de manera suficiente de las decisiones de selección, inclusión o exclusión de proyectos del Fondo de Inversión de Teruel (y, por extensión, de cualquier otro fondo de concesión directa).*

*3) control posterior de la correcta ejecución de los proyectos y correcto destino de los fondos otorgados.*

*4) excepcionalidad en su previsión y concesión, como dispone la normativa general de subvenciones.*

*Propuestas que, a su vez, entendemos que cabrían ser consideradas para su inclusión en el Anteproyecto de Ley de Subvenciones de Aragón, en estudio.”*

En este caso, la Administración autonómica acepta las propuestas y el informe presentados.

Por último, aún ha de citarse el **expediente 73/2014-6**, el cual se inició de oficio para la elaboración del Informe sobre el Estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés, que se publicará próximamente, pudiendo consultarse, también en la página web de esta Institución.

## **DATOS ECONÓMICOS**

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

---

**GRADO DE EJECUCIÓN EJERCICIO ECONÓMICO** **2014**

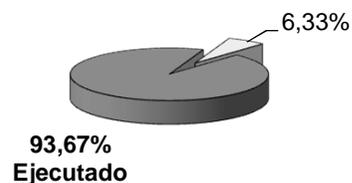
**SERVICIO ECONÓMICO 01 02  
CORTES DE ARAGÓN - EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**GRADO DE EJECUCIÓN DE EJERCICIO ECONÓMICO 2014**

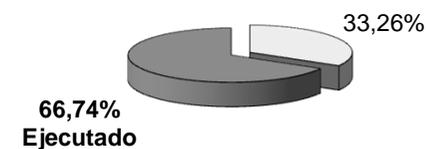
**RESUMEN GENERAL**

PARTIDA PRESUPUESTARIA	Presupuesto 2013	Modificaciones	TOTAL	Disponible	Obligaciones reconocidas	Pagado	Pendiente Pago	Grado ejecución
CAPITULO I: Personal	1.623.791,30 €	60.771,99 €	1.684.563,29 €	106.470,25 €	1.578.093,04 €	1.558.003,38 €	20.089,66 €	93,67%
CAPITULO II: Adquisición de Bienes Corrientes	388.680,00 €	0,00 €	388.680,00 €	129.270,30 €	259.409,70 €	249.998,84 €	9.410,86 €	66,74%
CAPITULO IV: Transferencias Corrientes	12.735,18 €	0,00 €	12.735,18 €	9.015,18 €	3.720,00 €	3.720,00 €	0,00 €	29,21%
CAPITULO VI: Inversiones	0,00 €	2.500,00 €	2.500,00 €	9,14 €	2.490,86 €	2.490,86 €	0,00 €	99,63%
<b>TOTAL PRESUPUESTO 2013</b>	<b>2.025.206,48 €</b>	<b>63.271,99 €</b>	<b>2.088.478,47 €</b>	<b>244.764,87 €</b>	<b>1.852.728,78 €</b>	<b>1.814.213,08 €</b>	<b>38.515,70 €</b>	<b>88,71%</b>

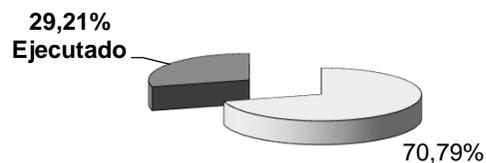
**CAPITULO I. Personal**



**CAPITULO II. Adquisición de Bienes Corrientes**



**CAPITULO IV. Transferencias a Familias e Instituciones**



**CAPITULO VI. Inversiones**

