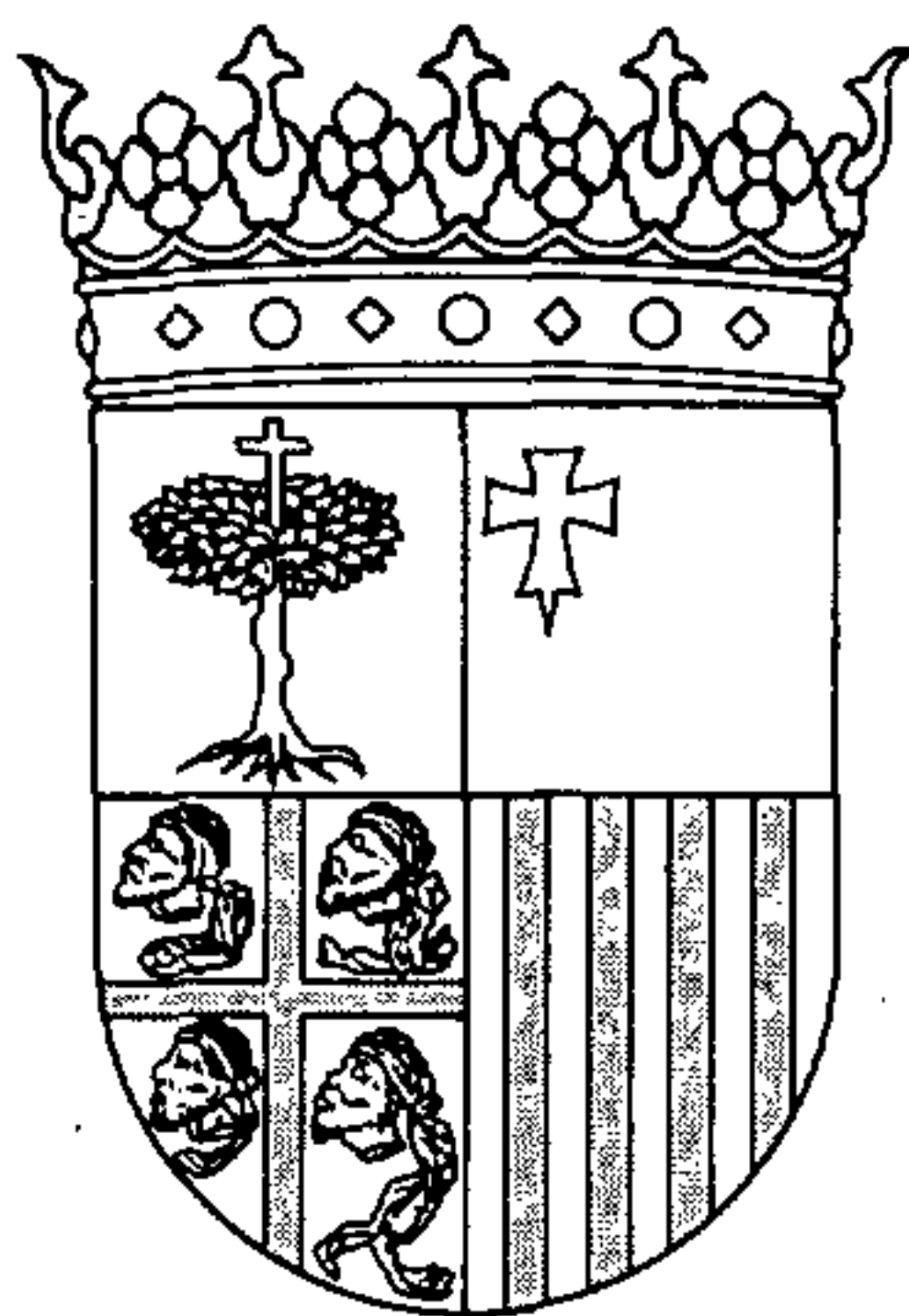




BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

Número 72 — fascículo 2.º — Año XI — Legislatura III — 16 de abril de 1993

SUMARIO

7. JUSTICIA DE ARAGON

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1992 2776

CAPITULO II

Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés

De la defensa del Estatuto de Autonomía

Relación numérica de expedientes en 1992

Expedientes abiertos	24
Expedientes procedentes de 1991	13
 Total expedientes	 27
 Expedientes archivados	 22
Expedientes en trámite	5

Desglose de los expedientes

Expedientes sobre normas de la Comunidad Autónoma	14
Expedientes sobre normas estatales	7
Otros expedientes	3

Desde el Informe Anual correspondiente a 1989, en que comenzamos la actividad del Departamento II como diferenciada de la del Departamento I y, dentro de él, distinguiendo entre el Área de Defensa del Estatuto de Autonomía de la relativa a Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, hemos venido explicando cuáles han sido los criterios informadores del conjunto de nuestro trabajo y las razones que, ante una norma concreta, nos han inclinado por estudiarla desde una u otra Área.

Así, mientras para la apertura de expedientes relativos a normas estatales o provenientes de otras Comunidades Autónomas el criterio es claro (corresponde estudiar la norma desde el Área de Defensa del Estatuto por cuanto que la función de El Justicia es velar para que no se invadan los ámbitos competenciales estatutariamente reservados a la Comunidad Autónoma), la delimitación de criterios diferenciadores puede ser más difusa cuando se trata de normas de la propia Comunidad Autónoma.

Dado que la posible vulneración del Estatuto puede provenir también de normas aragonesas, hemos venido entendiendo como materia propia del Área de Defensa del Estatuto a todas aquellas, sean leyes o decretos, que desarrollan por vez primera alguno de los ámbitos materiales de competencias contenidos en el propio Estatuto. En cambio, pasan a ser objeto de estudio en el Área de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés cuando se trata de normas que vienen a completar, modificar o desarrollar otras ya aprobadas por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma.

En 1992 nos hemos ajustado, por tanto, a estos mismos criterios procurando profundizar al máximo en el estudio de cada una de las normas objeto de expediente, en el con-

vencimiento de que sólo desde el rigor jurídico se puede dar cumplimiento adecuado a la función encomendada con la objetividad e independencia que caracteriza a una Institución como la de El Justicia de Aragón.

Pero hemos iniciado también una nueva línea de trabajo que, en sí misma, no deja de ser muy sugestiva e interesante. Se trata de analizar situaciones en las que, bien por deficiente formulación del propio Estatuto o por falta del correspondiente desarrollo normativo, se producen resultados injustos o dañosos. Nos estamos refiriendo a materias como la falta de reconocimiento jurídico de las lenguas minoritarias o a la ausencia de regulación sobre protección de animales, cuestiones sobre las que hemos formulado amplias Recomendaciones dirigidas tanto a las Cortes de Aragón como a la Diputación General. Bien es verdad que estas actuaciones no han partido del propio Justicazgo sino que han venido motivadas por las quejas que nos habían presentado numerosos ciudadanos, pero no parece descartable que —en el futuro— puedan partir de oficio de la propia Institución puesto que también con ellas contribuimos a defender el Estatuto de Autonomía y a que éste despliegue de forma eficaz, el máximo de virtualidad jurídica.

Siguiendo el esquema expositivo utilizado en los Informes anteriores y conservando la misma distribución interna dentro de cada grupo de normas estudiadas, variamos, no obstante, el orden seguido para empezar por el detalle de las normas estatales y continuar después con el correspondiente a las normas aragonesas; con ello pretendemos ajustar nuestra exposición a la literalidad del art. 27.1 de la Ley reguladora de esta Institución aun cuando omitimos cualquier apartado destinado a normas provenientes de otras Comunidades Autónomas puesto que no hemos detectado ninguna susceptible de incidir negativamente en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

1. Expedientes de seguimiento de normas, disposiciones o actos estatales

La relación de expedientes referidos a normas estatales, durante 1992, ha sido la siguiente:

— Proyecto de Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal; hoy Ley 10/1992, de 30 de abril.

— Proyecto de Ley de Industria (Ley 21/1992, de 16 de julio).

— Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

— Acuerdos Autonómicos firmados el 28 de febrero de 1992 entre el Gobierno de la Nación, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular.

— Proyecto de ley Orgánica de Transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE. (L.O. 9/1992, de 23 de diciembre).

— Proyecto de Ley de modificación de la Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones (Ley 32/1992, de 3 de diciembre).

— Proyecto de Ley básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, todavía en trámite.

Aun cuando no hemos encontrado motivo para recomendar la interposición de recurso de inconstitucionalidad o de conflicto de competencias, sí hemos tenido una serie de actuaciones en dos de los expedientes reseñados que creemos necesario reflejar en este Informe de manera detallada; nos referimos a las repercusiones que se derivan de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal y de las que derivan de los Pactos Autonómicos y de la Ley Orgánica de Transferencias.

Por lo que se refiere a los restantes, es sin duda la nueva *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* la más trascendental y la que va a tener una repercusión más directamente apreciable por el ciudadano en sus relaciones con cualquier Administración, sea ésta estatal, autonómica o local.

Fundada en la competencia reconocida al Estado por el art. 149.1.18 de la Constitución para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, esta extensa norma (146 artículos, doce disposiciones adicionales...) viene a adaptar la actuación de las Administraciones Públicas y sus relaciones con los administrados a los postulados establecidos por la propia Constitución así como a instrumentar un nuevo procedimiento administrativo más acorde con las demandas de dinamismo y eficacia que, con tanta insistencia y desde los más variados sectores sociales, se han venido requiriendo a las Administraciones Públicas.

La concreción de la responsabilidad de la Administración y de sus funcionarios, la regulación de las garantías que corresponden al administrado frente al actuar de la Administración, el fortalecimiento de la audiencia al interesado como pieza clave del procedimiento administrativo, la inclusión de nuevos métodos de notificación que garantizan su autenticidad y permiten una agilidad impensable con los tradicionales, la unificación de recursos en vía administrativa, el cambio en la conceptualización del llamado silencio administrativo aunque no afirme de forma generalizada el principio de silencio positivo, etc..., son aspectos todos ellos importantes que merecerían un detenido examen aunque no sea este Informe el lugar más apropiado para ello.

Sí debemos, sin embargo, hacer desde aquí una llamada a los poderes públicos de nuestra Comunidad Autónoma y, especialmente, a la Diputación General por cuanto que la entrada en vigor de esta Ley básica requiere una urgente modificación de la normativa aragonesa que se ha visto

afectada por ella; en particular la Ley 3/1984. Pensemos que el principio de seguridad jurídica es uno de los pilares de nuestro Estado de Derecho y como tal ha de ser escrupulosamente observado también por la Comunidad Autónoma.

Expediente DII-13/92-TO

Actuaciones en relación a la Ley 10/1992, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal:

En el Proyecto de Ley de esta norma, publicado en el BOCG-Congreso, Serie A, el 19 de febrero del pasado año, observamos que se reformaba el recurso de casación por el simple procedimiento de elevación de la cuantía; de modo que las sentencias susceptibles de casación serían, entre otras, aquellas relativas a asuntos en los que la cuantía del litigio se hubiera estimado superior a 6 millones de pesetas en lugar de los 3 millones en los que lo había situado la ley procesal en aquel momento vigente.

En principio, nada había que objetar a la competencia del Estado para proceder a dicha reforma puesto que la legislación procesal es una competencia que le corresponde en exclusiva en virtud del art. 149.1.6 de la Constitución, sin que el añadido del «...sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» desvirtúe para nada, en el caso que nos ocupa, la competencia del Estado.

Detectamos, no obstante, que el efecto beneficioso que con esta reforma se pretendía introducir (y que explicitaba la propia exposición de motivos: descongestionar al Tribunal Supremo de la ingente cantidad de asuntos pendientes, restringiendo el acceso de nuevos recursos), tenía un efecto no deseado y que resultaba tremendamente negativo para los derechos civiles forales y, en particular, para el derecho civil aragonés.

Como es sabido, el recurso de casación puede plantearse, por razón de la materia, ante dos Tribunales distintos: ante los Tribunales Superiores de Justicia cuando se trate de derecho civil foral o ante el Tribunal Supremo en los demás casos. Sin embargo, las reglas de procedimiento y cuantía son idénticas en ambos recursos.

La situación fáctica de ambos Tribunales es totalmente distinta pues mientras es cierto que en el Supremo el número de asuntos puede ser excesivo, en los Tribunales Superiores de Justicia no hay colapso, ni retraso, ni exceso de trabajo; más bien todo lo contrario: escasez de asuntos que enjuiciar porque la limitación del ámbito material (sólo sobre derecho foral) unida al ya elevado límite de cuantía existente (tres millones) ha comportado que muchos asuntos conocidos por las Audiencias Provinciales no pudieran ser susceptibles de casación.

La elevación de este límite cuantitativo a seis millones significará la casi total desaparición de la casación foral e impedirá, de hecho, la unificación de doctrina jurisprudencial en materia de derecho civil aragonés lo que supondrá, a su vez, una mayor dificultad para su conservación, modificación y desarrollo.

La trascendencia y gravedad de la pretendida reforma nos llevó a dirigir un extenso y motivado escrito a los representantes de los aragoneses en las Cortes Generales, significándoles los efectos no deseados que ésta iba a tener para la casación foral y solicitando su intervención en este punto a fin de que el propio legislador estatal diera un trato diferenciado a los recursos de casación foral. Nuestras gestiones no obtuvieron ningún resultado positivo. Tampoco fueron aceptadas las enmiendas que se presentaron en las Cortes Generales en este mismo sentido y que partieron del Grupo Parlamentario Convergencia i Unió.

Paralelamente, lo pusimos también en conocimiento de los Presidentes de las Cortes de Aragón y de la Diputación General así como de los Sres. Portavoces de los Grupos Parlamentarios. Una vez aprobada la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal e incorporada ya al art. 1687 de la Ley de Enjuiciamiento Civil la elevación de cuantía antes aludida, volvimos a dirigirnos a las Cortes de Aragón solicitando que tomaran en consideración la magnitud del problema y estudiaran la conveniencia de utilizar la vía contenida en el art. 87.2 de la Constitución para instar del Gobierno de la Nación o de las Cortes Generales las oportunas modificaciones.

Ninguna respuesta hemos obtenido hasta el momento de redactar este Informe sin que nos conste, tampoco, que se haya producido actuación alguna de las Cortes de Aragón. Quienes sí han venido expresando su disconformidad con la solución tomada por el legislador estatal han sido diversas Instituciones, empezando por el propio Tribunal Superior de Justicia de Aragón con su Presidente a la cabeza, y numerosos profesionales y estudiosos del derecho civil aragonés.

No podemos por menos que seguir insistiendo en lo trascendente que esta reforma puede ser para la pervivencia de la jurisprudencia civil aragonesa, de ahí que transcribamos a continuación el dictamen encargado a uno de nuestros más prestigiosos juristas e insigne procesalista; el catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Zaragoza, D. Angel Bonet Navarro.

La repercusión de la reforma de la Ley 10/1992, de Medidas Urgentes sobre la Casación Foral y los Tribunales Superiores de Justicia

Planteamiento general de la cuestión

La Ley 10/1992, de 30 de abril ha reformado la regulación de los presupuestos de procedibilidad del recurso de casación en dos aspectos que afectan notablemente a la subsistencia de la casación regional ante los Tribunales Superiores de Justicia y, como consecuencia, estrechamente unida a lo anterior, sobre la eficacia de la jurisprudencia respecto de la función uniformadora de la interpretación de la norma positiva y de la creación de un cuerpo de doctrina legal necesario para la revitalización del derecho civil foral.

Dos nuevos elementos actúan como factor reductor de la función casacional y jurisprudencial del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia (Sala de lo Civil y de lo Penal), en las Comunidades Autónomas que a ellos

les viene atribuida la competencia casacional en material de derecho civil foral.

De una parte se ha establecido un firme filtro en el acceso a la casación por medio de la determinación de una nueva cuantía mínima que debe alcanzar el valor del objeto litigioso a que se refieren las sentencias definitivas susceptibles de este recurso extraordinario (art. 1687.1 c) LEC). Este límite cuantitativo es notoriamente superior al que venía exigiéndose desde la reforma de la LEC en 1948. Por otro lado se ve asimismo severamente afectada la posibilidad de acceder a la casación por la clausura establecida novísimamente contra sentencias dictadas en juicios de menor cuantía cuyo valor del objeto litigioso sea inestimable o no haya podido determinarse por las reglas que se establecen en el artículo 489 LEC, cuando sean «conformes de toda conformidad» (art. 1687. 1 b) LEC).

Estas circunstancias que, de manera general, atañen a la casación tienen una especial repercusión en el recurso de casación que se sustancia ante los Tribunales Superiores de Justicia.

Significación y consecuencias de la reforma de cuantías

En toda actuación de gobierno pueden darse decisiones apoyadas en una técnica que tiene a conseguir eficazmente el fin natural del acto producido y otras que manipulan la técnica para conseguir fines desviados o impropios de la naturaleza de la institución.

Las cuantías en los procesos sirven para determinar la clase de juicio que, en razón de la importancia de aquellas, debe tramitarse; a mayor valor del asunto u objeto litigioso se corresponde un proceso que, por sus garantías y procedimiento, tratará de asegurar el buen enjuiciamiento. Cuando el asunto tiene menor valor, el proceso también se construye con trámites más ligeros, plazos más breves; con más sencillez y adecuación a la importancia del objeto.

Es lógico que periódicamente se vayan elevando las cuantías de los procesos para adecuar la protección que otorga el proceso al aumento de valor de las cosas eventualmente ligiosas. A lo largo de este siglo se han producido diversas elevaciones de la cuantía con este fin.

Sin embargo, en otras ocasiones, se utiliza impropia-mente el mecanismo de la fijación de una cuantía mínima para admitir la procedencia de una actuación procesal o para lograr fines que deben acometerse o buscarse por otros medios. Por eso, también en estas ocasiones, cuando el legislador advierte que no consigue esos fines perseguidos con la fijación de una determinada cuantía mínima, toma la decisión de aumentarla para tratar de obtener por una vía indirecta el fin pretendido.

El legislador español está mostrando una lógica preocupación por el lastimoso estado de la Justicia, uno de cuyos mas conspicuos exponentes es la demora en el desarrollo del proceso, incrementado por la ostensible falta de medios y de personal que se aprecia para desarrollar una función concorde con las exigencias de un proceso sin dilaciones indebidas, impuestas por el artículo 24.2 CE. El asunto tiene resonancias internacionales, puesto que tanto

desde el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 4 de noviembre de 1950 (art. 6.1.: «...toda persona tiene derecho a que su causa sea oída (...) dentro de un plazo razonable»), como desde la Recomendación número R (86) 12 de 16 de septiembre de 1986 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa (*passim*) se impone el criterio de que una Justicia recta debe contar necesariamente con un proceso rápido que es tanto como decir con una resolución definitiva pronta.

La lógica ponderación de estos requerimientos impone crear ese proceso, o introducir las modificaciones oportunas en los existentes para lograr la rapidez y acabar con el generalizado sentido de litigiosidad extendido y padecido por toda la Nación.

Sin embargo acaece a menudo que, detectadas por el legislador algunas situaciones que se reputan generadoras ineluctables de los retrasos en el proceso, se buscan los remedios y se utilizan técnicas reparadoras que son absolutamente inadecuadas. En esta línea de pensamientos y de propósitos se halla la reincidencia gubernamental de aplazar el problema que le presenta, al parecer, la permanencia, en la legislación procesal civil, del juicio de mayor cuantía, al que en menos de ocho años ha intentado arrinconarlo por el simple sistema de elevar su cuantía a sumas que reputa no fáciles de alcanzar por la mayor parte de los asuntos litigiosos. Ni la elevación a cien millones de pesetas, impuesta en el año 1984, respondía a la inflación monetaria acaecida desde el año 1966, ni la señalada ahora, en ciento sesenta millones de pesetas, por la Ley 10 de 1992 es correlativa a la inflación producida desde el año 1984. El fin perseguido por el legislador es otro que el de dotar a los asuntos de magna importancia de un proceso completo y con plenitud de garantías. Más bien puede considerarse que el fin buscado es el de evitar que cualquier asunto de los que habitualmente llegan a los Juzgados y Tribunales se tramite por el procedimiento del juicio de mayor cuantía. Este pensamiento proviene de una falta de realismo del legislador. No es desconocido para quien se halla inmerso en las cuestiones forenses que los asuntos de elevada importancia hace tiempo que han huido de la solución ofrecida por la Justicia estatal. De esta manera, con una reiterada elevación de la cuantía para el juicio de mayor cuantía se intenta conseguir —lo decía ya la Exposición de Motivos de la Ley reformadora de la LEC de 1984— que el juicio tipo —que responda a los requerimientos constitucionales en orden a la rapidez— sea el de menor cuantía. Este es el fin y estos son los medios —absolutamente extraños— para conseguirlo.

Con la reforma introducida en la materia de cuantías, respecto del juicio de mayor cuantía por la Novela de 30 de abril de 1992, quizá considerando que el experimento ha tenido «éxito» deseado, el legislador trata de poner en uso la misma práctica, seguida para los fines que acabamos de exponer, en otros campos que le ha reputado necesaria.

La elevación de las cuantías, en general, unida a la regla de improcedencia del recurso de apelación contra las sentencias dictadas en el juicio verbal civil (art. 732 LEC), vienen impuestas por un indisimulable criterio de reducir la litigiosidad por supresión del proceso.

Algo parecido ocurre con la elevación de la cuantía respecto del recurso de casación. Al fijar el tope, para que proceda el recurso, en seis millones de pesetas se está limitando el número de asuntos que pueden acceder a este recurso extraordinario. Reflejamente se está introduciendo el trabajo del tribunal que conoce del recurso de casación. Otra vez la litigiosidad se suprime por el cierre del cauce jurisdiccional.

El legislador trata de actuar eficazmente suprimiendo por arriba, ante el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia —clausura de la casación— y por abajo, ante los Juzgados de primera instancia —cierre del recurso de apelación en determinados juicios verbales— la litigiosidad. Tenemos un sistema procesal en el que, so pretexto de lograr la rapidez de litigio, se está conculcando el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1. CE).

La técnica utilizada para imprimir rapidez al proceso no es correcta; pugna con los principios constitucionales del proceso, aunque no quepa duda de que corresponde al legislador ordinario arbitrar la forma del procedimiento, sin que, por otra parte, desde la Constitución se proteja la existencia de la doble instancia, o del recurso de casación en todos los asuntos. El sistema de aumento de las cuantías se utiliza para reducir la litigiosidad, pero no sirve para reducir el descontento generalizado con la función jurisdiccional. Del mismo modo que se ha fijado ahora un determinado tope de la *summa gravaminis* para admitir los recursos de apelación, mañana, si se considera que la medida adoptada es insuficiente podrá elevarse el tope mínimo para tratar de excluir otro grupo de asuntos. Por esto, el ciudadano, gozando de una Justicia rápida, no quedará satisfecho con lo que le ofrece una Justicia incompleta.

Lo que utiliza el legislador es un artificio absolutamente inestable. En lo que atañe al recurso de casación constituye este medio un impresentable instrumento para reducir el trabajo del Tribunal Supremo. Ya de por sí el establecimiento de una *summa gravaminis* respecto del recurso de casación, viene reputándose doctrinalmente (Cfr. por todos CALAMANDREI, *La cassazione civile*, en *Opere giuridiche*, T. VII. vol. sec. Napoli, 1976, págs. 394 y sigs.) como uno de los medios para restringir el ámbito de la casación. También es un medio —impuesto en España— para conseguir este fin el suprimir el recurso de casación en los asuntos matrimoniales, admitiendo sólo el recurso de casación en interés de ley, que tan poco usado es por el Ministerio Fiscal. Actualmente para restringir más este acceso se han establecido otros instrumentos como son los de no permitir la procedencia del recurso cuando las dos sentencias de instancia sean conformes en los pleitos de cuantía inestimable o en los que no haya podido determinarse la cuantía ni aun en la forma relativa por las reglas que se establecen en el artículo 489 —la «doble conforme»— (artículo 1687.1.º b) LEC), o el reducir los motivos de casación del art. 1692 LEC, suprimiendo el antiguo motivo cuarto.

Esto, buscado intencionalmente por el legislador para evitar la acumulación del «papel» en el Tribunal Supremo, al margen de consideraciones críticas y de otras apreciaciones que a favor de esta práctica puedan hacerse, como sería la de abonar el intento de mejorar la doctrina de sus sentencias y propiciar más la unidad interpretadora cada

día más difusa, tiene hondas repercusiones en la eficacia del recurso de casación en materia foral aceptado por el Estatuto de Autonomía de Aragón y refrendado por la LOPJ.

Contemplando las consecuencias que este gesto produce en la casación regional, advertimos que no pueden ser más perjudiciales. La reducción de los asuntos necesariamente ha de apreciarse más intensamente; y el trabajo de la Sala de lo Civil y de lo Penal de los Tribunales Superiores de Justicia puede reducirse a unos extremos próximos a la inactividad. Paradójicamente en estos Tribunales Superiores de Justicia no se dan circunstancias parejas a las escrutadas en el Tribunal Supremo. Más bien, la experiencia ha demostrado que, en los pocos años que llevan funcionando, la suma de recursos planteados ante tales Tribunales ha sido, aun en el mejor de los casos, muy reducida. Si las soluciones dadas por el legislador para el supuesto de la casación ante el Tribunal Supremo, han de ser eficaces —y lo serán— consiguiendo su fin, proporcionalmente los resultados perjudiciales que se obtengan en relación con los Tribunales Superiores de Justicia serán todavía más ostensibles; más graves desde el punto de vista que hemos de contemplar seguidamente.

El asunto no debe sólo considerarse desde el punto de vista de la reducción de la funcionalidad del Tribunal Superior de Justicia, sino que, a partir de ahora, puede empezar a carecer de sentido el mantenimiento de las Salas de lo Civil y de lo Penal de estos TTSSJJ recientemente creados; de otra manera, debe procederse inmediatamente a privarles de competencia en materia de casación civil foral. Esta actuación del legislador es un contrasentido o una marcha atrás en los propósitos del desarrollo del bloque constitucional, porque es inexplicable e injustificable que, lo que no se hizo —evitar la casación ante los TTSSJJ— al organizar la planta de los órganos jurisdiccionales en la LOPJ y en la LDPI, se haga o pretenda hacer ahora por el camino indirecto de suprimir los asuntos que puedan llevarse ante los TTJJSS de las Comunidades Autónomas que tienen derecho civil foral o especial. Con esto se provee una organización judicial fantasmagórica sin utilidad, ni destino; sin razón de ser. Además consideramos que, en una Administración de Justicia deficitaria de personas y de órganos, constituye un formidable escándalo que se mantenga desde ahora unas Salas de lo Civil y de lo Penal de los Tribunales Superiores de Justicia que en materia civil foral no van a tener la oportunidad de actuar.

La fijación de la *summa gravaminis* en casación

La determinación de una cuantía mínima para declarar procedente un recurso (*summa gravaminis*) se establece, en ocasiones, como un presupuesto de procedibilidad que responde más a decisiones políticas que a exigencias de la técnica. Esta es una manera de modular el trabajo de los tribunales de segunda instancia, o de limitar la suma de los recursos que ordinariamente se dan contra una resolución. Los ejemplos en el derecho procesal español no son muy numerosos, pero se cuenta con suficientes modelos que sirven para ejemplificar el supuesto.

En la LEC, hasta la reforma introducida por la Novela de 30 de abril de 1992, no se conocía otra limitación normativa para admitir los recursos por razón de la cuantía que la impuesta con carácter general en el recurso de casa-

ción. Ahora se ha visto extendida la imposición de una *summa gravaminis* a los recursos de apelación contra determinadas sentencias dictadas en los juicios verbales (art. 732 LEC).

En principio la imposición de una *summa gravaminis* en el recurso de casación constituye algo contrario a lo que, en sí —por su naturaleza— persigue el recurso de casación. Se entiende —y tolera doctrinalmente— como un medio de facilitar el funcionamiento del tribunal de casación, impidiendo que lleguen al mismo un crecido número de asuntos que impidan o hagan fatigoso el funcionamiento del tribunal de casación. No respondiendo el mantenimiento de este presupuesto a una cuestión técnica, en Italia ha sido suprimida la *summa gravaminis* respecto del recurso de casación, después de declararse inconstitucional su establecimiento y así aparece regulada la casación en el texto articulado (art. 360) del *Codice di procedura civile* que ha de entrar en vigor el día 1 de enero de 1993. Los problemas que arrastra la adopción de esta decisión son de otra índole, ya que fácilmente se puede ver colapsado el funcionamiento del tribunal casacional, porque el recurso se admite incluso contra las sentencias dictadas por el *Conciliatore* (art. 339.3 CPC).

Por eso hay que concluir que la fijación de un límite cuantitativo en el recurso de casación sirve simplemente como medio eficaz para reducir —o modular— el número de los asuntos que puedan llegar hasta ese tribunal. En la medida que el establecimiento de una *summa gravaminis* sirve a una finalidad extraña a la casación, debe razonarse su mantenimiento y no incrementar de manera exorbitante la suma del límite mínimo, porque en la proporción que se excluyen por esta razón los recursos de casación, se está alejando la benéfica función de este tribunal sobre todo el funcionamiento de los mecanismos jurídicos del Estado de Derecho.

La función casacional se instala en el plano del interés público. La trascendencia primigenia de este recurso y el resultado final que se obtiene cuando es conocido y decidido por el órgano jurisdiccional competente, no depende de la importancia económica de los asuntos, sino del papel que desempeña suprimiendo aquellas sentencias dictadas por los tribunales de instancia que vulneren el ordenamiento jurídico manteniendo un cuerpo de doctrina legal —jurisprudencia— que sirve de orientación en la interpretación de la norma positiva. La resolución monstruosa y deforme jurídicamente del caso del pleito puede darse no sólo en los asuntos de enorme cuantía, sino en los de menor cuantía o en los de ínfima cuantía. El agravio al derecho y a la justicia no es menor ni distinto— cuando se produce en un asunto de quinientos millones de pesetas o en otro de cuarenta mil pesetas. Es idéntico. Y aun el alejamiento de la posibilidad de acudir en casación a un órgano supremo, puede favorecer determinaciones e interpretaciones, en los tribunales de instancia, que puedan sustentar decisiones que no adoptarían si cupiera interponer el recurso de casación. No hay que olvidar que la jurisprudencia sirve de guía para los justiciables y para los jueces que han de conocer de un asunto.

El recurso de casación —es innegable el interés público que hay involucrado en la recta producción de las sentencias de instancia— se justifica por la magnitud del agravio ju-

rídico —una buena muestra de ellos la hallamos en el sumario número de motivos que permiten su interposición—. No da paso a este recurso cualquier agravio, sino sólo aquellos que el legislador ordinario considera importantes. El catálogo ofrecido por el artículo 1692 LEC es señaladamente orientador en esta cuestión. Por eso si se reflexiona acerca de esto se concluye fácilmente que esos agravios diseñados en los motivos de casación pueden aparecer no sólo en los asuntos de gran importancia económica, sino también en los de menor entidad.

No perdiendo de vista la única finalidad que busca la imposición de la limitación de la *summa gravaminis* en la casación, en todo momento será preciso conseguir que, entre la determinación de agravio económico y del agravio jurídico, se guarde cierto equilibrio. Un equilibrio en la determinación de la entidad del agravio jurídico, impuesto por la supresión de los motivos y su reducción a la mínima expresión es tan perjudicial como la exigencia de un formidable agravio económico, fijado por una elevación de la cuantía de la *summa gravaminis*.

El asunto, en estos términos, queda reducido a una cuestión de prudencia política que llevará a entender las genuinas necesidades del tráfico jurídico, evitando que se produzca la reducción de uno de los elementos de la ecuación en favor del incremento del otro. Podríamos hablar de términos de razonabilidad. Determinar qué es lo razonable cuando se enfrenta el legislador con el instituto de la casación le lleva a ponderar la necesidad de la presencia del mismo en el plano de lo jurídico y de la función jurisdiccional.

Respecto del recurso de casación del Tribunal Supremo podría reputarse, por alguno, razonable políticamente la medida del incremento de las cuantías para hacer posible la función creadora de la jurisprudencia e incluso para mejorar el funcionamiento del Tribunal Supremo. No ha sido esa la intención del legislador de abril de 1992, pero admitamos el aserto como hipótesis del trabajo.

El asunto enunciado incluso de esta manera nos presenta graves dudas. Recientemente SERRA (Del recurso de casación, en «La Reforma de los Procesos Civiles» con otros, Madrid, 1933, pág. 235 y sigs.) ha considerado que, en general, la elevación de la cuantía en el recurso de casación ha sido excesiva y si por una parte este recurso se quiere reservar a los asuntos más importantes económicamente, el efecto conseguido es, en ciertos aspectos, contrario, pues lo único que se consigue simplemente es que el Tribunal Supremo vea reducido su trabajo más de lo que ya lo tenía, porque los asuntos verdaderamente importantes ya no son resueltos por el procedimiento de acudir a la justicia estatal, sino por otros medios de composición, entre los cuales no se descarta ni el arbitraje, ni la transacción incluso desventajosa. Este autor (ibídem, pág. 237) ha propuesto que la cuantía del recurso de casación debería cifrarse en la suma resultante del doble del salario mínimo interprofesional. El acogimiento de tal propuesta supondría posiblemente la paralización del funcionamiento del Tribunal Supremo y la baja calidad doctrinal de sus sentencias, o la falta de unidad de doctrina que ya se advierte en ocasiones, cuando vemos que estas resoluciones más que atender a salvaguardar la unidad interpretativa, tienen a resolver con justicia el caso concreto del pleito, separándose de la doc-

trina sentada poco tiempo antes por otras sentencias, sin justificar adecuadamente el cambio de sentido; por eso se producen tan extrañas y tan rápidas oscilaciones en la doctrina elaborada en las sentencias de casación.

Sin embargo, si el asunto puede plantear alguna duda acerca de su incidencia en el recurso de casación ante el Tribunal Supremo, por su hipotética admisible razonabilidad, en relación con la casación de los asuntos civiles forales, el punto de la razonabilidad hay que buscarlo en el tratamiento que permita conjugar la limitación del agravio jurídico (mantenimiento de los motivos de casación) con la posibilidad real de acceso al recurso, incluso prescindiendo o rebajando el límite de la cuantía, y, por otra parte, la posibilidad de que la casación regional pueda cumplir su cometido respecto al derecho civil foral, en cuyo ámbito funciona.

Esta solución es la que el legislador ha dado en otras ocasiones cuando consideraba de interés que, en ciertas materias de menor entidad económica, accediesen a la casación determinados asuntos. La rebaja aún hoy mantenida en los recursos de casación de los juicios arrendaticios urbanos (art. 135 LAU) y rústicos (art. 132 LAR) responde a este criterio.

En materia civil foral la razonabilidad del equilibrio de los agravios debe inscribirse en la medida que no suponga la desaparición de la jurisprudencia civil foral.

La doble función del recurso de casación foral

De los dos fines que persigue la casación civil española, con carácter configurador de la misma, en el orden de las cuestiones que venimos examinando, queda afectado, primordialmente por la reforma, el fin de la creación jurisprudencial. Aunque el artículo 1.6 CC sigue expresando que la Jurisprudencia complementadora del ordenamiento jurídico con la doctrina reiteradamente establecida es la que dimana del Tribunal Supremo, no cabe duda de que la función de los Tribunales Superiores de Justicia también es crear doctrina jurisprudencial en la materia —sólo en la materia— para la cual se les atribuye el conocimiento del recurso de casación. No es pensable que la única función de la casación regional sea la de suprimir las sentencias de las instancias recurridas ante el Tribunal Superior de Justicia.

La función vitalizadora del Derecho a través de las decisiones de una tribunal de casación conviene a los Tribunales Superiores de Justicia en lo que atañe al derecho civil foral.

Como hemos dicho en otro lugar (V. mi estudio *La casación en materia foral*, «Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón», núm. 118, de 1 de julio de 1990, pág. 37), «reconocida a las Cortes de Aragón la facultad de conservar, modificar y desarrollar el derecho civil foral y la de regular las especialidades procesales derivadas de las particularidades del derecho sustantivo foral, legislando sobre ellos en uno y otro caso (art. 149.1.6.º y 8.º de la Constitución), no resultaba esencialmente extraño que se complementara la concesión de esta facultad con la implantación del recurso que en el plano del Estado sirve para censurar la indebida aplicación de la ley por los jueces y tribunales: el recurso de casación».

Esta labor ha de generar necesariamente la jurisprudencia civil foral.

En esta función de garantizar la certidumbre e igualdad de los ciudadanos ante la Ley, con la unidad de las decisiones judiciales, está implicado el interés público al igual que en la función de anulación de la sentencia injusta o irregularmente conseguida con quebrantamiento de las formas o de los principios esenciales del proceso o de la función jurisdiccional. El mantenimiento del recurso de casación en interés de la ley (art. 1718.1 LEC) con el único y exclusivo fin de «formar jurisprudencia sobre las cuestiones legales discutidas y resueltas en el pleito, dejando intactas las situaciones jurídicas particulares creadas por la resolución recurrida» acentúa en sus propios límites este aspecto político de la casación, a la par que pone de relieve la eminencia de la creación jurisprudencial.

Por otra parte la innegable importancia de contar, en el ámbito judicial, con la *auctoritas rerum similiter iudicatarum*, al margen de que la jurisprudencia sea fuente complementadora del ordenamiento jurídico, descubre una faceta inseparable del establecimiento de un recurso ante un órgano supremo —en la cúspide de la organización judicial de la Comunidad Autónoma— al que pueden confluír todos los asuntos. Esto sirve para poner de manifiesto que la interpretación de la ley efectuada por el órgano jurisdiccional supremo coincide con la voluntad del Estado. Por ella se adquiere la certeza de que, acomodando los negocios a esta interpretación, se cumple la ley; y también sirve para mostrar que, si en el futuro una situación jurídica igual a la resuelta se dedujera ante un juez, en otro proceso, la resolución tendría el mismo contenido que la dictada en el primer proceso. Este modo de considerar las resoluciones judiciales ejerce un poderoso influjo sobre el desarrollo práctico del derecho.

Ciertamente esta unidad de interpretación resulta difícil de conseguir en el supuesto de un tribunal de casación con una pluralidad de magistrados y una pluralidad ingente de asuntos que han de repartirse forzosamente para su resolución entre todos ellos. Sin embargo es relativamente fácil de obtener en el caso contrario que los asuntos se dan en número más disminuido. Este es un aspecto que debe anotarse positivamente respecto del funcionamiento de la casación regional. Todas estas consideraciones se amplifican cuando se toman en cuenta al tratar de la labor del Tribunal Superior de Justicia.

«Frenazo» a las casaciones forales

Existe una cuestión de orden que debe tomarse en cuenta preliminarmente al contemplar el efecto que esta reforma del recurso de casación ha producido sobre las denominadas casaciones forales. Es preciso preguntarse por la voluntad política de su mantenimiento, incremento, o reducción. Técnicamente —según hemos mantenido en *La casación*, cit., págs. 45 y sigs.— es un auténtico problema el mantenimiento de dos fuentes de producción de jurisprudencia en materia foral: el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia. Poco beneficia esta situación para satisfacer el papel que está llamada a cumplir la jurisprudencia.

No tenemos elementos de juicio para opinar que la voluntad del legislador haya sido resolver el problema de

esta duplicidad de jurisprudencia, aminorando o reduciendo el funcionamiento de las casaciones regionales. Indirectamente lo ha conseguido. Pero de hecho, además se ha producido el efecto de la paralización de la producción de jurisprudencia en materia foral.

Una dimensión realista de la situación de lo foral en la sede jurisdiccional nos la da el examen del estado actual del recurso de casación ante los Tribunales Superiores de Justicia en materia de derecho civil foral.

Tal como está configurada la casación foral, actualmente está sometida a un doble sistema de condicionamientos que limitan su expansión. De una parte se hallan los condicionamientos que podemos denominar naturales y de otra se suma el no requerido por su naturaleza, pero que ha sido impuesto por el legislador con la última reforma. La eficacia de la casación foral está sujeta a todos estos condicionamientos.

En su propia situación nativa se dan los siguientes condicionamientos: la competencia restringida, la exclusión en caso de infracción de precepto constitucional y el perfil del derecho civil foral.

La peculiaridad de que la casación ante el Tribunal Superior de Justicia se ha de limitar a aquellos casos en que se fundamente el recurso conjuntamente en infracción de norma de Derecho civil común y de Derecho civil foral o especial propio de la Comunidad Autónoma (art. 1729 LEC), queda matizada además por la circunstancia de que sólo se da este recurso contra las sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales civiles con sede en la Comunidad Autónoma (art. 73.1 a LOPJ). Por tanto, en los casos que el recurso de casación se interponga por infracción de ley civil foral cometida por una sentencia dictada por un órgano jurisdiccional civil que tenga su sede fuera de la Comunidad Autónoma, la competencia para conocer del mismo corresponderá, en su caso, a la Sala Primera del Tribunal Supremo.

La libre determinación de los órganos de primera instancia mediante los pactos de sumisión expresa o la sumisión tácita es un potente generador de condiciones que suspenden el conocimiento de los eventuales recursos de casación por el Tribunal Superior de Justicia. Además en todos aquellos casos que se ventila el derecho civil foral en procesos que son incidente de otro, como ocurre en el caso de las tercerías, la competencia queda naturalmente arrebatada al Tribunal Superior de Justicia, si el asunto principal está tramitado ante un órgano jurisdiccional situado fuera de la Comunidad Autónoma, incluso por imposición de reglas determinantes de la competencia territorial inderogables por la voluntad de las partes (art. 1439 LEC).

Es condición suspensiva de la competencia en favor del Tribunal Superior de Justicia la circunstancia de que el recurso de casación se fundamente parejamente en precepto constitucional y en norma de derecho civil foral. En este caso, si se admite el recurso de casación, es el Tribunal Supremo quien conocerá del mismo y se pronunciará sobre el fondo del asunto en lo relativo a la denunciada infracción del precepto constitucional y la del precepto civil foral (art. 5.4. LOPJ y 1732 LEC).

Por último es una condición natural del limitado funcionamiento de la casación regional el propio perfil del Derecho civil foral y las características de los asuntos forales.

El Derecho civil foral se limita a regular ciertas instituciones del Derecho, incluso algunas de ellas las disciplina sólo parcialmente. El campo en que pueden producirse las infracciones de la ley civil foral es naturalmente reducido, lo cual repercute en las posibilidades de articular un recurso de casación amparado en el motivo cuarto del artículo 1692.

Pero por otro lado, analizando el carácter de esas instituciones nos hallamos frecuentemente con disceptaciones sobre objetos de cuantía inestimable, con la incidencia que una doble sentencia de conformidad tiene hoy sobre la exclusión del recurso de casación. En otro caso se detecta una buena porción de asuntos cuya entidad económica no puede ser elevada. Si tenemos en cuenta la forma de determinar el valor de las servidumbres (art. 489.4.^a LEC), el reducido valor (art. 489.3.^a LEC) que, en algunas ocasiones, podrá tener el objeto de un usufructo viudal que nace habitualmente al término de la vida del cónyuge supérstite, la escasa cuantía de los objetos patrimoniales caracterizados por su ruralismo, por el depreciado valor de la tierra, por la limitada demanda en el mercado, que pueden verse involucrados en un proceso, se llega fácilmente a la conclusión de que éste es un fuerte condicionamiento que caracteriza el planteamiento de los recursos de casación foral.

A estas condiciones naturales hoy se ha añadido otra que estrecha más el campo de actuación de los Tribunales Superiores de Justicia.

La fijación de una *summa gravaminis* para permitir el acceso a la casación constituye un escollo que condiciona de manera general la formación de doctrina respecto de ciertas instituciones o materias jurídicas. Ya hemos expuesto antes algunos ejemplos de lo que se refiere al perfil de lo civil foral. En la casación regional, limitada exclusivamente a las cuestiones reguladas por el derecho civil foral, la incidencia es superior a la que se da en el resto de las materias del ordenamiento jurídico material común.

Si se proclama la existencia de una función casacional atribuida a los Tribunales Superiores de Justicia en determinadas Comunidades Autónomas, es preciso liberar a esos recursos de condiciones limitativas de su ejercicio que no corresponden ni a la naturaleza de tal tipo de recurso, ni se derivan de principios rectores del proceso. Otra forma de actuar supone un magnífico ejercicio de hipocresía legislativa que no ha de escapar a la crítica más acerba.

El asunto que nos ocupa no tiene simplemente un valor teórico, sino que representa un importante problema por las consecuencias que derivan del mantenimiento de esta situación.

Por una parte afectan a la casación civil foral las consecuencias generales que alcanzan a todo tipo de casación: cuando se fijan modos de reducción de los asuntos que puedan llegar al Tribunal Superior de Justicia, pone en tela de juicio la oportunidad de mantener la función de la Sala de lo Civil y de lo Penal de este Tribunal.

Pero junto a este asunto de grave importancia se alinean otros de no menor trascendencia jurídica, política y práctica. Ciertamente la más grave limitación del acceso a la casación con la imposición de una cuantía elevada como *summa gravaminis*, en lugar de resolver los problemas habrá de acrecentarlos.

Es notorio que este estado de cosas ha de provocar una dispersión interpretativa de las normas de derecho civil foral aragonés. Antes de la reforma de cuantías había dos órganos de los que podía emanar jurisprudencia con criterio uniformador: el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia. A partir de ahora, como muchos asuntos no podrán acceder a la casación por falta de cuantía además de por no darse las otras condiciones que hemos examinado, las fuentes de interpretación legal serán en primer lugar el Tribunal Supremo y —en la proporción que está por determinar todavía— el Tribunal superior de Justicia; pero, con gran perjuicio para la seguridad jurídica, habrá que contar con las interpretaciones profusamente dispersas que lleven a cabo las tres Audiencias Provinciales aragonesas y además el resto de las Audiencias Provinciales de España que tengan oportunidad de pronunciarse aplicando normas de derecho civil foral aragonés. Es cierto que las sentencias de las Audiencias no constituyen doctrina jurisprudencial. Pero esto, en lugar de solucionar el problema, lo agrava, ya que el ciudadano, al no tener la posibilidad de conseguir una sentencia con la autoridad que a su razonamiento le da el provenir de un órgano casacional, se verá sumido en la zozobra de la duda inspirada por el terreno incierto que pueda extenderse ante él con una pluralidad de sentencias pronunciadas en sentido diverso —sin necesidad de guardar ningún tipo de uniformidad doctrinal— respecto de una misma institución o situación jurídica concreta.

Al no tener valor de jurisprudencia la doctrina aplicada por las Audiencias Provinciales, se perderá progresivamente el papel conformador de la jurisprudencia en materia civil foral. Y al dejar de contar con el papel decisivo que juega la jurisprudencia en un sistema jurídico como es el nuestro, forzosamente se ha de engendrar un empobrecimiento del derecho civil foral. La doctrina científica se separará cada vez más de la doctrina jurisdiccional; las instituciones quedarán veladas por la carencia de un instrumento revitalizador del Derecho. La incertidumbre en la aplicación de la norma jurídica creará un recelo ante la Justicia, por el riesgo de obtener resoluciones dispares a las que hayan recaído en otros asuntos idénticos. Este recelo se traducirá en un alejamiento de la solución jurisdiccional, pero Pesto es más grave— no costará tiempo ver incrementada la actitud actual de los aragoneses frente a su derecho. Si ahora, en muchas ocasiones, dejan de aplicarse las normas civiles aragonesas y dejan de usarse las instituciones por ser desconocidas, la tendencia se verá reforzada cuando a todo esto se añada la incertidumbre del resultado final no sometido a ningún control de un órgano jurisdiccional superior con funciones de uniformar la aplicación. El temor a ser tratado desigualmente preparará para los ciudadanos el camino de la huida fatal y posiblemente sin retorno de las instituciones civiles aragonesas.

Necesidad de la reforma

Ante la situación apreciada en torno a la casación foral es lógico pensar que, si verdaderamente quiere dársele el

destino que le corresponde en el derecho civil foral, es preciso, introducir una reforma en esta materia. El asunto es urgente si se quieren evitar perjuicios irreparables, tanto mayores cuando lo jurídico constituye una seña de identidad en lo aragonés. El alcance político del asunto no es fácilmente mensurable, pero a todas luces se presenta con magnitudes que no pueden —ni deben por coherencia ciudadana— examinarse con referencia al presente. Si el panorama de la casación civil foral, en los pocos años que lleva funcionando, no puede reputarse halagüeño, por el escaso número de pleitos que han llegado al Tribunal Superior de Justicia de Aragón y por las reducidas materias que han sido objeto de análisis doctrinal, debido a las trabas con que tradicionalmente se ha venido rodeando el recurso de casación, en un futuro próximo se puede pensar que el horizonte será de atrofia y de esterilidad.

Al reflexionar sobre esta cuestión se suscitan dos problemas. El primero concierne al planteamiento de la actuación para conseguir la reforma, lo que connota llegar a determinar si aquella se puede acometer en la sede de la Comunidad Autónoma, o si debe acudir, por los medios arbitrados en la Constitución y en el Reglamento del Congreso de los Diputados de la Nación, a las Cortes Generales. El otro asunto implica tomar una decisión determinante del contenido de la reforma que habrá de moverse dentro de aquellos criterios de razonabilidad a que nos hemos referido anteriormente.

Respecto de lo primero nos encontramos con el planteamiento de la oportunidad de legislar regionalmente en materia procesal civil por entender que esta es una cuestión que deriva directamente de las peculiaridades del ordenamiento jurídico sustantivo foral.

Inicialmente hay que poner de relieve el sentido con que desde la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Aragón se contempla la posibilidad de la actuación legislativa de la Comunidad Autónoma en material procesal civil. Lo primero que se advierte es la existencia de diferencias entre los textos de la CE y el del EA.

La facultad de legislar reconocida a la Comunidad Autónoma en material procesal civil está sometida a condición que presenta diversos supuestos trazados en el texto constitucional y en el texto del Estatuto de Autonomía. El artículo 149.1.6.^a CE determina para las Comunidades Autónomas, el reconocimiento de la competencia respecto de las necesarias especialidades que en el orden procesal se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de tales Comunidades Autónomas. El artículo 35.1.4.^a del Estatuto de Autonomía de Aragón, de manera más laxa, también somete el intento legislativo a condición: que sea derivado el derecho procesal civil «de las peculiaridades de su derecho sustantivo». En el uso del castellano, «peculiaridad» y «particularidad» gozan de indiscutible parentesco conceptual e ideológico. La particularidad es la especialidad o peculiaridad de una cosa, en sentido de detalle, calidad o carácter que distingue a una cosa de otras del mismo género; y peculiaridad hace referencia a lo distintivo, cualidad o detalle peculiar de cierta cosa. Por tanto, en uno y otro texto se requiere que las especialidades se deriven de las particularidades del derecho sustantivo.

Una dificultad de origen surge al tratar de definir qué es lo peculiar o particular del ordenamiento jurídico sus-

tantivo foral. Sólo si se da esta nota enunciada de diferentes maneras, descrita con diversas denominaciones, podrá legitimarse la función legiferante de la Comunidad Autónoma en materia procesal civil.

Innegablemente los problemas que surgen en torno a la clausura de la casación civil provienen de la peculiaridad del derecho civil foral aragonés, en algunos de cuyos rasgos ha sido analizado anteriormente. Una interpretación amplia de lo peculiar nos llevaría fácilmente a considerar que en este caso se da la condición a que está sometida la facultad legislativa de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo una interpretación del término hecha con criterio restrictivo llevaría a concluir que esas peculiaridades del derecho civil foral aragonés también hacen acto de presencia en otras instituciones del derecho civil común. La circunstancia de que las servidumbres no sean habitualmente examinadas en los recursos de casación del TS, por su reducido valor determinante de la cuantía del proceso, es reiteradamente comprobada.

Pero además es preciso tener en cuenta que la Constitución exige una condición que no ha sido incorporada al texto del Estatuto de Autonomía. Aquella añade que la facultad de legislar en materia procesal se reconoce cuando las especialidades procesales sean necesarias. Lo necesario es lo básico, cardinal o esencial; aquello sin lo cual no es posible la existencia de una cosa determinada, una acción o un suceso. Hiperbólicamente también significa lo que es muy conveniente. La base de la especialidad queda elevada a la potencia de la necesidad, lo cual es un nuevo obstáculo para encontrar transitable el camino de la legislación regional en esta materia.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional elaborada en torno a la legislación procesal civil autonómica no puede ser más restrictiva.

En torno a la cuestión de la necesidad se ha pronunciado la STC 121/1992 de 28 de septiembre (BOE núm. 260 Suplemento, págs. 3 y sigs.) la cual declara inconstitucional la norma procesal (art. 2.2.^o de la ley autonómica valenciana sobre regulación de arrendamientos históricos) que señala el orden jurisdiccional contencioso-administrativo como competente para conocer el recurso contra cierto tipo de resoluciones de la Generalidad del País valenciano. Declara la sentencia que «de las particularidades del régimen sustantivo y de la especificidad del arrendamiento histórico valenciano no deriva ninguna necesaria especialidad de la ordenación de las vías procesales y de la defensa judicial de los derechos y deberes derivados de esa relación arrendaticia, de manera que la competencia autonómica para legislar sobre esos arrendamientos no conlleva una competencia legislativa de carácter procesal para establecer una regulación singular de ordenación del proceso».

La STC 71/1982, de 30 de noviembre (BOE núm. 312, de 29 de diciembre) considera que no es ni siquiera necesaria —y por tanto es injustificada— la introducción de una norma procesal que se reputaba meramente «recordatoria» sistemática e informadora y respetuosa con la competencia estatal que define el artículo 149.1.6.^a CE en materia de legislación procesal, al tiempo que rechazaba por inconstitucional la norma de generalización de la legítima-

ción colectiva y por sustitución en el Estatuto del Consumidor del País Vasco.

Las «necesarias especialidades» se tienen en cuenta por el TC en S. 83/1986, de 26 de junio (BOE núm. 169, de 4 de julio de 1986), considerando tan sólo aquellas que inevitablemente se deduzcan, desde el punto de vista de la defensa judicial, y de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del derecho creado por ellas (recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley catalana de normalización lingüística).

Ante el caso de atribución de legitimación procesal para determinados supuestos regulados en la Ley balear de normalización lingüística, considera el TC que esa actuación representa una innovación del ordenamiento procesal (...) no derivada de forma necesaria de las peculiaridades del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma; añade que es una invasión del ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.6.^a y 18 CE.

Considero que la lectura de estas sentencias del TC proporcionan claves suficientes para entender que todo aquello que sea superfluo por quedar establecido en otra norma procesal del Estado está separado de las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte hay que tener presente que en la Constitución se traza una frontera legislativa respecto de las materias que son de competencia estatal. La casación está regulada por una norma procesal estatal. La casación en materia foral se puede llevar a cabo en dos sedes distintas, como ya hemos expuesto anteriormente: el TSJ y el TS. No cabe pensar que una norma procesal civil aragonesa pueda regular el recurso de casación que eventualmente se puede plantear ante el Tribunal Supremo. Razones de territorialidad de la norma fijadas en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía, justifican la imposibilidad de legislar sobre una materia con la intención de que rija la norma fuera del territorio autónomo (Cfr. mi ponencia *Hacia una Ley Procesal Civil Aragonesa*, en las Jornadas de Derecho Aragonés, en Homenaje al Prof. Dr. José Castán Tobeñas. Jaca 28-30 septiembre de 1990, págs. 15 y sigs.). Modificar por Ley aragonesa la *summa gravaminis* exigible para acceder a la casación, supondría modificar la LEC que, en materia de recurso de casación —incluso el foral— es aplicable a todos los tribunales españoles. Hay que pensar en este punto que la norma no podría aplicarse ya no sólo en aquellos casos que se planteara conjuntamente el recurso de casación por infracción de ley civil aragonesa y por infracción de un precepto constitucional, sino también en aquellos otros que de la primera y segunda instancias hubieren conocido del pleito tribunales que no se hallen en territorio aragonés. La promulgación de una ley procesal civil aragonesa presenta algunos problemas que hemos abordado en otro sitio (V. mi *Hacia una Ley*, cit., ib.), que en este aspecto concreto quedan puestos de relieve con mayor fuerza.

Por tanto considero que ni sería justificable abordar la regulación íntegra de un recurso de casación regional, como tampoco lo será que se intente, en las Cortes de Aragón, una reforma que implique la reforma del presupuesto de la *summa gravaminis* establecida recientemente para que sea procedente el recurso.

Por dicha razón entiendo que la competencia para legislar en esta materia corresponde al Estado. Otra manera de actuar sería arriesgarse a un recurso de inconstitucionalidad, en el que, aun pudiendo defender la postura de la Comunidad Autónoma con argumentos jurídicos estimables, a la vista de lo anterior considero que no tendría éxito.

Bien por medio de propuesta de las Cortes de Aragón (art. 87.2 CE) o a través de una proposición de Ley (art. 126 Reglamento del Congreso de los Diputados) podría intentarse la reforma de la LEC en lo que respecta a la cuantía del recurso de casación. Si este asunto reviste la importancia con que se nos representa, sería forzoso intentar la acción conjuntamente con todas aquellas otras Comunidades Autónomas que por razón de su Estatuto tengan atribuida la competencia casacional para sus respectivos Tribunales Superiores de Justicia.

Otra cuestión que ha de abordarse es la referente al contenido de la reforma que sería conveniente introducir en la LEC para facilitar la labor casacional y jurisprudencial de los Tribunales Superiores de Justicia, y mantenerla en el propio Tribunal Supremo.

El intento reformador podría tener un triple y alternativo carácter que se expresa en tres modelos diferentes que será necesario ponderar en los términos de razonabilidad y prudencia política que ha de mirar siempre a la pervivencia y desarrollo del derecho civil aragonés.

Propongo estos tres modelos:

1.º— Suprimir toda referencia a la *summa gravaminis*, como presupuesto de procedibilidad del recurso de casación foral. Se daría el recurso de casación foral, tanto ante el Tribunal Supremo como ante el Tribunal Superior de Justicia contra las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales o Juzgado de Primera Instancia sin limitación mínima de cuantía.

2.º— Reducir la *summa gravaminis* a un millón de pesetas.

3.º— Limitar la supresión de la *summa gravaminis* a aquellos recursos de casación que se interpusieran sólo al amparo del motivo cuarto del artículo 1692 LEC por infracción de ley o doctrina legal de derecho civil foral.

En todo caso debería modificarse el tenor del artículo 1730 LEC añadiendo un párrafo que contuviera la disposición concreta relativa a la cuantía del asunto en cualquiera de los modelos propuestos anteriormente.

El texto del artículo podría tener éste o parecido estilo:

El recurso de casación fundamentado en la infracción de norma de Derecho civil foral o especial de la Comunidad se podrá interponer contra las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales o por los Juzgados de primera instancia, «1. cualquiera que sea la cuantía del pleito» / «2. siempre que la cuantía del pleito sea superior a un millón de pesetas» / «3. cualquiera que sea la cuantía del pleito y se ampare solamente en el motivo cuarto del artículo 1692 de esta Ley».

De todos estos modelos estimo que el menos perturbador es el primero, si bien el más razonable es el segundo, entiendo que la suma fijada es meramente indicativa. El tercer modelo, aun pretendiendo ser más completo y ajustado al fin que persigue, introduce elementos complejos para la determinación de la procedencia en unos casos y otros, razón suficiente para ser rechazado.

Expediente DII-21/92-DEA

Actuaciones en relación a los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992

Si ha habido un asunto candente a lo largo de 1992 para el conjunto de la Comunidad Autónoma éste ha sido, sin duda, el originado tras la firma de los Acuerdos Autonómicos entre el Gobierno de la Nación y los dos partidos políticos mayoritarios en el conjunto del Estado, el PSOE y el PP.

No es momento ni lugar éste para pormenorizar los múltiples debates, los cruces de opiniones y hasta las manifestaciones que tales Acuerdos provocaron en el seno de la sociedad aragonesa. Los hechos son recientes y están frescos en la memoria de todos; el proceso iniciado con estos Acuerdos aún no ha concluido pues, si bien se ha aprobado ya la Ley Orgánica de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, está pendiente el subsiguiente proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

La posición tomada por el Justicia de Aragón a este respecto ha sido clara, pública y notoria; fuente también de encendidas alabanzas y de críticas no menos ardientes.

No ha pretendido ser una postura partidista, y no lo es desde la Institución de El Justicia de Aragón, aunque es evidente que sí lo ha sido en una perspectiva social, desde el momento en que su contenido gusta a unos y a otros no; el mismo hecho de que se haya tomado es visto de distinta manera según se piense que viene a favorecer o no la propia postura política. Pero lo importante a efectos del contenido del presente Informe a las Cortes que nombraron a El Justicia, es que la intervención de éste, entendemos que entra plenamente en las funciones que le encomienda su Ley reguladora.

No puede olvidarse que la primera función de El Justicia es defender los derechos que la Constitución y el Estatuto de Autonomía reconocen a los ciudadanos y que el más importante de estos derechos, el que configura el pilar de todo Estado de Derecho, es el que garantiza la igualdad de todos ante la Ley. Igualdad de ciudadanos en un Estado social y democrático de Derecho. Igualdad entre las Autonomías en un Estado de las Autonomías.

Es evidente que la firma de un acuerdo político entre partidos políticos no lesiona ningún derecho de nadie, puesto que un acuerdo no tiene ninguna vinculación jurídico-social. Pero no es menos evidente que la plasmación de dicho acuerdo en un texto normativo sí que puede conllevar lesiones de derecho, si como consecuencia se introducen tra-

tamientos desiguales de quienes por imperativo constitucional han de ser tratados como iguales.

Este temor a una posible situación discriminatoria de Aragón en el marco de la estructura autonómica del Estado, y la consiguiente lesión del derecho de igualdad de los aragoneses justificó la intervención de El Justicia en el uso de sus funciones y la plasmación de su postura institucional al respecto en un extenso informe.

El marco constitucional y estatutario para la reforma

Legislación

El Estatuto de Autonomía de Aragón, plenamente insertado en el marco de organización territorial del Estado diseñado por el Título VIII de la Constitución, tiene en las disposiciones de ésta su obligado punto de referencia por lo que nos es indispensable tener en cuenta a ambos:

A) La Constitución Española

Artículo 2: Que expone la siguiente declaración de principio: La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española (...) y reconoce y garantiza el derecho de la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Artículo 143: Que determina el modo de ejercer la iniciativa autonómica.

Artículo 147: Que conceptúa a los Estatutos de Autonomía como la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico, determina su contenido mínimo y posibilita con carácter general su reforma según el procedimiento que en ellos se establezca con el requisito que sea —al igual que su aprobación— mediante ley orgánica.

Artículo 148: Que tras establecer un listado de materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, dispone en su punto 2 que transcurridos 5 años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Artículo 150: Que permite que el Estado a través de las Cortes Generales atribuya a las Comunidades Autónomas determinadas facultades en materias de competencia estatal. Estas facultades podrán comprender el desarrollo legislativo, el desarrollo reglamentario o la simple gestión o ejecución y se instrumentarán, según los casos y la propia naturaleza de la materia de que se trate, en leyes marco (artículo 150.1) o en leyes orgánicas de transferencia o de delegación (150.2).

Artículo 151 y Disposición Transitoria 2.^a: A lo que en principio pudiera parecer el modo normal de acceso a la autonomía y su régimen competencial básico, la Constitución Española, viene a contemplar una directa ampliación de competencias para aquellas Comunidades Autónomas que accedieran a la autonomía por una vía cualificada (art. 151) o privilegiada (disp. trans. 2.^a).

B) El Estatuto de Autonomía de Aragón

Fue aprobado por Ley Orgánica 8/1982 tras haber seguido el procedimiento ordinario de acceso a la autonomía (art. 143 C.e.).

Artículo 35: Relaciona las materias que asume en calidad de competencias exclusivas.

Artículo 36: Determina aquellas materias sobre las que pueda asumir el desarrollo legislativo y/o su ejecución en el marco de la legislación básica del Estatuto.

Artículo 37: En relación con aquellas materias cuya asunción de competencias habrá de efectuarse o bien previa reforma del Estatuto (una vez transcurridos los 5 años desde su aprobación) o mediante leyes orgánicas de delegación o transferencia.

En concordancia con la Constitución, el Estatuto prevé su posible reforma a instrumentar en 2 procedimientos distintos:

Artículo 62: Reforma del Estatuto para la ampliación de competencias tras agotar el preceptivo período de 5 años.

Artículo 61: Reforma de otros contenidos del Estatuto, para los que no hay límite temporal preestablecido, aunque sí incluye ampliación de competencias habrá de haber transcurrido el período mínimo de 5 años.

1.2. Transitoriedad de las diferencias competenciales entre CC.AA.

Decía, en 1981, el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías Territoriales que:

«Es preciso poner todo el énfasis posible en explicar que la Constitución Española no impone, en verdad, dos clases de Comunidades Autónomas. Lo único que establece, por lo demás con toda prudencia, es un período transitorio para que la mayor parte de los territorios puedan ostentar los poderes propios del modelo único, tránsito del que sólo dispensa a algunos territorios en los que la fuerte reivindicación autonomista o la experiencia reciente podría hacer pensar en una mayor capacidad para sumir, de modo inmediato, las responsabilidades propias del autogobierno».

Esta afirmación de la Comisión de expertos, sin entrar en otras consideraciones con respecto al contenido de su informe ni —por ahora— en las consecuencias que reportaron para territorios como Aragón que en aquella época estaba en pleno proceso de iniciativa autonómica, cabe seguir reputándola como plenamente válida y ajustada al modelo de «Estado autonómico» instaurado por la Constitución.

1.3. Notas comunes a todas las CC.AA.

Así, a pesar de las diferencias entre los Estatutos de unas y otras Comunidades Autónomas, existen una serie de notas o aspectos básicos comunes a todas ellas por derivar de los principios y disposiciones establecidos en la propia Constitución Española y que a lo largo de estos años han sido, puestos de manifiesto tanto por la doctrina

como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en tanto que intérprete supremo de la Constitución Española:

a) Equilibrio.— Partiendo de los principios de unidad y solidaridad intraterritorial, se garantiza el derecho a la autonomía mediante una combinación equilibrada entre el marco imperativo establecido y el principio dispositivo que la propia Constitución deja en manos de las Comunidades Autónomas (vid S.T.C. 16/1984).

b) Capacidad.— Este principio dispositivo es cualidad inherente al concepto de autonomía porque autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejerce sus propias competencias, en el marco de la Constitución Española y del Estatuto (vid. S.T.C. de 26-03-87).

c) Iniciativa.— Respetuosa con este principio dispositivo es también la preponderante y activa capacidad conferida a las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración de sus Estatutos y en el de su respectiva reforma, de modo que aun debiendo ser aprobados por las Cortes Generales con el rango de ley orgánica han sido calificados por la doctrina de «leyes orgánicas sui géneris» o como «actos complejos derivados de la concurrencia de voluntades» de cada Comunidad Autónoma y las Cortes Generales.

d) Singularidad.— Esta participación o facultad de expresar la propia voluntad permite a cada Comunidad Autónoma, como así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, evitar la predeterminación del contenido de unos Estatutos por otros en virtud, meramente, de la contingencia de su momento de aprobación o de reforma, pues de lo contrario se produciría una constricción de la propia autonomía (vid. S.T.C. 99/1986).

2. El marco socio-político

2.1. La iniciativa autonómica en Aragón

No quiere El Justicia criticar el actual Estatuto de Autonomía puesto que está legalmente aprobado y tiene que defenderlo, pero es necesario compatibilizar esta defensa con las disposiciones contenidas en la Constitución y en el propio Estatuto y con el logro de la equiparación a las más altas cotas de autogobierno conseguidas en otras Comunidades Autónomas.

Por ello, consideramos conveniente dejar constancia de las aspiraciones colectivas hasta ahora manifestadas en Aragón, refiriéndonos al marco socio-político en el que se inició y se ha venido desarrollando el proceso autonómico en el cual Aragón quedó rezagado a «Comunidad de vía lenta» o, como injustamente nos llaman, «Comunidad no histórica»:

a) La defensa de los derechos y de la Autonomía de Aragón ha sido una constante histórica desde mucho antes de la unidad de España, a la que Aragón contribuyó decisivamente. Con posterioridad a dicha unión ha seguido manifestando siempre su esencia autonomista, tanto defendiendo sus libertades y sus instituciones de autogobierno como manteniendo unos derechos peculiares que han sido lo más definitorio y permanente de su personalidad histórica.

b) Desde los albores democráticos de España y a lo largo de los siglos XIX y XX, Aragón ha venido teniendo organizaciones autonomistas, parlamentarios y partidos políticos aragonesistas. Se sumó activamente al proceso de transición democrática iniciado en los años 70 y nada más comenzar el período constituyente, surgieron iniciativas como la del Colegio de Abogados de Zaragoza que redactó un completo texto articulado de propuesta de Estatuto de Autonomía para Aragón.

c) Al comienzo de la actual democracia, y concretamente en las Cortes Constituyentes, Aragón contaba con cuatro parlamentarios procedentes de Partidos y Organizaciones aragonesistas, estando en ello muy por delante de «alicia y Andalucía que, sin embargo, fueron favorecidas con la vía rápida autonómica del art. 151.

Fue 1979 el año en el que Aragón inició su proceso autonómico con una clara vocación de acceso al mismo por la vía del artículo 151 y con la formación de una Comisión Mixta de parlamentarios y representantes de los partidos políticos que deberían redactar para febrero de 1980 las Bases del futuro Estatuto.

d) El giro autonómico del gobierno de la Nación en 1980 que acordó, tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco, adoptar para todos los procesos autonómicos el procedimiento previsto en el artículo 143 de la Constitución Española, supuso una auténtica convulsión dentro de las fuerzas políticas y sociales aragonesas, iniciándose un período que se hizo extraordinariamente complejo y que supuso un cambio trascendental para la futura autonomía de Aragón:

De ser una de las Comunidades sobre las que existían al principio pocas dudas en que accedería a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución Española (y así lo expresaba aún, en la sesión de 28 de mayo de 1980 del Congreso de los Diputados, D. Felipe González Márquez, candidato alternativo a la Presidencia tras la moción de censura presentada por el P.S.O.E.) se pasó en mayo de 1981 al acuerdo tomado por los partidos políticos aragoneses integrados en la llamada Mesa de Partidos, de desbloquear el proceso autonómico utilizando la vía procedimental del artículo 143 de la Constitución Española.

2.2. El informe de la Comisión de Expertos

Coincidente en el tiempo, mayo de 1981, el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías (al que hemos hecho alusión en el apartado 2.2. de este Informe) vino a perfilar una política de ordenación de proceso autonómico que consagró la uniformización de los procesos en curso y la aplicación rigurosa del artículo 143 para las llamadas «entidades regionales no históricas».

Este Informe proponía dos instrumentos distintos uno de carácter legislativo, mediante la propuesta de una ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (L.O.A.P.A.), y otro de carácter político que debería plasmarse en Pactos o Acuerdos extra-jurídicos, pues su finalidad explícita era condicionar el proceso de formación de las correspondientes Comunidades Autónomas y esa inmisión era contraria a la propia Constitución. Así, se decía en el Informe que:

«...Hay que tener en cuenta que buena parte de las medidas que se han valorado como necesarias inciden directamente en el proceso de elaboración, aprobación y aplicación de los Estatutos. Supuesto que en este caso la Constitución no permite al legislador estatal que interfiera o condicione aquellas tareas, limitando la propia potencialidad del principio dispositivo en materia de autonomías o restringiendo la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, la articulación de este otro conjunto de propuestas que la Comisión formula no puede hacerse a través de una ley estatal, sino que tienen que ser objeto propio de pactos o acuerdos no integrados en dicha ley a través de los cuales las fuerzas políticas convengan en aceptar unas directrices generales necesarias para operar la profunda transformación del Estado que ya se ha iniciado».

2.3. La aprobación del Estatuto

Evitando entrar en el concreto proceso de elaboración de nuestro Estatuto de Autonomía, por no ser consustancial al objeto de esta Resolución, sí que podemos afirmar tras lo hasta ahora expuesto:

a) Que el acceso a la autonomía por la vía del artículo 143, con todos los condicionantes que comportaba para el contenido del propio Estatuto, fue asumido por todos los partidos políticos aragoneses que integraron la Asamblea Mixta redactora del proyecto de Estatuto, pero poniendo el énfasis en la transitoriedad de la situación (vid. Actas de la Asamblea Mixta y de la Comisión Constitucional).

b) Que hubo una postergación de las aspiraciones autonomistas de Aragón que se concretaron en las escasas reacciones populares que suscitó la aprobación, en agosto de 1982, del Estatuto de Autonomía de Aragón y que llevaron al en aquel entonces alcalde de Zaragoza a señalar que el hecho de que el Estatuto no pareciera entusiasmar a nadie podía ser una garantía de viabilidad, sobre todo a la hora de evitar el desengaño que hasta el momento había perseguido a las instituciones autonómicas.

2.4. La experiencia acumulada

La experiencia acumulada tras estos diez años de autogobierno ha permitido a los aragoneses y a sus instituciones profundizar en los contenidos del Estatuto y evaluar su grado de adecuación o divergencia (y aun sus carencias) con las necesidades y demandas concretas de la sociedad, de tal modo que la necesidad de una reforma sustancial del mismo ha venido mostrándose en los más diferentes ámbitos.

Bien es verdad que son mayoría las veces en que reforma del Estatuto se identifica exclusivamente con ampliación de competencias pero ni éstas son el único objeto posible de una reforma estatutaria ni son tampoco la única reivindicación de los aragoneses.

a) En relación con las Instituciones.— En la vida de las Instituciones de autogobierno de la Comunidad se ha mantenido, latente en unos momentos y más palpable en otros, la necesidad de una reforma que ha venido calificándose como de reforma en profundidad del Estatuto.

— Como tal propósito, la reforma del Estatuto ha formado parte de los programas electorales de todos los partido

políticos —sin excepción— que han concurrido a las elecciones autonómicas aragonesas. Desde las que tuvieron lugar en 1987 (fecha en la que se cumplían los 5 años de período transitorio para la posible ampliación de competencias), la reforma ha sido uno de los puntos programáticos ineludibles para todos ellos.

— En las Cortes de Aragón, tanto en los discursos de investidura como en los debates sobre el estado de la Comunidad Autónoma, han surgido con asiduidad, a lo largo de estos años, cuestiones relacionadas con la reforma del Estatuto y referidas no únicamente a la ampliación de competencias sino también a otros contenidos susceptibles de ser mejorados (capacidad del Presidente para disolver las Cortes; fijación de períodos parlamentarios más amplios; profesionalización de los parlamentarios...).

— Por lo que respecta a la iniciativa en la Diputación General de Aragón, llegó a presentarse un proyecto que comprendía un texto completo de nuevo Estatuto y en el que, junto al mantenimiento de una gran parte de los contenidos del actual texto contemplaba una serie de modificaciones innovativas que no se circunscribía solamente a la ampliación competencial.

— Sin embargo, este proyecto de ley no fue objeto de debate ni de aprobación, modificación o rechazo por la Cámara ya que decayó en su tramitación en junio de 1991 al finalizar su mandato las Cortes sin que en esta nueva legislatura se haya presentado ninguna otra iniciativa legislativa por parte de la Diputación General de Aragón.

b) **Demanda social.**— En este ámbito queremos voluntariamente circunscribirnos a las demandas de los ciudadanos que hemos conocido directamente en virtud de las funciones estatutarias encomendadas a El Justicia de Aragón.

— A lo largo de estos cuatro años de vida de la Institución, han sido numerosas las quejas ciudadanas que, refiriéndose a materias concretas, han estimado lesivo que no fueran de competencia de la Comunidad Autónoma. Así junto a quejas referidas a la falta de competencias sobre enseñanza (problemática de la escuela rural, funcionarios, Universidad ...) otras hacen referencia a la Administración de la Seguridad social y otras a la Administración Penitenciaria, por poner sólo algunos ejemplos.

— De todas ellas hemos ido dejando constancia en los Informes que anualmente presentamos a las Cortes de Aragón, como también lo hemos hecho en relación con las más de dos mil quejas recibidas hasta el presente de ciudadanos que demandan un reconocimiento oficial del catalán y del aragonés en tanto que lenguas maternas de muchos aragoneses. Esta realidad plurilingüe, que será objeto de un informe específico, da lugar a una situación discriminatoria (de hecho y de derecho) para las minorías; discriminación sólo subsanable mediante reforma del Estatuto de Autonomía según lo dispuesto en el art. 3 de la Constitución.

c) **Recapitulación.**— A todos ello únicamente cabría añadir que tales reivindicaciones, genéricamente consideradas, son enteramente legítimas por cuanto que:

— Se fundan en la capacidad reconocida a la Comunidad Autónoma para expresar la voluntad propia en torno al contenido de su autonomía.

— Son acordes con el respeto estricto a los principios y determinaciones instaurados por la Constitución y al Derecho por ella fundado.

— Se refieren tanto a aspectos del Estatuto que son de libre disposición de la Comunidad Autónoma (institucionalización de la pluralidad lingüística de Aragón, por ejemplo) como a los que demandan para Aragón una ampliación de competencias.

3. Los acuerdos autonómicos de 1992

3.1. Sujetos

El llamado Pacto Autonómico es un documento firmado hace escasas fechas (el 28-02-92) por el Gobierno de la Nación y los dos partidos mayoritarios a nivel de Estado: el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular. Por tanto:

— Es un compromiso político y, como tal, carece de relevancia en el ámbito jurídico. No es una norma de obligado cumplimiento ni tampoco un contrato. El propio documento califica a su contenido como Acuerdos Político-Administrativos.

— En tanto que compromiso **contiene** recíprocas declaraciones de voluntad que sólo obligan políticamente a los firmantes en sus respectivas responsabilidades frente a los ciudadanos.

— Su máxima virtualidad reside en la cualidad de los firmantes puesto que de una parte se sitúa el Gobierno de la Nación (elemento imprescindible para una decisión de ampliación de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas) y de otra el partido que le sustenta y el primer partido de la oposición que, entre ambos, suman una mayoría cualificada tanto en la composición de las Cortes Generales como en la de las Cortes de Aragón.

— Esta cualidad permite que el compromiso político se extienda tanto al contenido material de los Acuerdos, propiamente dicho, como a la elección de los instrumentos que las partes consideran más idóneos para desplegar su eficacia en el mundo del Derecho.

3.2. Causa y objeto

a) Los firmantes parten de la necesidad de desarrollar el Título VIII de la Constitución («ultimar» es la palabra que emplean) debido a la consolidación de las Comunidades Autónomas, el transcurso del plazo mínimo de 5 años previsto para la ampliación de competencias y la experiencia acumulada en cuanto al funcionamiento de las distintas Administraciones Públicas.

b) Consideran que las previsiones de desarrollo, en tanto en cuanto se refieren a la estructura territorial concreta del Estado, deben ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas que expresan el pluralismo político en nuestras Cortes Generales.

c) El objeto de estos Acuerdos incide directamente sobre el Estado Autonómico en su conjunto por cuanto trata, de una parte, de la ampliación de competencias para las Comunidades Autónomas del artículo 143 y de otra, del desarrollo del principio de cooperación entre el Gobierno de la Nación y los respectivos gobiernos autonómicos.

d) El Justicia de Aragón no puede condenar un pacto entre los Partidos sino que, como Institución, ha de defender las libertades individuales y colectivas y por ende ha de amparar la libertad de pactar, pero es necesario señalar lo siguiente:

— El Pacto se ha realizado sin la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón y de las demás Comunidades Autónomas afectadas. Los acuerdos de este Pacto se han alcanzado sin tener en cuenta al órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma (la Diputación de Aragón) ni al órgano legislativo (las Cortes de Aragón), de tal modo que a pesar de ser las Comunidades Autónomas causa y objeto del Pacto, no han sido «parte» en él.

— El reconocimiento constitucional de las Comunidades Autónomas y la autonomía a ellas atribuida hace que sean el Estado central de un lado y las Comunidades Autónomas de otro, los sujetos necesarios para proceder al desarrollo del Título VIII.

— Jurídicamente no cabe que la posición de «parte» que corresponde a las Comunidades Autónomas se vea suplida ni sustituida por otros sujetos aunque estos sean los partidos políticos mayoritarios, pues no representan a las Comunidades Autónomas y a sus instituciones de autogobierno a pesar de que puedan formar parte de ellas.

3.3. La ampliación de competencias prevista

a) Finalidad.— Se expresa en el texto de los Acuerdos que uno de los fines del mismo es dar satisfacción a las aspiraciones de nuevas competencias expresadas por las Comunidades Autónomas del art. 143, racionalizando la distribución de competencias desde el respeto a la identidad y peculiaridad de cada Comunidad Autónoma y cumpliendo con el principio de no discriminación entre los diversos territorios.

Circunscrito, por tanto, a las Comunidades Autónomas del art. 143 se parte del principio de que todas ellas podrán asumir el conjunto de competencias objeto de ampliación con independencia de que aparezcan expresamente mencionadas en sus Estatutos como diferidas o vinculadas a un determinado nivel de competencia.

Esta finalidad, contiene un posible condicionamiento y limitación del Estatuto de Autonomía de Aragón en cuanto a sus posibilidades de evolución y reforma, de acuerdo con los arts. 37, 61 y 62 del Estatuto y con el art. 148.2 de la Constitución, ya que:

— Construye la libertad de decisión autonómica pues sólo contempla la posible ampliación de competencias en aquellas materias expresamente contenidas en el documento, sin hacer mención alguna a porqué se dejan fuera otras competencias que desde hace diez años vienen siendo ejercidas por algunas Comunidades Autónomas.

— Es uniformadora y homogeneizadora de las Autonomías de vía lenta de forma desacorde con el espíritu de la Constitución y con la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias en las que ha dejado claro, que las Comunidades Autónomas no tienen porqué ser homogéneas y pueden tener diferencias pero, todo ello, sin perjuicio de que puedan también alcanzar el mismo techo competencial.

— Es discriminatoria porque mantiene dos niveles competenciales distintos (uno para las CC.AA. del art. 151 y otro para las del art. 143) que inciden directamente, limitándolas, en las responsabilidades de autogobierno y auto-planificación.

b) Contenido.— Los acuerdos detallan los distintos niveles competenciales y las materias que se comprenden en cada uno de ellos, distinguiendo entre: competencia exclusiva; competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y competencia para la ejecución de la legislación del Estado. En listado anexo se especifican, materia por materia, los límites y contenido de las respectivas competencias.

La delimitación de materias y de contenidos competenciales conforma un modelo de patrón único para todas las Comunidades Autónomas del artículo 143 que predetermina el ámbito de autonomía de éstas. El listado único para todas las Comunidades afectadas obliga a contrastarlo con el Estatuto de Autonomía para determinar exactamente cuál sería la ampliación de competencias que podría corresponder a Aragón. Así, por ejemplo:

a) Del total de trece materias susceptibles de pasar a ser de competencia exclusiva autonómica sólo cinco son sustantivas para Aragón puesto que, las ocho restantes, o bien no nos afectan, o las tenemos ya asumidas.

b) En cuanto a las siete materias sobre las que podría corresponder el desarrollo legislativo y la ejecución, para Aragón se concretarían en cuatro por tener ya tres de ellas recogidas en el Estatuto con tal carácter e ir referida la cuarta a ordenación del sector de pesca marítima.

c) Respecto de las doce materias para las que se prevé la ejecución por las Comunidades Autónomas de la legislación estatal, por lo que a Aragón se refiere el listado puede reducirse a tres (INSERSO, Ejecución de la Legislación Laboral y Educación), que son las contempladas en el artículo 37.1 del Estatuto como necesitadas, para ser asumidas por la Comunidad, de reforma del Estatuto o de Ley Orgánica de delegación o de transferencia.

En coherencia con lo hasta ahora expuesto y si bien es verdad que con el Pacto no se cierra el proceso autonómico y que queda pendiente una posible reforma del Estatuto más en profundidad, lo cierto es que no se contienen ni previsiones de futuro ni plazos concretos:

— Quedan competencias cuya efectiva asunción por la Comunidad Autónoma se podrá seguir abordando, pero con la dilación que dimana del propio contenido y previsiones temporales acordadas.

— Quedan también pendientes todos aquellos aspectos del Estatuto que podrían incluirse en la reforma del mismo

y que no van referidos a la ampliación de competencias como más adelante se señala.

c) Procedimiento.— Los acuerdos alcanzan al compromiso político de instrumentar jurídicamente esta ampliación competencial a través de una doble vía que se prevé como sucesivamente concatenada en el tiempo:

1.º Mediante una ley orgánica de delegación o de transferencia que se prevé única para todas las Comunidades y que incluirá todas las materias objeto de esta ampliación, concretando las adaptaciones geográficas y específicas que para cada Comunidad Autónoma se requieran. El Gobierno se compromete a presentar dentro de 1992 el correspondiente Proyecto de Ley.

Ningún obstáculo jurídico se opone a que el gobierno presente tal proyecto de ley por cuanto que la transferencia y la delegación constituyen, en este caso, un acto de soberanía estatal cuya posibilidad es contemplada expresamente en el artículo 150.2 de la Constitución Española aunque convendría determinar exactamente qué competencias van a ser objeto de transferencia y cuáles de delegación puesto que tanto la naturaleza jurídica como sus efectos son distintos entre ambas:

— La transferencia comporta la atribución de la titularidad de una determinada competencia o función, por lo que los actos realizados con ocasión de la misma serían imputables directamente a la Comunidad Autónoma y, directamente también, fiscalizables por los Tribunales.

— La delegación es una mera cesión de atribuciones concretas en el ejercicio de una competencia, por lo que el cedente (en este caso, el Estado) seguirá conservando la titularidad y, además de determinar los límites en que habrá de ejecutarse la delegación, podrá controlar directamente la forma en que la Comunidad Autónoma la lleva a cabo. La delegación puede, por tanto, ser condicionada, limitada, sometida a instrucciones y retirada, con lo que ofrece menos garantía jurídica para el eficaz autogobierno de las propias Comunidades Autónomas.

2.º Mediante la reforma de los respectivos estatutos de autonomía que se comprometen a promover los Partidos Políticos firmantes en los siguientes términos: las iniciativas de reforma incorporarán a cada Estatuto, mediante un Artículo único, las competencias que recogidas en la Ley Orgánica de delegación o transferencia corresponden a la Comunidad Autónoma, expresando que el contenido y ejercicio de las mismas se ajustará y se entenderá integrado en los términos en que se recojan en la ley de delegación.

— Tanto la Constitución como el Estatuto admiten la posible ampliación de competencias por virtud de una Ley orgánica del Estado sin que, por ello, sea necesario reformar el Estatuto. Muestra de ello es que tanto la Comunidad Valenciana como la Comunidad Autónoma de Canarias vieron ampliados sus ámbitos competenciales mediante sendas leyes orgánicas aprobadas con posterioridad a sus Estatutos y han convivido durante diez años con estas dos normas, sin mayores problemas.

— Tanto la Constitución como el Estatuto prevén dos vías diferentes para la asunción de competencias por parte

de las Comunidades Autónomas; vías que no son incompatibles entre sí sino que pueden complementarse. La previsión en el Pacto de dos leyes de artículo único (la Ley Orgánica de Delegación o Transferencias y la Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía) y con contenido idéntico anula, o cuando menos dificulta, otras posibles combinaciones que puedan ser más convenientes para Aragón.

— La naturaleza jurídica del Estatuto es virtualmente distinta de la otra Ley orgánica porque aunque posean formalmente el mismo rango, el Estatuto es Norma Básica de la Comunidad Autónoma. La Constitución reserva una participación importante a las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración y reforma de sus Estatutos mientras que las demás Leyes Orgánicas son sólo producto de la soberanía estatal, sin otra participación.

— Por las razones expuestas cabe estimar que en términos estrictamente jurídicos el compromiso de promover la reforma de los Estatutos —única y exclusivamente para una ampliación de competencias ya operada por otra vía— es más que discutible porque:

a) Es a la Comunidad Autónoma a quien corresponde, en primer lugar, la iniciativa de reforma del Estatuto conforme al art. 147.3 C.E. y 61 E.A.

b) Predetermina y limita el contenido de la voluntad de la Comunidad Autónoma, circunscribiéndola a la voluntad de los firmantes.

3.4. El desarrollo del principio de cooperación

a) Objeto.— Entendido por la doctrina y jurisprudencia como principio consustancial al modelo territorial de Estado implantado por la Constitución, los firmantes del Acuerdo coinciden en la necesidad de adoptar un comportamiento político coherente con él. Tal comportamiento político habrá de orientar las relaciones entre los diversos poderes políticos territoriales tanto en la actuación de competencias propias como en las que sean compartidas o concurrentes.

— Efectivamente, los deberes generales de mutuo auxilio y colaboración son los que deben presidir las relaciones entre diversos poderes públicos y de modo muy particular, entre El Estado y las Comunidades Autónomas. El principio de coordinación está íntimamente relacionado con tales deberes.

— El reconocimiento por parte de los firmantes de la necesidad de elevar la colaboración, coordinación y cooperación entre los Poderes Públicos a principios orientadores del comportamiento político es un hecho en sí mismo positivo, pero es necesario también que dicho reconocimiento se traslade a la práctica cotidiana de las relaciones inter-administrativas, especialmente en los casos de competencias concurrentes o compartidas.

b) Las Conferencias Sectoriales.— Concebidas como instrumento idóneo para la planificación y programación conjunta entre Estado y Comunidades Autónomas en los sectores específicos que se detallan, se propone generalizar su constitución e impulsar su funcionamiento.

Se consideran el medio habitual y normal, en términos de relación institucional, para articular las actuaciones de las diversas Administraciones Públicas. Su carácter será consultivo o de participación en la toma de decisiones según las Áreas. Los Acuerdos recogen mediante anexo la relación de Conferencias Sectoriales que se pretenden crear o impulsar así como la determinación de las técnicas y criterios que se consideran más operativos para cada una de ellas.

— Aun estimando positiva tal iniciativa habría que ser muy cuidadoso en la práctica porque la proliferación creciente de órganos mixtos de coordinación y cooperación estatal pueden llegar a componer un organigrama excesivamente sectorializado y complejo que, más que ayudar, dificulte una colaboración global entre Estado y Comunidad Autónoma.

Es también positivo el que se contemplen como órganos conjuntos con participación de todas las Comunidades Autónomas pero habría que incidir también en la necesaria coordinación y cooperación bilateral Estado-Comunidad Autónoma de Aragón.

4. Conclusiones

De todo lo hasta ahora expuesto se desprenden, a nuestro entender, las siguientes conclusiones:

a) Es necesario dar satisfacción a las legítimas aspiraciones de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

b) Corresponde a la Comunidad Autónoma (Diputación General y Cortes de Aragón) impulsar la iniciativa de reforma del Estatuto.

c) Esta iniciativa habrá de contener el modelo de Estatuto que en tanto que norma institucional básica de Aragón más se adecúe a lo que demanda a la sociedad aragonesa.

d) El Pacto Autonómico es positivo en cuanto que representa un amplio acuerdo entre los Partidos mayoritarios y el Gobierno de la Nación en torno a la ampliación de competencias y el modelo de cooperación Estado-Comunidades Autónomas pero no debería limitar ni predeterminar el alcance de la reforma sin contar con la propia Comunidad.

e) El conjunto de la sociedad aragonesa tiene derecho a participar y a expresar su parecer en el proceso de reforma del Estatuto en igualdad de condiciones que lo tienen ya reconocido los ciudadanos de las Comunidades del art. 151 y los poderes públicos de la Comunidad Autónoma están obligados a hacer efectivo este derecho.

Por todo lo cual, en uso de las atribuciones conferidas a esta Institución para la protección y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y para la defensa del propio Estatuto, HE RESUELTO:

Primero.— Recomendar a la Diputación General y a las Cortes de Aragón iniciar el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Segundo.— Sugerir la conveniencia de recabar el máximo consenso posible entre todas las fuerzas políticas y

sociales aragonesas para llegar a un Pacto Autonómico Aragonés para la reforma del Estatuto.

Tercero.— Sugerir la conveniencia de buscar el máximo consenso posible con el Estado para que sea el Pacto Autonómico Aragonés el auténtico núcleo sobre el que acometer la reforma del Estatuto y consensuar también la programación de plazos prudenciales para las transferencias de competencias hasta llegar al techo máximo previsto en la Constitución.

Cuarto.— Sugerir, para el caso de que no prosperara el consenso anterior, que el Pacto Autonómico firmado en febrero de 1992 en ámbitos del Estado, sea un pacto abierto que no imponga la reforma del Estatuto de Autonomía o que ésta, no sea solamente para introducir el Artículo único de ampliación de competencias ya previsto en la Ley Orgánica de delegación o transferencias.

Quinto.— Sugerir la conveniencia de articular los mecanismos necesarios para que todos los ciudadanos de Aragón puedan expresar su opinión respecto al contenido de la norma.

Sexto.— Recordar que el Derecho es un valor de convivencia consustancial a nuestra forma de Estado y por ello, no puede ser sustituido ni preterido por razones de coyuntura política. Como ya enunciaron los constituyentes franceses en 1973: un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, de reformar y de cambiar su Constitución. Una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras.

Séptimo.— Hacer un llamamiento a todos los aragoneses y a todos los Partidos Políticos y organizaciones sociales, económicas y culturales para que contribuyan a la formación del Pacto Autonómico Aragonés que borre las discriminaciones y la vía de ritmo diferido y evitando que el pueblo de Aragón continúe, como diría Miguel Labordeta, con su cólera paloma en una sala de espera con el reloj parado para siempre.

Consecuencia de los Acuerdos Autonómicos de referencia, se ha aprobado la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, cuyo proyecto de ley fue tramitado en las Cortes Generales por el procedimiento de urgencia.

La Ley pasa a dar estructura y adecuación jurídica al núcleo esencial de tales Acuerdos políticos siguiendo el cauce establecido en el art. 150.2 CE; cauce que —en estrictos términos jurídicos— había merecido anteriormente diversas críticas doctrinales por cuanto que ni la literalidad del precepto constitucional, ni su génesis ni las referencias comparadas de técnicas similares permiten pensar que sea éste el instrumento más adecuado para hacer operaciones masivas de competencias como las que ahora son objeto de esta Ley Orgánica.

El texto normativo salva importantes cuestiones contenidas en los Acuerdos Autonómicos que, de haberse trasladado a la ley, la habrían hecho susceptible de reproche de inconstitucionalidad. Así, nada se dice acerca de «ultimar» el proceso de ampliación de competencias previsto

en el art. 148.2 CE. puesto que tal iniciativa corresponde a las Comunidades Autónomas mediante la reforma de sus Estatutos mientras que esta Ley Orgánica contiene, únicamente, un acto de voluntad estatal (unilateral, por tanto) de transferir determinadas competencias. Tampoco podían recogerse en esta norma previsiones como la del compromiso adquirido por los firmantes de los Acuerdos de reformar los Estatutos de Autonomía «únicamente» para incorporar a ellos las materias objeto de transferencia, puesto que dicho compromiso exige un instrumento jurídico distinto al de la norma que aquí analizamos.

La previsión política, subsiguiente a esta Ley, de promover las reformas de los Estatutos de Autonomía para incluir en ellos la ampliación de competencias operada, permitirá corregir algunos de los vicios de técnica jurídica achacables a la Ley Orgánica, pues no cabe duda que son los Estatutos de Autonomía el lugar idóneo para contener el catálogo de competencias que se atribuyen a la respectiva Comunidad Autónoma; pero tal previsión no salva Pa nuestro juicio— la perversión operada, al espíritu y a la literalidad del texto constitucional, al hurtar a determinadas Comunidades Autónomas, Aragón entre ellas, el ejercicio de su derecho a reformar el Estatuto de Autonomía.

2. Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma

2.1. Expedientes referidos a Leyes

La relación de expedientes abiertos en 1992 en el Área de Defensa del Estatuto, relativos a proyectos o proposiciones de ley admitidos a trámite en las Cortes de Aragón, ha sido la siguiente:

— Proyecto de ley del Deporte de Aragón (aún en trámite).

— Proyecto de ley del Voluntariado Social; hoy Ley 9/1992, de 7 de octubre.

— Proyecto de ley de caza; hoy Ley 12/1992, de 10 de diciembre.

— Proyecto de ley de Ordenación Territorial; hoy Ley 11/1992, de 24 de noviembre.

— Proyecto de ley de Carreteras de la C.A. de Aragón (aún en trámite).

— Proyecto de ley de fianzas de arrendamientos y otros contratos; hoy Ley 10/1992, de 4 de noviembre.

— Proyecto de ley de creación del Instituto Aragonés de la Mujer (aún en trámite).

— Proyecto de ley de comarcalización de Aragón (aún en trámite)

— Proposición de Reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón; aprobada en Sesión Plenaria el 19 de noviembre de 1992.

— Proyecto de ley de inspección y procedimiento en materia de disciplina turística (aún en trámite).

Del conjunto de leyes analizadas, sólo en el caso de la Ley de Caza hemos resuelto dirigirnos al Departamento competente de la Diputación General con diversas sugerencias.

Expediente DII-11/92-DEA: Proyecto de Ley de caza

El Preámbulo de la Ley de Caza señala el título competencial de la Comunidad Autónoma para abordar la normación de esta materia: art. 35.1.12.^a del Estatuto (*Competencia exclusiva de la C.A. en pesca en aguas interiores, fluviales y lacustres, acuicultura y caza. Protección de los ecosistemas en los que se desarrollen dichas actividades*). Desplaza esta regulación a la Ley 1/1970, de 4 de abril, y a sus normas de desarrollo, que pasan a tener un valor meramente supletorio de la Ley aragonesa (art. 149.3 C.E.), y por lo tanto cabe reputar como errónea la mención del Preámbulo de que se concibe a esta última como «actualización de la Ley 1/70». Lo que se actualiza en realidad son los principios inspiradores de la Ley, pero creando una norma legal autonómica en uso de una competencia exclusiva.

Hay que tener en cuenta que esta Ley implica otros títulos competenciales, como el cumplimiento del mandato constitucional del art. 45 que exige a los poderes públicos que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose para ello en la indispensable solidaridad colectiva, a partir del cual se aprobó la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los Espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, que tiene el carácter de básica, a los efectos de la competencia exclusiva atribuida al Estado para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23), respecto a algunos de sus preceptos (mencionados en su disposición adicional quinta), insertándose la Ley aragonesa en esta línea protectora.

La Ley aragonesa se integra en la evolución que la regulación del derecho de caza ha tenido en España, sin necesidad de remontarnos a precedentes legislativos anteriores, desde la Ley de 16 de mayo de 1902 y que consolidó la Ley 1/1970 sobre prevalencia del principio de libertad de caza, suprimiendo los vestigios de estamentalismo del Antiguo Régimen, figurando, en el Preámbulo, como finalidad de la nueva Ley favorecer el acceso en igualdad de condiciones a la práctica cinegética del mayor número posible de cazadores.

El derecho subjetivo público a cazar no es incondicionado, sino que se limita en primer lugar por la conservación de los ecosistemas y la solidaridad necesaria entre los cazadores y habitantes de las zonas en que se desarrolla la actividad de la caza (Preámbulo). En este sentido, esta dimensión social de la caza trata de conjugar los intereses concurrentes, variando la jerarquía de los mismos respecto a Ley 1/1970, ya que ésta trataba de garantizar la protección, conservación y fomento de la riqueza cinegética y la no colisión de esta actividad, en su dimensión económica, con la explotación agrícola, forestal y ganadera de los terrenos, mientras que la Ley aragonesa antepone el mandato constitucional de protección y defensa medioambiental, y establece otra correlación en las actividades económicas,

subordinando hasta cierto punto (párrafo décimo del Preámbulo) las del sector primario a la conservación de la fauna silvestre y sus hábitats.

Es manifiesto el carácter publicista del derecho de caza en esta Ley, ya que a los requisitos anteriores de la preceptiva licencia administrativa de caza, se añade la necesaria y previa superación de unas pruebas de aptitud (que ya preveía la Ley 4/1989) para obtener dicha licencia. Se separa más radicalmente el derecho a cazar del derecho de propiedad, o la titularidad de otros derechos reales o personales sobre terrenos cinegéticos, ya que la titularidad de derechos y obligaciones recogidos en la Ley corresponden no sólo a estos (tanto si son de aprovechamiento común como sometidos a régimen especial) sino también, y parece que de una forma preferente, a la Comunidad Autónoma y a los titulares de la correspondiente concesión administrativa. Se superpone, por ejemplo, en este sentido la figura del concesionario a la del propietario o titular de otros derechos reales y personales en la constitución de esta clase de cotos (art. 20.3). Y en el mismo sentido establece claramente el art. 36.2 que para el ejercicio de la caza en terrenos que no sean de administración directa de la Comunidad Autónoma, requiere la obtención de licencia y contar con la autorización específica del concesionario del aprovechamiento cinegético.

Por tanto, hay que interpretar que la referencia que el art. 8.º de la nueva Ley hace a los derechos y obligaciones que puedan corresponder a propietarios y titulares de otros derechos reales o personales que lleven consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza, sólo tendrá aplicación en defecto de intervención de la Administración Autonómica o del titular de la concesión administrativa.

Además, insistiendo en el carácter iuspublicista de la Ley, para ejercitar la caza en todo tipo de terrenos cinegéticos se incorpora, con carácter general, la necesidad de contar con un Plan Técnico de Caza sometido a la aprobación de la Administración; cuya ausencia imposibilita el ejercicio de esta actividad (art. 37).

Sentado lo anterior, conviene destacar aquí algunas cuestiones concretas sobre el contenido de la Ley de Caza aragonesa.

Algunas cuestiones concretas en relación con la Ley aragonesa

1. Sobre usos y costumbres cinegéticas

En el Título I de la Ley, se establece como principio general de la misma en su art. 3.2 el respeto a los usos y costumbres cinegéticas, así como a los distintos procedimientos tradicionales de caza que, respetando lo establecido por la legislación vigente, formen parte del acervo cultural de la Comunidad Autónoma. Es una norma, indudablemente, que reafirma el carácter regional de la Ley, señalando peculiaridades propias y protegiendo su patrimonio cultural. En la Ley no se mencionan en qué consisten estas peculiaridades culturales, ligadas también a tradiciones jurídicas de los ordenamientos locales, salvo por vía negativa en el Título VI que trata de las infracciones y sanciones, prohibiendo —en las circunstancias o con los requisitos que

señala la Ley— cazar palomas en los bebederos habituales o cerca del palomar (art. 59.21); usar artes, redes u otros medios sin el contrato preceptivo (art. 59.26); cazar en «días de fortuna» en días de nieve, con hurones, cortillas, rametas, ballestas, nasas, perchas, alares, lazos, etc. (art. 60.7, 8, 9 y 21). No es superfluo recordar en este punto que todos estos usos, junto a otros como la caza de determinados animales, ya estaban prohibidos en los Fueros y Observancias *De venatoribus*. En cuanto a los procedimientos de caza, la Ley prohíbe cualquier práctica que tienda a chantear, atraer o espantar la caza en terrenos ajenos y cazar en línea de retranca (art. 60.22 y 23).

Esta delimitación negativa ayudará sin duda a la Administración competente a determinar los usos y prácticas antropológicas de caza vigentes en Aragón, pero con ello contrae el compromiso de investigarlas y estudiarlas para determinar su legalidad, y este papel regulador queda acentuado en algún caso como el señalado en el art. 60.3 que sanciona la contravención de las disposiciones que dicte el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes sobre la caza de palomas con cimbel, patos desde puestos fijos o flotantes, cetrería y la de determinadas especies de la época de celo, dado que en el Pleno de aprobación de la Ley se aceptó la enmienda n.º 101 del Grupo Parlamentario IU-CAA que suprime el inciso «de acuerdo con los usos y costumbres locales» respecto a las disposiciones que debe dictar el Departamento de Agricultura. Dicha supresión obliga a la Administración a establecer disposiciones y a reglamentar estos usos y procedimientos tradicionales de caza, que determinarán el ámbito de la prohibición, pero que tampoco pueden ser de libre apreciación por la Administración, dado que está vinculada por el mandato legal del art. 3.2 de respetar el acervo cultural cinegético aragonés. Debe de reiterarse por tanto la necesidad de la investigación y estudio previo de dichos usos y procedimientos por el compromiso normativo determinante que asume el Departamento de Agricultura.

2. Sobre piezas de caza e indemnizaciones por daños

La Ley 12/1992 no define exhaustivamente qué animales se consideran piezas de caza, transfiriendo este cometido a las órdenes de veda anuales (art. 5.1), y excluyéndose a priori las incluidas en Catálogos conservacionistas (art. 6), pero el art. 5.2 hace una apreciación que recoge los antecedentes normativos cinegéticos al no aplicar la condición de piezas de caza a los animales domésticos y a los animales domesticados en tanto se mantengan en tal estado. Esta enunciación es heredera de la del Reglamento de la Ley de 1902, que seguía en este punto vigente a efectos interpretativos, el cual añadía por vía positiva— un tercer grupo de piezas de caza: Los animales domésticos que perdieran asimismo su domesticidad (se concreta esta norma en el art. 4.3 del Reglamento de la Ley 1/1970 para algunos animales domésticos en particular).

Se interpreta *sensu contrario* que esta clasificación la recoge la Ley aragonesa y la importancia práctica deriva no sólo de la posibilidad de cazarlos sino de la regulación del derecho de daños, ya que la Diputación General (arts. 72) asume la responsabilidad por los daños ocasionados por especies cinegéticas procedentes de terrenos no cinegéticos, reservas de caza, refugios de fauna silvestre, espacios naturales protegidos y cotos sociales, mientras que los

daños ocasionados por la fauna silvestre no cinegética se indemnizan cualquiera que sea su procedencia.

En los últimos años se han hecho más frecuentes los ataques a rebaños y a otros bienes de ganaderos por parte de perros asilvestrados, que entrarían en la categoría cinegética antes mencionada, por lo que las indemnizaciones por estos ataques quedan según la nueva Ley al albur de su procedencia, partiendo de su clasificación como piezas cinegéticas, lo que puede ocasionar repercusiones muy negativas a la hora de determinar la correspondiente indemnización a los perjudicados por dichos ataques o privarles de la misma por la discrecionalidad que puede conllevar determinar una procedencia cierta de estos animales dañinos. Sería recomendable por tanto una aplicación cuidadosa pero amplia de la Ley en este punto, prevaleciendo el interés de los perjudicados sobre otras consideraciones, máxime teniendo en cuenta obligaciones concurrentes y de diverso tipo que sobre vigilancia y control de las especies de animales en libertad asume la Administración.

3. *De la clasificación de los terrenos a los efectos de la caza*

La Ley en su Título II (arts. 9 a 29) clasifica el territorio de la Comunidad Autónoma en terrenos cinegéticos y terrenos no cinegéticos. Los terrenos cinegéticos se dividen a su vez en los de aprovechamiento común y en los sometidos a régimen especial. En los primeros, las actividades cinegéticas se ajustan a un Plan Técnico, independientemente de la titularidad privada o pública de los mismos, sin más limitaciones que las legales.

Como terrenos cinegéticos sometidos a régimen especial encontramos los espacios naturales protegidos, los refugios de fauna silvestre, las reservas de caza y los cotos de caza. Estos últimos a su vez se dividen en cotos sociales, deportivos y comerciales de caza, cumpliendo como requisito general todos ellos que deben estar señalizados en la forma que reglamentariamente se determine.

Dentro de los cotos comerciales de caza se regulan (arts. 22 y 23) las explotaciones intensivas de caza, cuyo fin es facilitar el ejercicio de la caza sobre especies procedentes de granjas cinegéticas, que producen intensivamente especies destinadas a la repoblación de terrenos de caza. El art. 23.2 determina que estas granjas se someterán a las disposiciones que regulan las actividades ganaderas, y sin entrar en un análisis más detenido, extraña que la Ley no haya precisado de forma más detallada esta regulación, dado que plantea dudas respecto a qué legislación especial se refiere, y si será la misma para todas las granjas cinegéticas o se acomodará a la clase de animales que se críen para fines cinegéticos, debiendo tener sin duda criterios diferenciales en los requisitos exigidos para otras especies con larga tradición de explotación comercial en granjas.

La regulación de los enclaves tiende a respetar los derechos de los propietarios de dichos terrenos al clasificarlos como terrenos no cinegéticos (art. 24.b), definiéndose (art. 26) como aquellas superficies continuas menores de quinientas hectáreas cuyo perímetro linde con terrenos de aprovechamiento cinegético. La Diputación General puede, de oficio o a instancia de parte, declarar la agregación de fincas

enclavadas a cotos de caza existentes (art. 17.5). También en los terrenos cercados y vallados está prohibida la caza, salvo con autorización especial y contando con el Plan Técnico correspondiente (art. 27.3), pero el art. 27.4 permite la caza en aquellos terrenos cercados que estando enclavados dentro de un terreno cinegético posean accesos practicables y no tengan junto a los mismos carteles o señales en los que se haga patente, con toda claridad, la prohibición de entrar en ellos.

Estos dos supuestos excepcionales plantean dudas sobre la aplicación de los Planes Técnicos —obligatorios en todos los terrenos cinegéticos (art. 37.1)— ya que no está regulado expresamente su inclusión en un Plan Técnico, y en segundo lugar sobre los derechos de los propietarios u otros titulares que ven como deben ceder forzosamente sus derechos a favor de cotos o explotaciones de caza sin quedar claramente definido si la vía es la expropiatoria, con la correspondiente indemnización, que sería lo correcto jurídicamente de acuerdo, por ejemplo, con lo establecido en el art. 18.5 para los cotos sociales.

4. *Del Plan Técnico de caza*

Respecto a los Planes Técnicos de caza (art. 37) extraña la técnica utilizada de exigir la aprobación de planes particularizados por terrenos, porque dificulta la necesaria coordinación de conservación de hábitats y especies al establecer una regulación caso por caso sin contar con una planificación general previa y necesaria. En este sentido se echa en falta una regulación de integración con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, previstos en la Ley 4/1989, que regula el régimen jurídico básico de dichos planes, contemplando la Comunidad Autónoma de Aragón en el Decreto 129/1991, de 1 de agosto, el procedimiento de aprobación de los mismos. En otros aspectos, sólo se tiene en cuenta la conservación y mejora de los hábitats de las especies naturales cinegéticas en todas las actuaciones de mejora del mundo rural, especialmente en las forestales, de puesta en riego y de concentración parcelaria (art. 48.1).

5. *De la protección y conservación de las especies*

El art. 42 prohíbe con carácter general el ejercicio de la caza durante la época de celo, reproducción y crianza, delegando en la orden general de vedas la determinación de las fechas precisas de estas épocas, que aunque se refiere a las distintas especies cinegéticas (art. 39) y determina los días y períodos hábiles, hubiera necesitado una previa definición legal del contenido de estos conceptos, ya que pueden no coincidir la Administración, el Consejo de Caza y las asociaciones de conservación de la naturaleza en el período de tiempo que se considera necesario tener en cuenta respecto, por ejemplo, a la reproducción de una determinada especie, decisión que quedará subordinada a las consideraciones biológicas, en sentido amplio o restringido, que se tomen de referencia.

6. *Del consejo de Caza de Aragón, del Reglamento de la Ley y de la aplicación de la normativa vigente*

El art. 75 crea el Consejo de Caza de Aragón, como órgano consultivo y asesor en materia de caza, pero pospone

al desarrollo reglamentario de la Ley la composición, funciones y régimen de funcionamiento del mismo, lo que pueda suponer una deslegalización excesiva en la configuración de un órgano que no por su carácter de consultivo es menos importante, especialmente por los intereses contrapuestos en algunos casos entre asociaciones de cazadores y de conservacionistas. Impide por otra su regulación reglamentaria su constitución automática, pudiendo ello incidir de forma negativa en la aplicación de la Ley, dado que, por ejemplo, la orden general de vedas que ha de aprobarse antes del 30 de junio de cada año, requiere que el órgano competente oiga previamente al Consejo de Caza (art. 39.1), lo que parece de difícil cumplimiento para el año 1993.

La Diputación General (Disposición Final Primera) queda obligada a dictar las disposiciones de desarrollo de la Ley, que pueden consistir en el Reglamento pero que también pueden requerir según el articulado de la Ley otras disposiciones complementarias, en el plazo de un año, y por lo tanto se plantea el tema de la vigencia del Decreto de 25 de marzo de 1971, que aprueba el Reglamento de Caza de la Ley de 1970. Constitucionalmente está vigente, a falta del necesario desarrollo reglamentario de la Ley aragonesa, en todo aquello que no se oponga a esta última Ley, y especialmente en cuanto a requisitos procedimentales que no desarrolla la Ley.

Teniendo en cuenta que la Ley 12/1992, de Caza entró en vigor (Disposición Final Segunda) el mismo día de su publicación en el B.O.A., y ésta fue el n.º 145, de 14 de diciembre, extraña que en el B.O.A. n.º 1, de 4 de enero de 1993 aparezcan dos anuncios (pág. 14) del Departamento de Agricultura relativos a expedientes de cercados con fines cinegéticos en los cotos privados de caza (categoría que ya no recoge la nueva Ley) Z-10611 y HU-10247, invocando únicamente los arts. 21.5 y 17 del Reglamento de Caza, que recogen los requisitos procedimentales, y concediendo la oportuna autorización, que también recoge con carácter de especial la nueva Ley en su art. 27.3. Bien es verdad que la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley reconoce que los cotos privados y locales existentes a la entrada en vigor de la nueva Ley seguirán rigiéndose por la normativa de su constitución, pero se consideran como situaciones a extinguir, por lo que quedan anulados al finalizar el plazo para el que expresamente se constituyeron o en el plazo de dos años en otro caso, por lo que no sería ocioso, por los nuevos principios que rigen la Ley, exigir a sus titulares, en cualquier actuación administrativa, una aproximación a los nuevos requisitos legales, especialmente a los requisitos contemplados en los Planes Técnicos de cercados (art. 27.3)

Todavía extraña más que en el B.O.A. n.º 10, de 27 de enero de 1993 (pág. 210), aparezca el siguiente anuncio del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes: «ANUNCIO del Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Montes de Zaragoza, de información pública del expediente de creación de un Coto Privado de Caza Menor en el término municipal de Alagón (Zaragoza)». Si como se ha mencionado previamente desaparecen como figuras legales en la nueva normativa los Cotos Privados y Locales ya que, a partir de la entrada en vigor de la Ley 12/1992, los Cotos sólo podrán ser sociales, deportivos y comerciales (art. 17.2) y la Disposición Transitoria Cuarta habla de «Los cotos privados y locales vigentes en el momento de entrada en vigor de esta Ley...» regulándolos como situa-

ciones a extinguir en un plazo determinado o determinable, vulnera dicha creación de un nuevo coto Privado la legislación vigente, y salvo explicación que lo justifique, la creación de esta clase de coto es radicalmente nula por ampararse en una legislación no vigente en la fecha del Anuncio en la Comunidad Autónoma de Aragón, y debería convertirse, al menos, en un nuevo Coto de los regulados en la Ley de Caza aragonesa.

También entre las Disposiciones Transitorias, la Primera establece un plazo de dos años para que los propietarios de terrenos aptos para el ejercicio de la caza soliciten la declaración y constitución de un coto de caza. Transcurrido dicho plazo sin solicitud, la Diputación General puede declararlos como refugio o reserva de fauna silvestre, terrenos cinegéticos de aprovechamiento común o coto social de caza. Esta previsión, adecuada en circunstancias normales, no establece alguna excepción necesaria como las consecuencias a los largos procesos de concentración parcelaria y reforma agraria de grandes zonas que se llevan a cabo en la región o la adaptación necesaria de los numerosos casos de derechos tradicionales de aprovechamiento cinegético que ostentan varias poblaciones de la región basados en títulos jurídicos históricos, que recogen peculiaridades que requieren, por ser instituciones jurídicas que forman parte del patrimonio cultural aragonés, un tratamiento diferenciado.

La regulación de la caza no es algo nuevo en Aragón, aunque sí es la primera vez en que se aborda desde unas Cortes democráticas, representativas del conjunto de la Comunidad Autónoma.

Antecedente de singular interés es el Fuero 11.º De *venatoribus*, de las Cortes de Huesca de 1247 y encuadrado en el Libro 3.º de la Colección Oficial de Fueros y Observancias del Reino de Aragón, que Marceliano Isábal traduce del modo siguiente:

La caza muerta en despoblado por quien la ha perseguido por sus perros, le pretende por entero. La que perseguida en esa forma por el cazador llega a sitio habitado y allí es cogida por los moradores, sólo en cuanto a la piel y a la mitad de la carne le pertenece.

Establecía esta disposición una peculiaridad de la regulación aragonesa que no ha sido recogida por ninguna de las Leyes de caza españolas que se han dictado en la época contemporánea, justamente por su marcada diferencia con el antiguo Derecho castellano del que se tomó los modos de adquirir la propiedad de las piezas de caza por ocupación. Isábal (1926) considera dudosa su vigencia justamente por no haberse integrado esta norma en la Ley de caza de 1902, aplicable en el momento que escribe, y por lo tanto duda también de la fuerza vinculante que tendría si se alegase esta norma ante la Administración o los Tribunales, pero no por ello considera necesario darla por derogada.

Si nos fijamos además en la época que escribe Isábal, comprobamos que había entrado en vigor el Apéndice del Derecho civil de Aragón, con sus criterios restrictivos sobre las instituciones que debían sobrevivir del Derecho foral aragonés, del mismo modo que en la Compilación de 1967

no se plantea el legislador estatal de esos momentos ampliar la normativa residual que pervivía sobre derechos reales (libros III, arts. 143 a 148). La reforma de la Compilación de 1985, como es sabido, es una reforma parcial para adecuar la legislación civil aragonesa a los mandatos constitucionales, por lo que permaneció inalterada la regulación de los derechos de bienes.

La ocasión legislativa de regular el derecho real de ocupación por caza era justamente esta Ley aragonesa, en uso de la facultad de la Comunidad Autónoma para regular con exclusividad del derecho de caza sobre su territorio, que supone también recuperar la competencia sobre una materia regulada con anterioridad a los Decretos de Nueva Planta. La ocupación, como es bien sabido, es el medio más antiguo de adquirir la propiedad de las cosas, y por su dimensión arquetípica es revelador del carácter de los pueblos, no sometido a modificación con el correr de los tiempos por ese rasgo primigenio, mostrándonos la historia jurídica que la única evolución relevante que ha sufrido es su relegación por su poca importancia económica actual en favor de otros medios derivativos de adquirir la propiedad.

Sin embargo, el artículo 38 de la Ley 12/1992 se ha limitado a copiar literalmente lo establecido en la Ley de 1970, no variando ni siquiera la expresión *usos y costumbres del lugar*, cuando desde la reforma del Título Preliminar del código civil (1974), posterior por tanto a la Ley de caza de 1970, el art. 1.3 habla de costumbre a secas y no se menciona la costumbre del lugar, por lo que la costumbre puede ser comarcal o regional, aunque en el caso de existir conflicto de oposición entre costumbres regionales, comarcales o locales, parece que debe darse primacía a la costumbre local frente a la general.

Más grave parece que no se haya tenido en cuenta la Compilación aragonesa, que ya desde su redacción de 1967 (arts. 1.1. y 2.1) no hace referencia sino a la costumbre en general, sin especificaciones espaciales, pero justamente es este título normativo el que puede de nuevo dar entrada a lo expresado por el fuero 1.º de *venatoribus*, ya que un fuero que ha tenido valor legal oficialmente durante casi siete siglos (1247-1925) *, habrá generado sin duda posteriormente una continuidad en su aplicación consuetudinaria, creando la convicción jurídica (*opinio iuris*) en la voluntad general de la comunidad que practica este uso de regular jurídicamente (en este caso, de seguir regulando) de aquel modo el derecho de ocupación por caza en este supuesto.

Esta parece que será la aplicación preferente que habrá que interpretar en Aragón de lo expresado en la nueva Ley de Caza en su art. 38.6 (*Cuando haya duda respecto a la propiedad de las piezas de caza se aplicarán los usos y costumbres del lugar*) referida al supuesto de la captura, por los habitantes de una población, de piezas de caza perseguidas por los cazadores y perros hasta ese lugar, siempre que queden indicios de supervivencia de esta ahora costumbre de la población, e interpretada según la regulación

foral histórica y con la amplitud de prueba de la costumbre que permite la Compilación (art. 1.2).

Es coherente esta interpretación con el principio recogido en el Preámbulo de la Ley, ya citado, de mutua colaboración y comprensión entre cazadores y sectores sociales del mundo rural, ayudando sin lugar a dudas estos últimos a que existan especies cinegéticas a costa incluso de los medios de su sustento que son también los de dichas especies, por lo que facilita esta inclusión consuetudinaria excepcional la reciprocidad de cargas y beneficios, siendo una magnífica expresión de los principios de solidaridad y carácter social que informan los derechos reales regidos por el Derecho civil aragonés.

No hay que olvidar que la trascendencia práctica de esta propuesta depende en gran parte de la diligencia, atención y cuidado que preste la Administración en la aplicación de esta Ley, pero dando por sentado que no fue la intención del Legislador derogar las costumbres jurídicas existentes, es necesario solicitar de la Administración competente un especial celo en la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, incluido —como en este caso— el consuetudinario.

Por último es necesario tener en cuenta la especial situación de los menores mayores de catorce años en el Derecho aragonés. El Proyecto de Ley de caza, en la anterior legislatura, fue ya objeto por parte de esta Institución de una sugerencia al Presidente y Grupos Parlamentarios de las Cortes en el sentido de variar el texto del entonces art. 5.2 del Proyecto de Ley distinguiendo entre los menores mayores de catorce años de vecindad civil aragonesa y los que ostenten otra vecindad civil, pues los primeros, según el art. 5.º de la Compilación de Derecho Civil de Aragón, no necesitan la autorización escrita de la persona que legalmente le represente como decía dicho Proyecto, porque el aragonés mayor de catorce años ni tiene representante legal ni necesita el consentimiento o la autorización de quienes ostenten la autoridad familiar o la tutela para la validez de sus actos. A lo sumo puede exigírsele que cuente con la asistencia escrita de uno cualquiera de sus padres, del tutor o de la Junta de Parientes para la eficacia definitiva de sus actos.

La sugerencia de sustitución del art. 5.2 del Proyecto de Ley de la anterior legislatura fue atendida y se recogió ya en el nuevo Proyecto de Ley de la legislatura actual (B.O.A. n.º 18, de 14 de febrero de 1992) con el texto que se proponía y que ha pasado a ser el actual art. 4.2 de la Ley aprobada por Cortes, que dice: *No obstante lo anterior (posibilidad de ser cazador toda persona mayor de catorce años), el menor de edad mayor de catorce años no emancipado, si tiene vecindad civil aragonesa, necesitará para obtener licencia de caza contar con la asistencia escrita de uno cualquiera de los padres, del tutor o de la Junta de Parientes; en otro caso, necesitará la autorización escrita de la persona que legalmente le represente conforme a su ley personal.*

Se salvó de este modo la coherencia que deben tener todas las normas aragonesas referentes al Derecho civil peculiar y a las instituciones aragonesas, obligación que no cumplía la preconstitucional Ley 1/1970 de donde se tomó el texto del artículo del Proyecto de Ley aragonesa.

* La disposición final (art. setenta y ocho) del Apéndice al Código Civil correspondiente al Derecho Foral de Aragón dice: «Desde que entre en vigor el presente Apéndice, quedará totalmente derogado el Cuerpo legal denominado *Fueros y Observancias del Reino de Aragón*. El «Apéndice» entró en vigor el 2 de enero de 1926.

Se sugiere a la Administración competente que entre la documentación administrativa que se entregue a los peticionarios de licencias de caza, se establezcan modelos distintos, cuando los destinatarios sean menores mayores de catorce años no emancipados, para aquellos casos en los que sea necesario contar con la asistencia de al menos uno de los padres, por tener el menor vecindad civil aragonesa, siendo distinto en el caso de la necesidad de autorización del representante del menor por exigirlo así su ley personal. Del mismo modo, en el caso de ser menor mayor de 14 años de vecindad civil aragonesa, sería necesaria en el modelo la referencia a la aplicación del artículo 4.2 de la Ley 12/92 y al art. 5.º de la Compilación de Derecho Civil de Aragón, que es la norma Derecho común aragonés en esta materia. Esta Institución, entendiendo que entra dentro de sus facultades legales, se pone a disposición de los Servicios correspondientes para cualquier consulta o ayuda que puedan requerir respecto a la elaboración de esta documentación.

Por otro lado, la transcripción de normas de la citada Ley estatal 1/1970 ha originado otro problema, sin resolver en la nueva Ley aragonesa publicada referente al art. 4.3 de la misma con relación al art. 59.1 y 2.

El artículo 3.3 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, decía: *Para cazar con armas de fuego accionadas por aire u otros gases comprimidos será necesario haber alcanzado la mayoría de edad penal «o ir acompañado por otro u otros cazadores mayores de edad»*. El Proyecto de Ley, en su art. 5.3, reproducía esta disposición suprimiendo las palabras que determinaban las armas de fuego utilizables («accionadas por aire u otros gases comprimidos») y añadiendo al final, entre paréntesis, *previo consentimiento escrito*. En fase de tramitación parlamentaria desapareció el segundo inciso de este apartado por la aceptación de una enmienda del Grupo Socialista —la n.º 17— que la motivaba en la conveniencia de limitar el uso de armas a menores (B.O.C.A. n.º 25, de 1 de abril de 1992), por lo que la redacción en la Ley aprobada, art. 4.3, es: *Para cazar con armas de fuego, será necesario haber alcanzado la mayoría de edad penal*, restringiendo de este modo el uso de armas de fuego, de cualquier clase, con fines cinegéticos a los menores de 16 años.

Sin embargo, estudiando comparativamente la legislación estatal y la nueva Ley aragonesa, se comprueba una incoherencia legislativa en esta última, que se manifiesta en el derecho sancionador que establece el nuevo artículo 59, al señalar que se considerarán infracciones leves, sancionadas con multa de diez mil a cincuenta mil pesetas, las siguientes:

1) *Cazar sin haber alcanzado la mayoría de edad penal, cuando se haga a más de ciento veinte metros del cazador mayor de edad encargado de la vigilancia del menor.*

2) *Acompañar a un cazador menor de edad penal sin vigilar eficazmente sus actividades cinegéticas.*

Estas normas sancionadoras tienen su antecedente inmediato en la legislación de caza estatal vigente, y particularmente en el art. 48.3 del Decreto de 25 de marzo de 1971, que aprueba el Reglamento para la ejecución de la

Ley de 4 de abril de 1970, ya que el citado artículo trata de las infracciones leves, sancionando su n.º 1 y 2 las mismas conductas, antijurídicas en ese momento por lo ordenado en el art. 3.3 de la Ley desarrollando este último lo expresado por Ley en los siguientes términos:

«Para cazar con armas de fuego o accionadas por aire u otros gases comprimidos será necesario haber cumplido 18 años o ir acompañado por otro u otros cazadores mayores de edad. A estos efectos se considera que un menor de 18 años va acompañado por otro cazador mayor de edad cuando este último esté en posesión de una licencia de caza clase A o D y la distancia que lo separe del primero le permita vigilar eficazmente sus actividades cinegéticas. En ningún caso esta distancia será mayor de 120 metros».

Consecuentemente con este mandato, el Reglamento estatal establece en el art. 48.3.1 y 2, ya citado, que se considera infracción leve la caza con armas de fuego o accionadas por aire u otros gases comprimidos sin tener cumplidos los dieciocho años (mayoría de edad penal en 1970) cuando se haga a más de 120 metros del cazador mayor de edad encargado de la vigilancia del menor o cuando no se cumplan sus indicaciones, y acompañar a un cazador menor de dieciocho años que utilice armas de fuego o accionadas por aire u otros gases comprimidos sin vigilar eficazmente sus actividades cinegéticas.

La Ley aragonesa al suprimir la posibilidad del uso de armas de fuego a los menores de dieciséis años (mayoría de edad penal), vayan estos acompañados o no, deja sin objeto la razón de la tipificación como acción antijurídica y sancionable la actividad cinegética de los menores de dieciséis años y mayores de catorce años (edad a partir de la cual se puede obtener una licencia de caza según el art. 4.1) cuando incumplen el requisito de ejercitar dicha actividad a una distancia superior a los 120 metros de otros cazadores, y por la misma razón se podría entender que no cabría sanción a los cazadores acompañantes del menor, ya que ninguna norma les obliga a acompañarle, o a los menores a ir acompañados. Y ello siguiendo el mismo tenor de la Ley aragonesa, que recoge el principio de legalidad penal en su art. 54.1: *Constituye infracción y generará responsabilidad administrativa toda acción u omisión que infrinja lo establecido en la presente Ley, sin perjuicio de lo que fuera exigible en vía penal o civil*.

Lo anterior plantea un grave problema al interpretar cuál ha sido la voluntad del legislador al establecer la norma sancionadora recogida en el art. 59.1 y 2, la razón por la que la Ley sanciona estas conductas e intentar vislumbrar su aplicación, partiendo de que la sede más adecuada de dicha norma, tal como figuraba en la legislación estatal, hubiera sido en la legislación de desarrollo reglamentaria aragonesa.

Dado que no hay una norma, salvo el propio art. 59, que establezca un mandato imperativo que de lugar a una sanción por su incumplimiento, y rechazada la aplicación supletoria de la legislación estatal al ser sustituida en este punto expresamente por la norma aragonesa, hay que analizar que actos del menor mayor de 14 años podrían dar lugar a dicha sanción.

En primer lugar el menor mayor de 14 años puede obtener una licencia de caza, con asistencia de uno de los

padres o autorización escrita del representante legal conforme a su ley personal, de acuerdo con el art. 4.1 y 2 de la Ley aragonesa. El art. 443 del Código civil permite a menores e incapacitados adquirir la posesión de las cosas, y por lo tanto adquirir las piezas de caza por ocupación. Sin embargo no puede cazar con armas de fuego hasta alcanzada la mayoría de edad penal, esto es a los 16 años (art. 5.3). Esta contradicción se puede salvar, todo ello a título de hipótesis, con el art. 4.1, que señala que la acción de cazar se puede ejercitar con armas de fuego, pero también con *animales domésticos y medios que reglamentariamente se autoricen, para buscar, atraer, perseguir o acosar a las piezas de caza, con el fin de darles muerte, apropiarse de ellas o facilitar su captura a terceros, siempre que no se ponga en peligro la conservación de los hábitats y de las especies de la fauna salvaje.*

Por tanto, el menor de 14 años, y que no ha llegado a la mayoría de edad penal, podría cazar con medios legales permitidos que no sean las armas de caza, contando con licencia de caza y la asistencia de uno de sus padres o la autorización de su representante legal, y adquirirá por ocupación las piezas de caza, sin necesidad de más requisitos. Pero también podría ayudar en las tareas de caza a otros cazadores mayores de edad que utilizan armas de fuego, ya que la acción de cazar comprenden también buscar, atraer, perseguir o acosar las piezas de caza, y además de apropiarse de ellas, puede colaborar en su captura por terceros. En este caso el menor de edad, mayor de 14 años, no sería evidentemente el cazador principal ni responsable del resultado final de la actividad, ya que lo serían otras personas mayores de edad, y en este sentido los cazadores responsables de la cacería deberían velar por la actividad del menor, no porque necesite que nadie (además, y en su caso, de los padres) sustituya o complementa su capacidad de obrar, sino porque estos menores no son responsables últimos de la actividad cinegética sino simples colaboradores, con consecuencias de gran trascendencia práctica como, por ejemplo, la imputabilidad en cuanto a la responsabilidad derivada de la infracción que el art. 54.2 presume solidaria cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubieran intervenido en la realización de dicha infracción.

El análisis realizado llevó a El Justicia a formar una Resolución en el ejercicio de sus funciones, con el siguiente alcance:

1.º— Efectuar SUGERENCIA FORMAL al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón indicándole la conveniencia de que, para el mejor desarrollo reglamentario de la Ley 12/1992, de 10 de diciembre, de Caza, se investiguen adecuadamente los usos y costumbres cinegéticas, así como los distintos procedimientos tradicionales de caza que, de acuerdo con la legislación vigente, sigan practicándose en Aragón. En este sentido se sugiere asimismo que se investigue la supervivencia consuetudinaria de las normas forales aragonesas sobre modos de adquirir la propiedad de las piezas de caza por ocupación en la medida que puedan ser aplicables de acuerdo con la Ley aprobada por las Cortes de Aragón.

2.º— SEÑALAR al mismo Departamento la conveniencia de estudiar la coherencia normativa entre

lo establecido en el artículo 59.1 y 2 con relación al artículo 4.º de dicha Ley a fin de establecer la interpretación adecuada y, trasladarla, en su caso, a las disposiciones reglamentarias que hayan de dictarse en desarrollo de la misma, de acuerdo con el conjunto del ordenamiento vigente.

3.º— SUGERIRLE también que entre los modelos administrativos a cumplimentar por los peticionarios de licencias de caza se contemple expresamente el caso menor mayor de 14 años de vecindad civil aragonesa, en aplicación del art. 4.2 en relación con el art. 5.º de la Compilación del Derecho Civil de Aragón.

4.º— RECORDAR, por último, al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes que todas las actuaciones que esa Administración lleve a cabo a partir del 14 de diciembre de 1992 (fecha de entrada en vigor de la Ley 12/1992) deben ajustarse —necesariamente— a la nueva normativa vigente, procurando acomodar a ella, en lo posible, las situaciones reguladas por la legislación anterior que hoy se consideran a extinguir y evitando la creación de nuevas figuras conforme a categorías ya derogadas.

2.2. Expedientes referidos a Decretos

La relación de Decretos analizados en este Área es, necesariamente, mucho más escasa que en la de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés por cuanto que —según lo explicado anteriormente— únicamente efectuamos un seguimiento de aquellos que desarrollan directamente bien previsiones estatutarias (sin ley autonómica anterior), bien normas estatales en materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene algún tipo de competencias.

Los expedientes abiertos en 1992 referidos a Decretos han sido los siguientes:

— Decreto 1/1992, de 21 de enero, sobre rehabilitación, modificación o adopción de escudos, banderas y otros símbolos de los Municipios y demás Entidades Locales.

— Decreto 15/1992, de 18 de febrero, sobre ayudas en materia de suelo y vivienda durante el cuatrienio 1992-1995.

— Decreto 32/1992, de 17 de marzo, por el que se unifica en las Zonas Regables el supuesto de modesto propietario a efectos de reintegros por obras.

— Decreto 147/1992, de 18 de agosto, por el que se regula la concesión de subvenciones para la reducción de residuos industriales generados en Aragón.

Expediente DII-6/92-DEA: Decreto 1/1992, de 21 de enero

El Decreto 1/1992, de 21 de enero, por el que se regula el procedimiento de rehabilitación, modificación o adopción de escudos, banderas y otros símbolos de los Municipios y demás Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Aragón, aun sin hacer las respectivas remisiones expresas, recoge exigencias ya previstas en otras normas de carácter

más general de las que trae causa. Así, el art. 1.2 que da cumplimiento a lo establecido en el art. 186 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales o en el art. 4.1 que recoge lo previsto en el art. 22.2.b de la Ley de Bases de Régimen Local y en art. 187 del mencionado Reglamento.

En España, las iniciativas de los municipios en orden a tener escudo propio han sido alentadas desde la Administración en diferentes ocasiones. En el siglo pasado, una Orden Ministerial de 16 de julio de 1804, intentó que todos los Ayuntamientos adoptaran su propio escudo de armas y más recientemente, en 1956, también mediante Orden del Ministerio de la Gobernación, instó a las Corporaciones Locales a usar en los documentos oficiales sus armas o símbolos propios y, si no los tuvieran o hubieran dejado de usarlos, a que los rehabilitaran. Como continuación de esta cadena, el Decreto 1/92 de la Diputación General viene a regular —de acuerdo con las normas vigentes en materia de régimen local y con el sistema territorial de distribución de competencias— el procedimiento que, de forma voluntaria, pueden iniciar los municipios para adoptar escudos y banderas.

El art. 2 del Decreto de la Diputación General de Aragón establece que los criterios básicos a los que deberán ajustarse dichos símbolos, salvo excepciones debidamente razonadas, son los que aparecen en su Anexo. En dicho Anexo se detallan, por una parte, el escudo de forma rectangular salvo en su parte inferior y, por otra, la corona real cerrada.

Desconocemos los criterios por los que se ha guiado la Diputación General para inclinarse por unos modelos determinados ya que, al no haber normativa de obligado cumplimiento en tal sentido, entendemos que hubiera sido preferible dejar escoger libremente a los municipios la forma tanto de su escudo como del timbre que, en su caso, vaya a acompañar a éste.

Las razones que avalaban nuestra opinión eran las siguientes:

a) La existencia de una tradición heráldica diferenciada en el Reino de Aragón, más próxima a la de los territorios que en su día conformaron la Corona de Aragón, que a la tradición heráldica del Reino de Castilla.

b) Esta tradición heráldica se manifiesta en la preferencia de escudos romboidales frente a la forma rectangular con parte inferior circular y, aún en este último supuesto, la preferencia del cerramiento en punta frente al circular propiamente dicho.

También, por lo que respecta al timbre del escudo, en Aragón se ha venido utilizando la forma propia de la Corona del reino, netamente diferenciada de la Corona de Castilla, y cuya mejor descripción gráfica en la minuciosamente detallada en el art. 4 de la Ley 2/1984, de 16 de abril, sobre uso de la Bandera y el Escudo de Aragón.

c) Estas importantes connotaciones de nuestra heráldica tradicional perviven, hoy por hoy, en la simbología de numerosos municipios aragoneses que pueden verse profundamente alteradas en su adaptación al nuevo modelo preconizado por el Decreto 1/1992. Modelo de nuevo cuño,

por otra parte, que viene a contradecir el aparente afianzamiento de la conservación y continuada mejora de las peculiaridades de los municipios que se explicitan en la motivación de este Decreto.

La cuestión no es ni mucho menos baladí pues ha originado ya la presentación de una queja ante esta Institución por tal motivo.

d) Abundando en lo anterior, tampoco se comprende bien cómo se establecen una forma y unas proporciones para el escudo, que concuerdan con el modelo oficial de escudo de la Comunidad Autónoma de Aragón, mientras que se aconseja la normal utilización de la Corona real cerrada del escudo nacional de España.

En este sentido, parece que hubiera sido más deseable también el dejar libertad de criterios a los municipios como han hecho otras Comunidades Autónomas de tradición histórica similar a la nuestra: por ejemplo la Comunidad Valenciana (vid. Decreto 77/1990, de 14 de mayo).

e) Aun para el caso de que la Diputación General estimara conveniente establecer una forma y un modelo determinados, como así hace el Decreto que comentamos, entendemos que hubiera sido preferible apoyarse en los criterios básicos que hasta el presente ha sustentado la simbología del Reino de Aragón, sobre todo en lo que a la Corona se refiere.

Este criterio no hubiera encontrado oposición en norma sustantiva de rango superior por cuanto ni la legislación estatal ni la legislación aragonesa prohíbe a los municipios utilizar alguno de los elementos distintivos tradicionales sino, antes al contrario, hubiera encontrado razonable acomodo en nuestro Estatuto de Autonomía que entiende a Aragón como territorio con unidad e identidad histórica (art. 1.º) que comprende a todos los Municipios integrados en las Provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza (art. 2.º) y que cuenta con unos símbolos tradicionales (art. 3.º).

Por último, en línea con lo anteriormente expuesto y habida cuenta las numerosas diferencias existentes entre la heráldica aragonesa y la castellana, entendimos que podría haber sido aconsejable que el Decreto 1/1992 estableciera una valoración positiva de formación especializada en las personas llamadas a ser vocales del llamado Consejo Asesor de Heráldica y Simbología que se configura en el art. 3.º, con lo cual, sin merma de la libertad de nombramiento y cese de estos vocales, se afianzaría la voluntad de la Comunidad Autónoma de conservar y mejorar una tradición heráldica que nos ha sido eminentemente peculiar.

Todo ello llevó a El Justicia a formular Sugerencia al Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales, en el siguiente sentido:

a) Modificar el art. 2 del Decreto 1/1992 de forma que se deje libertad a los municipios para elegir su escudo, consiguiendo de este modo la permanencia de peculiaridades heráldicas que en caso contrario podrían verse alteradas.

Esta libertad podría precisarse por la actuación del Consejo Asesor de Heráldica y Simbología de Ara-

gón que decidiría sobre la legitimidad de los correspondientes símbolos.

b) En el supuesto de no dejar libertad para colocar o no una corona en la parte superior del escudo, cambiar la corona cerrada por la corona aragonesa abierta, más conforme con la tradición de nuestra región y que estrecharía los lazos de unión entre los municipios y su Comunidad Autónoma.

c) Hacer valer de forma positiva los conocimientos en heráldica aragonesa que posean los candidatos a vocales del Consejo Asesor a la hora de su designación, ya que las diferencias con las tradiciones de otras regiones son altamente significativas.

Tanto el Sr. Consejero de la Presidencia como el Consejo Asesor, en su primera reunión tras su constitución, tomaron en consideración nuestras Sugerencias aun cuando optaron por no modificar el Decreto por entender que si se trata de adoptar o darse un escudo de nueva planta, sin perjuicio de acudir a símbolos referentes al pasado histórico, parece adecuado que la forma y el timbre se ajusten a las normas actuales. Cuando se trate de la rehabilitación de un escudo preexistente se entenderá que debe prevalecer el antecedente histórico documentado, cualquiera que sea su forma, composición o timbre.

Por nuestra parte, aun cuando consideramos muy positiva la interpretación tan extensiva que del controvertido art. 2.º hace el Consejo Asesor, en cuanto a la rehabilitación de escudos, creemos que puede convertir en excepcional lo que en la letra del Decreto es regla general por lo que quizá fuera más conveniente, de todos modos, adecuar este artículo a las especificaciones dadas por el Consejo Asesor.

Expediente DII-16/92-DEA

— El Decreto 15/1992, de 18 de febrero, sobre ayudas en materia de suelo y vivienda durante el cuatrienio 1992-1995 fue también objeto de diversas Consideraciones.

La primera de ellas, y aún cuando no guarda relación con el contenido de la norma en sí misma considerada, es poner de relieve el malestar con el mismo expresado por numerosos ciudadanos que esperaban ver solucionados rápidamente sus problemas de vivienda.

Los anuncios efectuados por representantes de las diversas Administraciones Públicas (Estatual, Autonómica y Local) acerca de que se iban a construir ingentes cantidades de viviendas había creado gran expectación entre quienes están necesitados de una y la falta de medidas concretas les llenaba de perplejidad. Junto a ello, las confusas informaciones aparecidas con motivo del Decreto 15/92 originaron una avalancha de ciudadanos en la sede de la Diputación General que, además de ocasionar numerosos inconvenientes y largas esperas, frustró las expectativas de muchos que creían que era la propia Diputación la que iba a construirlas y se trataba únicamente de apuntarse como peticionario (en forma similar a las actuaciones de la Sociedad Municipal de la Vivienda).

Esta situación, aún cuando nos consta que la Diputación General de Aragón dispuso luego los medios mate-

riales y humanos para la debida atención a los ciudadanos, debería ser motivo de reflexión para la Administración Pública en evitación de repeticiones semejantes en el futuro.

Entrando a considerar ya el contenido del Decreto 15/92, sorprende el que no existe ninguna referencia al Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón (en adelante ISVA), salvo una muy específica contenida en el artículo 26.2.

Este organismo autónomo es el que tiene encomendadas por la ley aragonesa 6/1985 las funciones de fomento de la iniciativa privada, concediendo los beneficios y ayudas financieras que reglamentariamente se determinen (art. 6.ºh.) así como la tramitación y resolución de los expedientes de concesión de préstamos cualificados, subsidiación de tipos de interés y subvenciones personales a adquirentes y usuarios (art. 6.ºi).

La notoria identidad entre la materia objeto de este Decreto y el ámbito funcional atribuido al ISVA (vid. como complementarios al citado art. 6.º los artículos 2.º, 3.º y 5.º de la Ley 6/85) hubieran aconsejado, a nuestro entender, que se citara expresamente al ISVA en tanto que órgano encargado de la tramitación y concesión de los distintos tipos de ayudas, tanto para seguridad jurídica de los ciudadanos como en aras a la claridad que debe tener el ordenamiento jurídico ya que, no sería admisible, por otra parte, que se sustrajeran competencias legalmente atribuidas a dicho organismo autónomo por vía reglamentaria.

Esta falta de mención tanto al ISVA como a su ley de creación se ve más agravada, si cabe, por la ausencia de cualquier referencia a la tramitación y resolución de los expedientes administrativos que habrán de incoarse a cada una de las peticiones recibidas.

No ponemos en duda que, junto a las notificaciones de resolución, no se indique al interesado el procedimiento a seguir en caso de disconformidad con la misma, pero sí que parece que un Decreto como el analizado debería contener una explicación al respecto, aunque fuera por remisión al art. 17 de la Ley 6/85.

Abundando en lo anterior debe tenerse en cuenta que una de las finalidades del Decreto 15/92, explicitada en la exposición de motivos, es «... refundir en un solo texto todas las disposiciones de esta Comunidad que hacen referencia a las materias de suelo y vivienda con cualquier tipo de protección oficial ...».

La refundición ha conllevado la derogación expresa de cinco Decretos pero, sin embargo, no ha contemplado extremos que figuraban en algunas de esas normas como son la referencia concreta al órgano encargado de recibir y tramitar las ayudas y el procedimiento a seguir (vid. a este respecto art. 7 del Decreto 87/90 ahora derogado).

A nuestro entender, se trata de aspectos sustantivos al propio Decreto 15/92 por lo que habrían de incorporarse al mismo en la forma que legalmente proceda.

Por último, aunque no es función de esta Institución decir cómo hay que elaborar una norma —sea ésta legal o reglamentaria— sí parece oportuno hacer una referencia a

diversos aspectos observados en la forma de este Decreto que ahora nos ocupa por cuanto el nivel de calidad de las normas revierte en el conjunto del ordenamiento jurídico y en sus destinatarios, los ciudadanos.

a.— *Construcción gramatical.* El lenguaje legal ha de tender a la frase breve, no porque la oración extensa sea incompatible con la buena gramática sino porque suele arrastrar mayores dificultades de construcción y de comprensión.

La utilización de frases excesivamente largas junto con la colocación de abundantes signos de puntuación (sobre todo las comas) condiciona gravemente la comprensión inmediata de la norma jurídica por parte de sus destinatarios. Ver a este respecto el párrafo 5.º de la exposición de motivos o los art. 11 y 29, por poner algunos ejemplos.

b.— *Utilización de siglas.* Las siglas han de ser explicadas siempre, al menos cuando aparezcan por primera vez en un escrito determinado. No ocurre así en este Decreto en relación con el salario mínimo interprofesional (art. 9.a) ni con el ISVA (art. 26.2). Por lo que se refiere a viviendas de protección oficial, el Decreto utiliza indiscriminadamente la locución completa, las siglas o un híbrido entre ambas (art. 2.a), b) y c); art. 8; etc...)

c.— *Colocación de títulos.* Esta institución ha venido defendiendo la conveniencia de colocar títulos a los diferentes artículos como medio de facilitar la localización y lectura de cada precepto. La operación habrá de llevarse a cabo, sin embargo, con sumo cuidado pues es evidente que tales títulos o entradas tienen un valor interpretativo directo del contenido del artículo.

Por coherencia, lo lógico es colocar títulos a todos los artículos o a ninguno pero nunca a unos sí y a otros no. Esto último es lo que hace el Decreto 15/92 que empieza sin colocarlos (excepto art. 2), a mitad del articulado los emplea frecuentemente y termina otra vez como empezó, sin títulos.

A nuestro entender sería necesario que hubiera unos criterios claros sobre técnica legislativa y un mayor cuidado en la redacción de las normas pues ello sólo puede redundar en beneficio de los ciudadanos y de la propia administración actuante.

Por cuanto antecede, pusimos las anteriores observaciones en conocimiento del Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, al que formulamos además la siguiente Sugerencia:

a) *Que se concrete qué organismo va a llevar a la práctica el contenido del Decreto así como el procedimiento a seguir por el ciudadano interesado.*

b) *Que se considere la posibilidad de modificar el Decreto 15/1992 en los aspectos formales anteriormente señalados.*

c) *Que en lo sucesivo, y en lo referente a la elaboración de las normas que apruebe o proponga ese Departamento, se cuiden al máximo los aspectos formales de técnica legislativa.*

La contestación del Sr. Consejero fue en los siguientes términos.

En relación con las consideraciones formuladas en su comunicación de fecha 20 de abril último referentes al Decreto 15/1992, de 18 de febrero, de la Diputación General de Aragón, resulta obligado hacer algunas declaraciones.

1.º) *La primera cuestión que debe quedar absolutamente clara es que esta Consejería, en las contadas veces que ha comparecido ante los medios de comunicación, ha dejado siempre absolutamente claro que el Plan de Viviendas de Aragón es un «Plan de Ayudas a la Vivienda».*

Posteriormente el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón en toda la publicidad realizada ha seguido manteniendo la misma idea. Se adjunta un ejemplar del tríptico de propaganda del Plan en el que la leyenda de su primera página no deja lugar a ninguna duda. De lo que hayan hecho otras Instituciones no nos consideramos responsables, pero, en cualquier caso, nadie puede esperar ver solucionados rápidamente sus problemas de vivienda, ni en este país ni en otros de mayor inversión presupuestaria en esta materia.

También, en cuanto a este apartado, quiero hacer constar que este Departamento tiene en ejecución un importante número de viviendas convenidas con Ayuntamientos de Aragón, financiadas en su totalidad por la Diputación General de Aragón y que, por no hacer más larga la misiva le adjunto una fotocopia como documento n.º 2. Muchas de estas viviendas están en fase de entrega y el resto en ejecución más o menos avanzada. Igualmente se incluye una fotocopia de las promociones que está ejecutando directamente.

Como último matiz, dentro de este mismo apartado, conviene que se conozca que una parte importante de las viviendas aludidas en su escrito, que está construyendo la Sociedad Municipal de la Vivienda o ha terminado recientemente, son financiadas por este Gobierno, como son las 53 viviendas del Barrio Oliver, las 79 del Casco Viejo y las 160 que terminó recientemente. Además se ha cedido suelo, gratuitamente, para la construcción de 192 viviendas sociales en el Polígono ACTUR-Puente de Santiago.

2.º) *Que no es cierto que no exista ninguna referencia al Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, pues tanto en el Decreto como en la propaganda aludida siempre figura dicho Instituto que, como se sabe, es un Organismo Autónomo dependiente de este Departamento y precisamente es este Consejero quien lo preside.*

3.º) *En cuanto a la tramitación y resolución de los expedientes, efectivamente no se ha hecho ninguna alusión expresa en el Decreto porque tenemos una Orden de Tramitación en preparación. Sin embargo conviene resaltar, que no estamos ante un procedimiento especial sino que, mientras se publica tal orden, rige con toda normalidad la Ley de Procedimiento Administrativo y en todas las resoluciones se hacen constar los recursos procedentes.*

Este argumento entendemos que es igualmente válido para lo apuntado en el apartado 4.º).

5.º) En cuanto a la construcción gramatical, se alude a que las oraciones son extensas, refiriéndose expresamente a los artículos 11 y 29 del Decreto. A ello debemos oponer:

En el artículo 11 no se pone ni una frase innecesaria pues estas subvenciones no se conceden por cualquier adquisición, sino exclusivamente «para adquisición en primer acceso de viviendas de protección oficial de régimen general». Si se eliminara cualquiera de estas palabras quedaría desvirtuado el contenido de la frase y no hay ninguna otra forma de expresarlo más brevemente, puesto que estas denominaciones y terminología están tomadas obligadamente del Real Decreto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

En cuanto al segundo párrafo, contempla las diversas formas jurídicas de adquirir una vivienda de protección oficial adquirentes (si es por medio de contrato de compraventa, adjudicatarios (en el caso de Cooperativas) y promotores para uso propio (personas que individualmente construyen sus viviendas) y al establecer sobre que cifra se calcula el importe de la subvención, no tenemos más remedio que hacer alusión al precio que figure en contrato o al valor de la edificación más el del suelo que figure en la Declaración de obra nueva, ya que en la promoción para uso propio, no hay contrato de compraventa, y no se podría fijar el importe sobre cifra alguna. Todo ello alarga los párrafos, pero técnicamente es imposible abreviarlos.

La utilización de siglas se debe más bien a la mecanografía, se tendrá en cuenta el repasar estas abreviaturas antes de la publicación.

Se ha pretendido dar títulos a los diferentes capítulos y secciones para su fácil localización, no a los artículos.

Finalmente, en cuanto a las sugerencias de esa Institución procede informar:

a) Que entendemos que no resulta necesario modificar el Decreto 15/1992, ya que con la Orden de Tramitación va a quedar totalmente complementado en cuanto a los aspectos sugeridos por V.E.

b) Que, efectivamente, en lo referente a la elaboración de las normas (cuando éstas son redactadas como en el caso presente, que lo ha hecho el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón) por órganos abrumados de trabajo ejecutivo, pueden resultar no tan perfectas como si fueran producidas por organismos que con el debido tiempo y sosiego pudieran dedicarse expresamente a estos temas, como por ejemplo una Secretaría General Técnica dedicada expresamente a llevar a cabo la elaboración de cualquier tipo de normas sugeridas por los órganos operativos (aun cuando ello aumentara el Capítulo I del Presupuesto, cosa no querida por las Cortes).

Como contrapartida, con el sistema actual se gana mucho en agilidad, como lo prueba el hecho de haber sido ésta la primera Comunidad que publicó su Decreto de ayudas y puso en vigor el Plan de Vivienda, tras la firma de convenios que se llevó a cabo con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes el 21 de enero del año en curso.

Agradecemos las sugerencias realizadas por esa Institución en el ejercicio de sus funciones y, especialmente las referentes a técnica legislativa y posibilidad de actuación de la Secretaría General Técnica, han de ser objeto de meditación por parte de este Consejero que, a su vez, tiene intención de transmitirlo al Consejo de Gobierno.

Por no alargar este Informe con comentarios que no vienen al caso, señalar únicamente que disentimos profundamente de la preferencia que muestra ese Departamento por la agilidad aun a costa, o mejor dicho en detrimento, de la calidad normativa y de la seguridad jurídica. Por lo demás, no nos consta que hasta el momento se haya aprobado esa Orden de tramitación a la que se hace referencia.

3. Expedientes procedentes de quejas que denunciaban la lesión de los derechos individuales de los ciudadanos

Se han llevado también desde este Área una serie de expedientes que provinientes del Departamento de defensa de los derechos y libertades requerían de un preciso estudio jurídico en relación directa con el Estatuto de Autonomía. De ellos, ha habido dos que han dado lugar a la formulación de Recomendaciones y Sugerencias concretas dirigidas a las Cortes de Aragón y a la Diputación General y que merecen destacar por su incidencia social.

Expediente DI-456/90-A, 558/92-K y 571/92-K

Sobre la necesidad de una normativa aragonesa de protección de los animales

A lo largo de 1991 y 1992 hemos recibido diversas quejas, presentadas tanto por Asociaciones como por particulares, en relación con malos tratos y abandono de animales y denunciando también el vacío legal existente en esta materia.

No han sido infrecuentes, tampoco, las apariciones en los medios de comunicación de infortunadas noticias relacionadas con ellos y referidas a hechos ocurridos en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma; algunos, de evidente gravedad.

Recordemos, por ejemplo, sin ánimo de mayor exhaustividad, la casi total extinción del oso pirenaico o el peligro en que se encuentran especies protegidas como el quebrantahuesos; el problema anual que se presenta con las migraciones de grullas de la laguna de Gallocanta; la muerte de otras especies protegidas, como el ciervo, o las batidas de jabalíes en zonas de Reserva Natural, con las repercusiones que éstas tienen para las demás especies del hábitat.

Junto a ello, sucesos como los ocurridos en verano de 1990 en una granja de Sarrión (Teruel) en donde murieron de inanición alrededor de 5.000 animales entre zorros, visones y mapaches (más las negativas repercusiones que están teniendo hoy, para especies autóctonas del lugar, la procreación en libertad de algunas parejas de visones que consiguieron escapar de aquella mortandad) o las doce toneladas de carpas, lucios y tencas que perecieron tras ser desecado en Pantano de Valfuén.

Pero también son frecuentes, con aires ya de fría cotidianeidad, el abandono y malos tratos de animales domésticos, como perros y gatos; la proliferación de espectáculos que comportan muerte o tormentos innecesarios para los animales (pretendidamente amparados en la tradición popular), como los encierros y torero de vaquillas en calles y plazas públicas, los espectáculos con «toro de fuego» «toro de sogas» o «toro embolado» las peleas de perros, las peleas de gallos, etc.

Complejas y variadas son las situaciones que se producen, en paralela correlación con la escasa y fragmentaria legislación existente; con la diversidad de Administraciones Públicas con competencia en la materia y con la frecuencia con que se incumplen las normas de protección, a veces abiertamente toleradas (recordemos cómo ha salido más de una vez fotos en la prensa denunciando la presencia de niños en una corrida de toros, a pesar de que estaba prohibido el acceso a ellas a los menores de 14 años aunque fueran acompañados de sus padres).

Nos consta la ímproba y meritoria labor que están realizando las distintas asociaciones privadas existentes en Aragón, dedicadas a la protección y defensa de los animales, así como las numerosas denuncias y llamadas de atención que vienen efectuando ante las Administraciones y poderes públicos por la falta de vigilancia o de actuación ante incumplimientos de la legislación vigente así como por lagunas legales existentes en la materia.

Todo ello nos ha llevado a redactar un Informe en el que pasamos revista a la situación normativa, partiendo de los textos internacionales que han sido ratificados por España para examinar luego la legislación española y las posibles competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en esta materia.

A) La normativa internacional en materia de protección y defensa de los animales

El documento básico, en el que se contienen los principios inspiradores que deben guiar la intervención de los poderes públicos, es la Declaración Universal de los Derechos del Animal, cuyo texto programático comenzó siendo adoptado por la Liga Internacional de los Derechos del Animal en 1978, aprobado por la UNESCO en 1984, y finalmente, por la Organización de las Naciones Unidas en 1987.

Esta Declaración, encabezada por Consideraciones como que «todo animal posee derechos» «el desconocimiento y desprecio de dichos derechos han conducido y siguen conduciendo al hombre a cometer crímenes contra la naturaleza y contra los animales» y que «el respeto hacia los animales por el hombre está ligado al respeto de los hombres entre

ellos mismos» proclama lo que deben ser directrices de actuación para los hombres y para sus gobernantes en relación con los animales.

A lo largo de catorce puntos se desgranar máximas destinadas a servir de pautas de conducta tanto respecto a las especies salvajes («Todo animal perteneciente a una especie salvaje tiene derecho a vivir libre en su propio ambiente natural y a reproducirse») como para los animales domésticos («Todo animal de trabajo tiene derecho a una limitación razonable del tiempo e intensidad del trabajo, a una alimentación reparadora y al reposo») y los de compañía («Todo animal que el hombre ha escogido como compañero tiene derecho a que la duración de su vida sea conforme a su longevidad natural. El abandono de un animal es un acto cruel y degradante»).

En estos puntos se contiene desde la prohibición de malos tratos y actos crueles a la recomendación de utilizar técnicas alternativas a la experimentación con animales; desde la prohibición de exhibición en cine y televisión de escenas de violencia en las que los animales sean víctimas a la recomendación de que, cuando sea necesaria la muerte de un animal, ésta debe ser instantánea, indolora y no generadora de angustia. La conclusión última: Los derechos de los animales deben ser defendidos por la ley como lo son los derechos de los hombres.

En consonancia con esta Declaración, y aun adelantándose a ella en el tiempo, el Consejo de Europa ha aprobado importantes instrumentos jurídicos como el Convenio Europeo de protección a los animales en explotaciones ganaderas hecho en Estrasburgo en 1976 (ratificado por España en 1988), el Convenio Europeo sobre la protección de animales en transporte internacional de 1968 (España, 1982) y el Convenio Europeo sobre protección de los animales vertebrados utilizados con fines experimentales y otros fines científicos, Estrasburgo 1986 (ratificado por España en 1990), fundados todos en la obligación moral del hombre de respetar a todos los animales y de tener debidamente en cuenta su capacidad de sufrimiento y memoria.

Junto a la importante labor del Consejo de Europa y la existencia de otros Convenios Internacionales de ámbito aún mayor, lamentablemente no siempre debidamente respetados por los Estados (como es el caso del Convenio Internacional para la regulación de la pesca de la ballena), hay que reseñar también la tarea legislativa que ha venido efectuando el Consejo y la Comisión de las Comunidades Europeas a través de Reglamentos que han incorporado al Derecho Comunitario la aplicación de esos Convenios (por ejemplo el Reglamento sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la flora y fauna silvestre, o el relativo a la prohibición de importar en la Comunidad marfil procedente del elefante africano) así como diversas Directivas, entre las que son de destacar la de 18 de noviembre de 1974 relativa al aturdimiento de los animales previo al sacrificio y la de 24 de noviembre de 1986 sobre protección de los animales utilizados para la experimentación y otros fines científicos.

B) La legislación española

En lo tocante a la legislación española, el Gobierno español ha firmado y ratificado los Convenios Internacio-

nales antes citados y como miembro de la Comunidad Económica Española ha incorporado la normativa que en esta materia ha ido surgiendo, adaptándola a la legislación nacional.

En conjunto existen diversos bloques normativos que podríamos subsumir en:

A) La protección de la fauna silvestre o salvaje, es la regulación más moderna de las incorporadas a nuestro ordenamiento en esta materia y objeto de intervención administrativa desde el punto de vista de la conservación del medio natural, mediante la declaración de especies protegidas, en consonancia con las prescripciones de la propia Constitución. Así la Ley 4/1989, de conservación de Espacios Naturales y protección de la Flora y Fauna Silvestres, es la norma de mayor rango en ese ámbito, y las leyes sobre Caza y Pesca, quedan condicionadas a las normas de protección contenidas en dicha Ley y en sus Reglamentos de desarrollo.

B) La protección de los animales domesticados es usualmente contemplada desde la perspectiva de su aprovechamiento económico. De este modo, los animales de los que se obtiene rendimiento económico son el objeto de la ganadería globalmente considerada y, en este ámbito, es importante tener en cuenta la legislación sobre sanidad animal (Ley y Reglamento sobre epizootias); las reglamentaciones relativas a la protección de animales en transporte internacional y otras más específicas destinadas a animales en granjas, como las normas mínimas de protección de las gallinas ponedoras en batería, incorporada en la Orden Ministerial de 21 de octubre de 1987 o el Real Decreto 1614/87, de 18 de noviembre, sobre el aturdimiento de los animales previo al sacrificio.

C) La protección de los animales en espectáculos públicos, previniendo los malos tratos y la crueldad que conllevan, está contenida en el Reglamento General de Policía de espectáculos públicos y actividades recreativas, de 27 de agosto de 1982 y como normas específicas (aunque circunscritas a reses bravas) en la Ley estatal 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos y en el Reglamento de Espectáculos Taurinos aprobado por Real Decreto 176/92, de 28 de febrero. En ellas encontramos referencias y prohibiciones expresas a evitar el mal trato de las reses en los encierros tradicionales, suelta de reses y toro de vaquillas (art. 10.2 de la ley en conexión con el art. 15 que tipifica su incumplimiento como infracción grave) regulándose el régimen de intervención administrativa en estos espectáculos por conexión directa con la competencia estatal en materia de orden público y seguridad ciudadana.

D) La utilización de animales con fines experimentales y vivisección, por último está regulada en el RD 223/1988, de 14 de marzo y en la Orden de desarrollo de 13 de octubre de 1989 que establece normas de registro de los establecimientos de cría, suministradores y usuarios de animales de experimentación. Con ellas se pretende garantizar que el número de

animales empleados en este tipo de prácticas se reduzca al mínimo imprescindible y que, en todo caso, se les conceda un trato que evite al máximo el dolor, el sufrimiento, el estrés o la lesión, prolongados innecesariamente.

A modo de breve inciso, señalar únicamente que estas normas afectan a la libertad científica y que la Constitución reserva a la ley el desarrollo de este derecho, por lo que su regulación exclusivamente reglamentaria ha sido considerada por alguna doctrina como de dudosa constitucionalidad, hasta el punto de estimar que el eventual incumplimiento de obligaciones establecidas en este Reglamento carecerían de sanción; con lo que, de hecho, esta normativa más parecería destinada a observar formalmente la normativa comunitaria que a constituir una verdadera protección de los animales y la consiguiente obligación para los particulares.

C) La distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. en esta materia

Toda la legislación anteriormente reseñada no es la única que existe en nuestro país a nivel estatal ni, tampoco, a nivel autonómico, como más adelante explicitaremos. Creemos, sin embargo, que es cuando menos expresiva del gran número de materias entre las que se reparten las normas de protección existentes y la dispersión de las mismas.

Puede que este hecho no sea en sí mismo perjudicial ya que la especificidad es también positiva y permite que se pueda incidir más detalladamente en algunos aspectos puntuales, pero hay que considerar que con la dispersión suelen también mermarse los aspectos generales y unitarios subyacentes a toda normativa general de protección.

Así por ejemplo, se hecha en falta la existencia de una ley que, a modo de catálogo, recogiera todos los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos del Animal y aplicables, por tanto, a todo animal sea éste salvaje, doméstico o domesticado.

De otro lado, la multiplicidad de ámbitos materiales que entran en juego puesta en relación con el sistema territorial de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, dibuja un panorama realmente complicado que desaconseja tratar esta materia de otro modo que no sea mediante una regulación unitaria; es decir, mediante una ley (sea ésta estatal o autonómica, según el ámbito material de competencias, cuestión que abordamos a continuación) que sienta los principios generales de protección para todos los animales.

Así por ejemplo, en el caso de Aragón pensemos que la Comunidad Autónoma tiene asumidas competencias exclusivas en materia de caza y pesca fluvial (condicionadas por la competencia estatal en legislación básica sobre protección del medio ambiente). También tiene competencia exclusiva, con potestades legislativas, reglamentarias y ejecutivas, en materia de ganadería (a su vez condicionada por la competencia estatal sobre bases y coordinación general de la sanidad, fomento y coordinación de la planificación económica). En cambio en otras materias, el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma es menor, como

ocurre en los espectáculos públicos en los que sólo hay competencia para ejecutar la legislación del Estado.

De hecho, no existe un título competencial específico en la Constitución que atribuya al Estado o a las Comunidades Autónomas la potestad de legislar en materia de protección de animales.

En principio, y dado que tampoco el Estatuto de Autonomía de Aragón, contiene ninguna indicación respecto de esta competencia, correspondería al Estado legislar sobre la materia en virtud de la cláusula residual de atribución de competencias contenida en el art. 149.3 CE.

Partiendo de estas mismas premisas y al objeto de «llenar el vacío legislativamente existente en nuestra Nación en materia de defensa y Protección de los derechos de los animales así como unificar el ordenamiento legislativo vigente, repartido en diversas normas y órdenes sectoriales...» el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados presentó, con fecha 8 de octubre de 1991, una Proposición de Ley de Bases de Protección de los Animales. El Congreso rechazó la toma en consideración de esta Proposición con los votos del Grupo Parlamentario Socialista, para quienes «el único título que el Estado puede alegar como competencial para abordar esta materia es el de la sanidad, sanidad humana o sanidad animal. Los restantes son competencias de desarrollo y de ejecución de las Comunidades Autónomas en regular esta materia».

Sin entrar por tanto en otras consideraciones, interesa constatar aquí cómo el legislador estatal es plenamente consciente de la existencia de un vacío legislativo en materia de protección de los animales y una dispersión de normas sectoriales que no pueden suplir esa carencia de protección general. Junto a todo ello, constatamos también una voluntad de las Cortes Generales y del Gobierno de dejar en manos de las Comunidades Autónomas la regulación normativa de esta materia.

Esta misma voluntad se manifiesta en la aparición de diversas leyes autonómicas, de objeto más o menos amplio, que no nos consta hayan sido recurridas en inconstitucionalidad por el Gobierno de la Nación.

- Cataluña. Ley 3/1988, de 4 de marzo, de protección de los animales.
- Comunidad de Madrid. Ley 1/1990, de 1 de febrero, de protección de los animales domésticos.
- Murcia. Ley 10/1990, de 27 de agosto, de protección y defensa de los animales de compañía.
- Castilla-La Mancha. Ley 7/1990, de 28 de diciembre, de protección de los animales domésticos.
- Canarias. Ley 8/1991, de 30 de abril, de protección de los animales.
- Cantabria. Ley 3/1992, de 18 de marzo, de protección de los animales.
- Baleares. Ley 1/1992, de 8 de abril, de protección de los animales que viven en el entorno humano.

La motivación general que aparece explicitada en todas estas normas es, de una parte, establecer el marco genérico de protección que recoja los principios de respeto y defensa que ya figuran en los Convenios y Tratados internacionales que han sido ratificados por España. De otra, la voluntad

expresa de asemejarse a las sociedades modernas más avanzadas; aquellas en las que el desarrollo social y cultural de sus pueblos las hace estar plenamente concienciadas del respeto que merecen todos los seres vivos de nuestro entorno.

Las regulaciones pueden ser más o menos amplias según contengan normas únicamente referidas a los animales de compañía o comprensivas también de la fauna salvaje.

No interesa a los fines de este Informe entrar a considerar el contenido de estas normas, pues es bien sabido que no es función de El Justicia de Aragón ni legislar ni interferir en las tareas que constitucional y estatutariamente están atribuidas a las Cortes de Aragón y a la Diputación General. Debemos destacar, no obstante, que en prácticamente todas las leyes reseñadas se contemplan aspectos tales como:

- El señalamiento de los principios generales de protección.
- Las obligaciones que competen a los propietarios, cuidadores y criadores de animales.
- Las características mínimas que deben reunir los diversos centros de acogida, mantenimiento o venta de animales tales como tiendas, residencias, centros de recogida de animales abandonados, escuelas de adiestramiento, parques zoológicos, etc.
- Las asociaciones de protección y defensa de los animales y su reconocimiento como colaboradoras de la Administración.
- Las facultades de inspección y control que se reserva a la Administración autonómica o local y el régimen de infracciones y sanciones.

En todas ellas también, se prohíbe la utilización de animales en espectáculos, peleas, fiestas populares y en otras actividades cuando ello comporte crueldad, malos tratos o produzca la muerte.

Generalmente quedan prohibidas las peleas de gallos, perros y demás prácticas similares mientras se exceptúan las fiestas con toros y novillos en las fechas y localidades donde tradicionalmente se celebren, aunque tales festejos quedan sometidos a determinadas condiciones, tendentes a evitar los malos tratos y el sufrimiento innecesario del animal, a la vez que procuran evitar la proliferación de este tipo de espectáculos.

De todo lo hasta ahora expuesto podemos concluir lo siguiente:

PRIMERA.— Existen normas internacionales que han sido ratificadas por España y que son, por tanto, de obligado cumplimiento en nuestro país. Estas normas configuran un sistema general de protección para todos los animales, con el consiguiente reconocimiento de unos derechos y la subsiguiente imposición de deberes y sanciones para quienes los vulneren.

SEGUNDA.— El Gobierno de la Nación y las Cortes Generales han venido adaptando e incorporando al

ordenamiento jurídico español diversas prescripciones internacionales al respecto, pero esta legislación es fragmentaria, dispersa y carece de un marco normativo unitario que garantice el cumplimiento de ese sistema general de protección.

TERCERA.— Esta carencia de marco normativo unitario produce también vacíos legislativos importantes, como ocurre con todo lo relacionado con los animales de compañía y con los requisitos y condiciones que deben reunir la variedad de establecimientos destinados a la venta de animales, su guarda y custodia, exposición, utilización en espectáculos, etc.

CUARTA.— En la Comunidad Autónoma de Aragón se producen con asidua frecuencia casos de malos tratos de los animales y estos casos se dan tanto con referencia a animales domésticos y de compañía como respecto a otros animales instalados en granjas y a aquéllos que viven en libertad aunque sean de especies protegidas.

También existen prácticas que comportan malos tratos y sufrimiento innecesario para los animales, normalmente relacionados con festejos populares.

QUINTA.— Las Asociaciones de defensa de los derechos del animal existentes en nuestra Comunidad Autónoma han venido denunciando ante los poderes públicos y ante El Justicia de Aragón la existencia y proliferación de tales prácticas y la necesidad de cubrir el vacío legislativo existente.

SEXTA.— Este vacío legislativo puede y debe ser cubierto por la propia Comunidad Autónoma de Aragón sin perjuicio de salvaguardar debidamente las competencias que correspondan al Estado en esta materia.

SEPTIMA.— Al igual que corresponde a El Justicia de Aragón, en aplicación del art. 22.4 de su Ley reguladora, la recomendación de modificación o derogación de aquellas normas que condujeran a resultados injustos o dañosos, todo ellos para mejor cumplimiento de sus funciones de defensa de los derechos y libertades, defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico aragonés, le corresponde también —por analogía positiva— el recomendar la adopción de medidas legislativas en los casos que, como el presente, los resultados injustos o dañosos se producen precisamente por la inexistencia de norma.

Todo ello llevó a El Justicia a trasladar su preocupación a las Cortes y a la Diputación General de Aragón mediante una Resolución del siguiente tenor:

PRIMERO.— *RECOMENDAR a las Cortes de Aragón y a la Diputación General, en tanto que titulares de la iniciativa legislativa ordinaria, la necesidad y conveniencia de proceder a la regulación por ley de los derechos de los animales y al establecimiento de los deberes y obligaciones para con ellos.*

SEGUNDO.— *TRASLADAR esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que le antecede, al Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma, al*

Excmo. Sr. Presidente de las Cortes de Aragón, a los señores Portavoces del los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón y al Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes.

Expedientes sobre el uso del aragonés y del catalán en Aragón

Sabido es que en Aragón coexisten junto al castellano que es la lengua mayoritaria de la Comunidad Autónoma otras dos lenguas minoritarias, el catalán y el aragonés, que presentan perfiles diferenciados tanto en lo que atañe a su propia situación estructural —lingüísticamente considerada— como a su grado de utilización. Estas diferencias no obstan, en cambio, para que presenten perfiles comunes en tanto en cuanto ambas son lenguas minoritarias de nuestro territorio.

Muchas han sido las controversias que a lo largo del tiempo han surgido respecto a esta situación multilingüe; controversias que han llegado a provocar intensos debates y aun posiciones enfrentadas aunque, afortunadamente, nunca han pasado del campo de las palabras y de los posicionamientos políticos pues existe un sentimiento de «ser aragonés» y de pertenencia a una misma Comunidad que ha estado por encima de las barreras idiomáticas.

Territorialmente el uso de estas lenguas minoritarias está bien definido: mientras el catalán es la lengua propia de las zonas limítrofes con Cataluña, desde la Ribagorza hasta la parte del Bajo Aragón Turolense, pasando por la Litera, el Bajo Cinca y el Matarraña, el llamado aragonés —en sus diversas modalidades y con sus diferentes peculiaridades y matices— ha permanecido como lengua propia de los Valles Pirenaicos, desde el Sera hasta Ansó, y de las zonas prepirenaicas y somontanos altoaragoneses.

Estructuralmente la situación de ambas lenguas es también distinta porque el catalán, quizá por su condición de lengua mayoritaria en la Comunidad vecina, no ha sufrido el abandono al que se han visto abocadas las fablas que componen el aragonés, propio de sus zonas sometidas a un decrecimiento constante de población y peor comunicadas entre ellas.

Así, mientras el catalán ha mantenido su estructura y desarrollo lingüístico —hoy plenamente normalizado— de tal modo que es el sustrato común de todos los territorios catalanoparlantes (sin perjuicio de que existan variedades dialécticas como es el caso del ribagorzano o modalidades lingüísticas que varían de una población a otra), el aragonés ha padecido junto a su paulatina regresión una dispersión dialectal importante que agravaba su unidad idiomática y que afortunadamente está en franca recuperación.

La realidad muestra que hoy por hoy más del 5% de la población de nuestra Comunidad Autónoma es catalanoparlante mientras que en torno al 2% tiene el aragonés como lengua materna. Y, sin embargo, la incontrovertible existencia de minorías lingüísticas en Aragón contrasta con la falta de reconocimiento jurídico del multilingüismo. Así, a diferencia de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas que han reconocido oficialmente los derechos de las minorías lingüísticas de sus respectivos territorios (como

es el caso de Navarra con el euskera o de Valencia con el valenciano) El Estatuto de Autonomía de Aragón sólo atiende a la pluralidad idiomática desde el punto de vista cultural pero no le reconoce otros efectos jurídicos:

— Art. 7.º E.A.A.:

«Las diversas modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección, como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico».

— Art. 35.º 1.23 E.A.A.:

«Corresponde a la Comunidad autónoma la competencia exclusiva en... Cultura, con especial referencia a ... sus modalidades lingüísticas, velando por su conservación y promoviendo su estudio».

A su vez esta consideración estatutaria, ya de por sí limitadora, tampoco ha sido objeto de ningún desarrollo normativo por parte del legislador aragonés ni del Gobierno de la Comunidad Autónoma, a diferencia de lo ocurrido por ejemplo en Cataluña con el aranés. Hasta el momento, la intervención de los poderes públicos se ha movido más en el campo de las acciones puntuales que como consecuencia de un programa global de reconocimiento, apoyo e impulso de la especificidad cultural y social de las minorías lingüísticas.

La situación gira por tanto en torno a dos fuertes condicionamientos, estrechamente interrelacionados:

— Falta de reconocimiento jurídico de los derechos atribuibles a las minorías lingüísticas diferenciadas y

— Falta de desarrollo normativo que conecte los principios generales de protección con la acción pública de protección, conservación y desarrollo de las lenguas y culturas minoritarias.

Esto ha motivado que la labor realizada hasta el presente por la Diputación General de Aragón, a más de ser en sí misma insuficiente, haya puesto al descubierto las carencias realmente existentes y también el que las minorías lingüísticas afectadas reclamen el efectivo reconocimiento de sus derechos.

Tal es, al menos, la impresión primera que se extrae de las quejas presentadas a El Justicia de Aragón en los años de funcionamiento de esta Institución y de las que hemos ido dando cuenta en los respectivos Informes Anuales.

Globalmente consideradas estas quejas pueden encuadrarse en tres grandes grupos.

a) Aquellas que guardan relación con las actuaciones que viene llevando a cabo la D.G.A. en materia de enseñanza.

b) Las referidas a actuaciones de la D.G.A. en materia de fomento cultural de las lenguas minoritarias.

c) Aquellas que solicitan la mediación de El Justicia para obtener de los poderes públicos el reconocimiento de

cooficialidad de las lenguas minoritarias, con las medidas anejas que comporta dicho pronunciamiento jurídico.

La diversidad de contenidos y la amplitud de éstos aconsejan un tratamiento diferenciado de estos grupos en el que tengan cabida tanto la descripción de cada una de las situaciones globalmente consideradas como los motivos de queja y las propuestas de actuación que, a juicio de esta Institución, pudieran acometerse por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma.

A) Quejas en relación con la enseñanza del catalán y del aragonés

La enseñanza del Catalán

La instrumentación de la enseñanza de la lengua catalana en aquellas localidades donde es la lengua materna de sus habitantes se produce en el curso 84-85 como actuación de la D.G.A. tras la llamada «Declaración de Mequinenza» documento de compromiso político entre algunos Ayuntamientos de la Franja y la propia Diputación General en el que ésta se comprometía a que el catalán fuera enseñado como asignatura optativa en las zonas catalanoparlantes de Aragón.

En el curso 85-86 se firmó un convenio entre el Departamento de Cultura y Educación de la D.G.A. y el Ministerio de Educación y Ciencia que hoy permanece vigente y que ha permitido la progresiva extensión de esta enseñanza aunque manteniendo el carácter de asignatura optativa.

Por lo que se refiere a su implantación, el programa ha tenido en estos años una evolución espectacular, según es de ver en el siguiente cuadro estimativo realizado a partir de los datos proporcionados por el Departamento de Cultura y Educación:

Curso	Alumnos	Profesores	Centros	Municipios
84-85	791	6	12	10
85-86	1.136	9	17	14
86-87	1.278	15	17	14
87-88	1.740	19	18	15
88-89	1.928	19	18	15
89-90	2.300	20	21	17
90-91	2.392	23	23	18
91-92	2.593	26	26	21

Las quejas recibidas por El Justicia de Aragón han provenido tanto del profesorado que imparte esta enseñanza como de Asociaciones culturales de la Franja y han ido referidas a diversas disfunciones o deficiencias del sistema seguido hasta el presente tales como insuficiencia de cursos de formación permanente para el profesorado o necesidad de extensión de esta enseñanza a todos los municipios bilingües.

Enseñanza del Aragonés

La situación de la lengua aragonesa, l'aragonés o fabla, ha sido mucho más crítica que la de otras lenguas y se ha

visto en trance de extinción tanto por el aislamiento y constante decrecimiento de población experimentado en los lugares en que ésta es lengua vernácula como por el menosprecio casi generalizado y secular de la misma por los propios hablantes ante el avance de otras lenguas como el castellano. Estas razones, unidas a la existencia de múltiples variedades dialectales, han comportado la necesidad de acometer previamente los estudios lingüísticos que proporcionaran sustrato suficiente al proceso de normalización, siendo destacable en este aspecto los esfuerzos realizados por entidades culturales privadas y por investigadores e intelectuales, también a título particular.

El estudio y mayor conocimiento de los cuatro complejos dialectales más importantes (el aragonés de la zona occidental, especialmente el ansotano y cheso; el de la zona del Gállego al Cinca; el de la parte oriental del Cinca hasta la cuenca del Esera y el del Prepirineo y Somontanos), la publicación de la Gramática Aragonesa y el Diccionario de Rafael Andolz (en 1977), la aprobación de las reglas de normalización ortográfica del aragonés (en 1987) y la publicación de «losarios como el Vocabulario de lo Cheso y el Vocabulario del Ansotano, son hitos que jalonan el camino emprendido en la recuperación de una lengua prácticamente desatendida por los poderes públicos, excepción hecha de la Universidad de Zaragoza que sí cuenta con una asignatura de Filología Aragonesa.

Por lo que respecta a la enseñanza del aragonés, si bien hubo una primera experiencia apoyada por el Departamento de Cultura de la D.G.A. en el curso 1984-85 que —en colaboración con el Consello d'a Fabla Aragonesa y en convenio con centros escolares de EGB y BUP— permitió la impartición de clases de aragonés en las localidades de Ayerbe, Bolea, Tierrantona y Barbastro, la intervención continuada de los poderes públicos no comienza hasta el curso 89-90 instrumentándose a través de subvenciones que otorga la D.G.A. en función de las peticiones que cursan los Ayuntamientos y de la planificación de cursos que efectúan asociaciones culturales privadas como el Consello d'a Fabla Aragonesa o el Ligallo de l'aragonés, que son las encargadas de impartirlos.

Esta enseñanza no está, por tanto, contemplada en el convenio de Colaboración existente entre Diputación General de Aragón y Ministerio de Educación y Ciencia, por lo que las carencias del programa son aún mayores que en el caso del catalán. Hay que señalar, no obstante, cómo en el Instituto de Bachillerato «San Alberto Magno» de Sabiñánigo viene impartándose desde el curso 1988-89 una asignatura optativa de Lengua Aragonesa y en el curso 1992-93 ha sido el Instituto de FP «Biello Aragón» también de Sabiñánigo, el que ha iniciado clases de Lengua Aragonesa y Literatura, también con carácter de optativa, ambas experiencias apoyadas exclusivamente por el MEC.

En general, por tanto, su implantación es también mucho más escasa que en el caso de las enseñanzas de catalán convenidas por el Ministerio. No obstante, la evolución que ha experimentado desde su puesta en práctica es significativa:

a) En la provincia de Huesca, a través del Consello d'a Fabla que se encarga de la planificación y organización;

profesorado; materiales; programación; orientaciones didácticas y metodológicas, etc.:

Curso	Alumnos	Profesores	Municipios
89-90	116	6	8
90-91	182	10	11
91-92	282	11	12

b) Por su parte, el Ligallo de Fablans de L'Aragonés es el que viene impartiendo cursos en las provincias de Teruel y Zaragoza, principalmente en ambas capitales. Su actividad está siendo subvencionada por la D.G.A. aunque no enteramente (los datos que se transcriben a continuación son sólo los referidos a Cursos subvencionados por la D.G.A.) y las clases se desarrollan tanto en centros de enseñanza como en Casas de Juventud o en los propios locales de la Asociación:

Curso	Alumnos	Profesores	Municipios
90-91	186	7	4
91-92	230	8	2

Propuestas de actuación

El sistema seguido hasta el presente en la enseñanza de las lenguas minoritarias y las demandas contenidas en las quejas recibidas revelan, a nuestro entender, la perentoria necesidad de que los poderes públicos (D.G.A. y M.E.C.) adecuen su acción a las necesidades de la sociedad mediante un programa completo de actuación que, cuando menos, habría de comprender:

a) *Garantizar la alfabetización y enseñanza de la lengua materna en todas las localidades en que ésta no sea el castellano.* Para ello habría que abandonar la práctica seguida hasta el presente (dichas enseñanzas sólo se imparten previa petición de los Ayuntamientos y Centros o previa organización por asociaciones culturales privadas, según hemos visto) y arbitrar los mecanismos necesarios para su progresiva implantación de oficio en todos los centros escolares de estos municipios.

Con esta medida se evitarían discriminaciones individuales como las que se producen al no poder acceder a estas clases por no haberlo solicitado el municipio correspondiente y también discriminaciones colectivas entre municipios. Así sucede que mientras la enseñanza del catalán está extendida prácticamente por toda la Franja de Huesca (Albelda, Alcámpel, Altorricón, Arén, Baldellou, Benabarre, Castillonroy, Fraga, Montanuy, Puente de Montañana, Sopeira, Tamarite de Litera, Tolva, Torrente de Cinca y Zaidín) y por la correspondiente a la provincia de Zaragoza (Fabara, Fayón, Maella, Mequinenza y Nonaspe), en la de Teruel únicamente se enseña en Calaceite.

Por lo que respecta al aragonés, los esfuerzos habrán de ser mucho mayores dado que en la actualidad las clases

abarcaban a pocos municipios y a pocos alumnos por ser impartidas con los esfuerzos de asociaciones culturales privadas que son las que ponen el profesorado y, en ocasiones, hasta las propias dependencias. Es importante reiterar también cómo hasta el presente estas clases se han venido organizando sólo en colaboración con los Ayuntamientos pero no con el Ministerio de Educación por lo que se imparten fuera del horario escolar y del sistema educativo oficial, a modo de cursillos a los que pueden inscribirse desde estudiantes de EGB hasta jubilados, como de hecho ocurre, por lo que las dificultades didácticas son aún mayores y se favorece el abandono de los alumnos a lo largo del curso.

Los municipios donde se han venido desarrollando los cursos de aragonés son los siguientes: Alcolea de Cinca, Almudévar, Aínsa, Ansó, Barbastro, Benasque, Bielsa, Biescas, Binaced, Boltaña, Castellazuelo, El Grado, Fonz, Huesca, Jaca, La Fueva, Monzón, Sabiñánigo, Plan, Siétamo, Teruel y Zaragoza.

Ni qué decir tiene que podría y sería deseable continuar con experiencias como ésta de colaboración con los Ayuntamientos por lo que de positivo tienen para la formación de adultos, como actividades educativo-culturales dirigidas a la población en general, pero nos parece totalmente prioritario e indispensable acometer los planes adecuados para garantizar la alfabetización y enseñanza de las respectivas lenguas maternas dentro del sistema educativo general.

b) *Sin merma de la progresiva implantación de estas enseñanzas, extenderlas a la vez a todos los niveles educativos desde preescolar.*

La alfabetización de la lengua materna desde los mismos inicios del aprendizaje educativo es estimada unánimemente por la doctrina científica como necesidad pedagógica ante el retraso que presentan los escolares que no son alfabetizados en su lengua propia.

En este mismo sentido, y evidenciando las notables diglosias que se producen en nuestro territorio, inciden algunos de los últimos trabajos de investigación efectuados con población escolar aragonesa como el del pedagogo D. Juan Martínez Ferrer, *El Bilingüismo en Aragón: Estudio de sus repercusiones sobre el aprendizaje lectoescritor*.

c) *Inclusión de las asignaturas de Filología Catalana y Filología Aragonesa en las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado y en la Facultad de Filosofía y Letras o Centros de ella dependientes, con especial atención a las modalidades lingüísticas o dialectales que una y otra presentan en las distintas zonas bilingües de Aragón.*

Esta inclusión se hace tanto más necesaria por cuanto habrá de contarse con profesorado especialmente cualificado para la enseñanza de estas lenguas en las localidades de origen y habrán de realizarse diseños curriculares comprensivos de las modalidades que las lenguas presentan en cada zona concreta.

Tan importante es la enseñanza de la lengua normalizada (sea ésta catalán o aragonés) como el acompañarla del conocimiento y enseñanza de las variedades dialectales y modalidades lingüísticas propias de cada territorio.

d) *Hasta tanto no estén transferidas a la Comunidad Autónoma las competencias en materia de Educación, la D.G.A. habrá de impulsar el establecimiento de un Convenio de cooperación con el M.E.C. en el que se concrete la forma de implantación de la enseñanza del catalán y del aragonés, su inclusión en los horarios lectivos con el carácter de asignatura obligatoria, el establecimiento de cursos de formación del profesorado, etc.*

B) *Quejas en relación con el fomento cultural de las lenguas minoritarias*

Distintas Asociaciones culturales aragonesas cuya finalidad es la defensa, promoción, protección, estudio y difusión, unas de la lengua catalana y otras de la lengua aragonesa, se han dirigido en estos años a El Justicia manifestando las carencias que vienen observando en las actuaciones de fomento cultural que realiza la D.G.A.

Ya hemos hecho referencia en apartados anteriores a la consideración de las lenguas (o modalidades lingüísticas de Aragón, según nuestro Estatuto de Autonomía) como elementos integrantes del patrimonio cultural e histórico aragonés que debe ser conservado, amparado y difundido por la Comunidad Autónoma.

En este sentido, tras los datos aportados por el Departamento de Cultura y Educación, las actuaciones emprendidas creemos que pueden reputarse de escasas y dispersas por las siguientes razones.

Paralización de publicaciones propias de la D.G.A.

La Diputación General de Aragón en los Años 1984-85 inició una actividad de fomento de las lenguas catalana y aragonesa según las modalidades propias de Aragón cuyo soporte principal, en este ámbito del fomento cultural, lo constituían dos colecciones de publicaciones (PA DE CASA y O PAN DE CASA NUESTRA) destinadas específicamente a temas literarios y lingüísticos propios de las zonas con lenguas minoritarias.

En la colección «Pa de Casa» se editaron las siguientes obras:

1. *Contalles: Així parlem a les comarques de la Franja*. T. Claramunt (1985).
2. *Converses sobre coses passades i presents de la vila de Calaceit*. S. Vidiella (1984).
3. *La nostra llengua: Gramàtica de llengua catalana*. A. Quintana (1984).
4. *L'home de França*. J.A. Chauvell (1986) 2.^a edición.
5. *Peña-Roja i Vallibona, pobles germans*. D. Lombarte (1987).
6. *Romanços de racó de foc: Poemes de vida i mort*. D. Lombarte (1987).

En la colección «O Pan de Casa Nuestra» fueron éstas:

1. *A L'aire*. E. Vicente de Vera (1985).
2. *Calibos de fogaril*. E. Vicente de Vera (1986).
3. *Textos grausinos*. E. Vicente de Vera (1986).
4. *O Tión*. F. Gil de Cacho (1987).
5. *Replega e textos en aragonés dialeutal de o sieglo XX*. F. Nagore (1987).
6. *A casa maldada*. Ch. Castillo (1989).
7. *As fuellas de París*. E. Vicente de Vera (1989).

La modestia de estas Colecciones no resta interés, como se ve, a las obras que en ellas se publicaron, alcanzando alguna los honores de una segunda edición. Sin embargo, ambas han ido languideciendo a lo largo de estos años hasta el punto de quedar prácticamente paralizadas.

Fomento a la creación literaria

Por Decreto 33/1987, de 1 de abril, la D.G.A. instituyó los Premios «Pedro Arnal Caveró» y «Guillem Nicolau» de Novela, destinados a fomentar y difundir la creación literaria en las diversas modalidades lingüísticas de Aragón persiguiendo además, según explicitaba el preámbulo del Decreto, *un aumento de la estima de los hablantes por su propia lengua*.

El Decreto, mediante Disposición Adicional, convocaba los Premios «Pedro Arnal Caveró» y «Guillem Nicolau» 1988 de Novela e incorporaba, mediante anexo, las respectivas bases.

En su primera edición el Premio «Guillem Nicolau» quedó desierto mientras que el «Pedro Arnal Caveró» sí se concedió pero el jurado, en la propia Acta de concesión, acordó dirigirse al Consejero de Cultura y Educación para manifestarle que consideraban inadecuada la actual convocatoria del Premio «Pedro Arnal Caveró» por resultar inaccesible para la generalidad de los hablantes altoaragoneses, lo que no facilitaba —a su juicio— el fomento y difusión literarios de las modalidades lingüísticas del Alto Aragón y remitían diversas sugerencias al respecto.

En 1988 no se efectuó la convocatoria de ninguno de los Premios.

En 1989, el Decreto 55/1989 instituyó el Premio «Pedro Arnal Caveró» destinado a fomentar y difundir la creación literaria impresa en cualquiera de las modalidades lingüísticas aragonesas empleadas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Aun cuando la dicción del Art. 1.º de este Decreto, por su generalidad e imprecisión, pudiera llevar a pensar que en el nuevo Premio «Pedro Arnal Caveró» se subsumía el «Guillem Nicolau» configurándose así un premio único para toda obra no redactada en castellano, no parece que pueda sostenerse tal interpretación si tenemos en cuenta que las modalidades lingüísticas a las que hace referencia dicho artículo no son cualesquiera modalidades lingüísticas de Aragón sino únicamente las modalidades lingüísticas ara-

gonesas: es decir, las procedentes del aragonés o fabla. Una referencia más explícita encontramos en el Preámbulo del propio Decreto cuando se plantea la reforma de sólo uno de los dos premios instituidos por el Decreto 33/1987 y tal reforma, dice, obedece a ampliar los fines que en principio se propusieron y fomentar la publicación de creaciones en fabla aragonesa.

Sin embargo, y lamentablemente, la Disposición Derogatoria deroga en su integridad el Decreto 33/1987, de 1 de abril (que instituyó, como recordábamos, no uno sino dos premios claramente diferenciados) con lo que el Premio «Guillem Nicolau» no ha vuelto a convocarse y ha pasado a mejor vida tras su efímera existencia.

Por lo que respecta al Premio «Pedro Arnal Caveró» en su configuración actual, parece también estar languideciendo con los años:

— Las distintas convocatorias anuales vienen modificando, sin excepción, los plazos de presentación de originales previstos en el Art. 3 del Decreto 5/1989 que reinstituó el Premio.

— Ha visto sensiblemente rebajada su dotación económica.

— En 1991, por ejemplo, el Premio ha quedado desierto y sólo se ha otorgado el accésit.

Falta de subvenciones o ayudas específicas

Aun cuando de la dicción literaria de los Arts. 7 y 35.1.23. del Estatuto de Autonomía de Aragón parece desprenderse una clara obligación para la Diputación General de Aragón de elaborar y desarrollar planes específicos de ayuda y promoción a las lenguas minoritarias que se hablan en Aragón, ...corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en cultura, con especial referencia a... sus modalidades lingüísticas..., lo cierto es que hasta el presente lo que pudiéramos llamar actuación de oficio de la Administración autonómica se ha limitado a lo ya expuesto en materia de enseñanza, colección de publicaciones y premio de creación literaria, por lo que sólo en lo que respecta a enseñanza se podría hablar de la existencia de una cierta planificación.

Tampoco existen programas específicos de ayudas y subvenciones destinadas a fomentar la actividad cultural en materia de recuperación, conservación, estudio y difusión de estas lenguas que realizan otros entes tales como Ayuntamientos o Asociaciones culturales.

Tanto el Decreto 7/1990, de 23 de enero, que regula el sistema de subvenciones en materia de cultura y educación, como la normativa anterior (Decreto 23/1984, de 29 de marzo y Decreto 7/1986, de 23 de enero) nunca han contemplado específicamente este tipo de actividades. De hecho el Art. 3 del vigente decreto 7/1990, a pesar de su amplísima formulación, ni tan siquiera cita explícitamente a las modalidades lingüísticas:

Podrán ser objeto de subvención... en especial, las relativas a música, teatro, imagen, artes plásticas, cultura tradicional, publicaciones, intercambio y cer-

támenes culturales, encuentros, actuaciones no regladas en materia de educación y, en general, todos aquellos programas o actividades de fomento de la cultura en su más amplia acepción.

A esta falta de mención hay que añadir que el art. 10.2 de ese mismo Decreto permite que el Departamento de Cultura y Educación pueda acordar convocatorias específicas de subvenciones para actividades determinadas de entre las previstas en el art. 3, sin que tampoco en esta posibilidad haya encontrado acogida el apoyo de actuaciones relacionadas con las lenguas minoritarias de Aragón (así por ejemplo, las Ayudas al Teatro convocadas mediante Ordenes de 8-6-90, 12-4-91 y 31-8-92 respectivamente).

De hecho, el examen de los listados globales de subvenciones y ayudas del servicio de difusión cultural en los años 1990 y 1991 muestra las escasísimas subvenciones otorgadas en esta materia.

Subvenciones año 1990

TOTAL SOLICITUDES	391
Concedidas	266
Denegadas	125
REFERIDAS A MODALIDADES LINGÜÍSTICAS. 7	
Concedidas	1
Denegadas	6

Subvenciones año 1991

TOTAL SOLICITUDES	507
Concedidas	315
Denegadas	192
REFERIDAS A MODALIDADES LINGÜÍSTICAS. 7	
Concedidas	2
Denegadas	5

Propuestas de actuación

Tras el pobre panorama expuesto, las propuestas de actuación que caben formular desde esta Institución pasan necesariamente por la urgencia de elaborar un programa estructural que contemple todas sus actuaciones de protección, fomento del estudio e investigación y difusión de las lenguas minoritarias y la cultura autóctona que de ellas se desprende, dotándolas de un presupuesto que sea mínimamente digno.

C) Quejas que demandan la cooficialidad, junto al castellano, del catalán y del aragonés

Es sobre esta cuestión, como indicábamos al principio, sobre la que giran la inmensa mayoría de las quejas recibidas hasta el momento; presentando el siguiente desglose numérico a 30 de noviembre de 1992:

Reconocimiento del catalán

QUEJAS PRESENTADAS	403
QUEJAS ADMITIDAS A MEDIACION	357
a) Procedentes de la C.A.	326
b) Procedentes de fuera de la C.A.	31
QUEJAS RECHAZADAS	46

Reconocimiento del aragonés

QUEJAS PRESENTADAS	2.047
QUEJAS ADMITIDAS A MEDIACION	1.959
a) Procedentes de la C.A.	1.893
b) Procedentes de fuera de la C.A.	66
QUEJAS RECHAZADAS	88

* Se han rechazado aquellas quejas provenientes de personas que no habiendo nacido en Aragón tampoco tenían su residencia en la C.A. y aquellas en las que no constaban los datos de identificación del remitente.

En cuanto al contenido de estas quejas, prácticamente idéntico en todas ellas, hay que decir que se concreta en:

— Exigencia, por derecho y por justicia, del reconocimiento del catalán y del aragonés como lenguas propias de Aragón

— Oficialidad de ambos.

— Una ley de normalización lingüística que asegure la presencia de ambas lenguas en:

- El Estatuto de Autonomía.
- Los Ayuntamientos y las Diputaciones.

• Todos los centros de enseñanza del Alto Aragón, y de las comarcas catalano-parlantes así como la implantación de estudios de filología catalana en los centros universitarios del distrito aragonés.

• Rotulación toponímica de los pueblos, calles, carteles informativos y otros indicadores.

• Los medios de comunicación social.

• Todos los ámbitos de la vida social y profesional.

Se trata, por tanto, de obtener el efectivo reconocimiento de un derecho (el derecho a hablar en la lengua que a uno le es propia) y dotar a ese reconocimiento de plenos efectos jurídicos (derecho a utilizarla socialmente y no sólo a nivel familiar), incorporándolo al propio cuerpo estatutario y desplegando después las normas que fueran necesarias para dotar de virtualidad a ese derecho.

Ya hemos detallado anteriormente cuales han sido hasta el presente las actuaciones realizadas por los poderes públicos en el ámbito educativo-cultural y hemos propuesto

unas sugerencias para las actuaciones del futuro. Pasamos a continuación a examinar el contenido sustantivo de este gran grupo de quejas, partiendo de los propios textos que son normas de obligado cumplimiento, para formular luego las propuestas de actuación que a juicio de esta Institución podrían acometerse.

A) Las lenguas como derechos humanos

Los textos internacionales

Los textos básicos declarativos de los Derechos Humanos, cuando proclaman la igualdad de los hombres ante el Derecho, vinculan su efectivo ejercicio a la no discriminación por razón de raza, sexo, idioma, religión, opinión política y cualquier otra condición o circunstancia política, social o económica en que un ser humano puede encontrarse. Así lo establece la *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948* (art. 21) y el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y Libertades fundamentales de 1950* (art. 14), ratificado por España en 1979.

Por su parte, el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966*, ratificado por España en 1977, junto al compromiso de los Estados parte a respetar y garantizar a todos los individuos de su territorio los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de 1948 (art. 2.1) determina en su art. 27 que:

«En los Estados en que existan *minorías étnicas*, religiosas o *lingüísticas*, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a *emplear su propio idioma*».

Observamos por tanto en todos estos textos un entronque de la protección de las minorías lingüísticas con el derecho a la igualdad y a la no discriminación de las personas de una parte y con la libertad de expresión por otra. Entronque que conlleva unos compromisos para los Estados como son:

- a) *No impedir la práctica de una lengua*, en las mismas condiciones en que no se impide la de las demás lenguas más extendidas.
- b) *No atentar a la igualdad de derechos de los hablantes* y consiguiente supresión de toda discriminación con respecto a las lenguas regionales o minoritarias.
- c) *Proteger tanto el contenido como la forma de la libertad de expresión*. La expresión, si es libre, puede hacerse en la lengua que sea. Si se impone un idioma, no hay libertad de expresión.

Con este mismo alcance se han orientado los documentos europeos elaborados hasta el momento:

- *Resolución del Parlamento Europeo de 16-10-81*, sobre Convenio comunitario de las lenguas y derechos de las minorías étnicas.

- *Resolución del Parlamento Europeo de 11-02-83*, sobre Medidas a favor de las lenguas y culturas de las minorías.
- *Resolución del Parlamento Europeo de 30-10-87*, sobre las Lenguas y culturas de las minorías regionales y étnicas en la Comunidad Europea.
- *Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias de 1988*, aprobada por la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa y por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Esta Carta ha sido aprobada en junio de 1991 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa y está pendiente de ratificación por los países miembros (entre ellos, España).
- *Resolución del Parlamento Europeo de 11-12-90* sobre la situación de las lenguas en la Comunidad y de la lengua catalana.
- Por último, el *Tratado de Unión Europea acordado en Maastrich en diciembre de 1991*, contiene una serie de disposiciones en materia de cultura, formación y educación con incidencia en el ámbito de la protección de las lenguas y culturas minoritarias que han dado ya lugar a una serie de Conclusiones de la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derechos de los Ciudadanos, expresadas a la Comisión de Cultura y Educación (ambas del Parlamento Europeo) mediante un documento de Opinión de fecha 19 de febrero de 1991.

La Constitución Española

En consonancia con las declaraciones de los textos internacionales básicos en materia de Derechos Humanos la Constitución española en su art. 14 establece que los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social.

Nótese que no aparece explicitado el idioma. Fue precisamente un aragonés, el Senador D. Lorenzo Martín Retortillo, quien en las Cortes Constituyentes introdujo una enmienda para incluir la lengua entre los factores de no discriminación, en coherencia con las declaraciones internacionales. Finalmente, no se estimó necesaria su inclusión por entender que el art. 14:

- a) No tiene una voluntad tipificadora cerrada *...cualquier otra condición o circunstancia...*
- b) Comprende también a la lengua por efecto directo del art. 10.2 C.E. que establece que *las normas relativas a los Derechos Fundamentales se interpretarán de conformidad a los acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*, lo que nos reconduce directamente a la Declaración Universal de Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Es pues, en el marco de estos derechos y libertades fundamentales en el que se inserta la *ordenación de la*

estructura lingüístico-jurídica del Estado que efectúa el art. 3 C.E. cuando, tras establecer que el castellano es la lengua española oficial del Estado que todos los españoles tienen el deber de conocer y el derecho a usar, determina en su apartado 2 que *las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos*.

La amplitud de esta formulación que ni siquiera cita cuáles sean *las demás lenguas españolas* (recordemos que, tras el desmembramiento de la U.R.S.S., España ha pasado a ser uno de los primeros conjuntos multilingües de Europa y uno de los Estados europeos de base cultural más heterogénea) conlleva una declaración de reconocimiento para todas las lenguas que coexisten en España (*...serán también oficiales...*).

Lo que se deja a los respectivos Estatutos de Autonomía no es por tanto la declaración o el reconocimiento de dichas lenguas sino, únicamente, la regulación de los efectos de esa declaración; es decir, el alcance de la respectiva cooficialidad lingüística en los territorios plurilingües.

En este mismo sentido de entender el término *...serán también oficiales...* como preceptivo «deberán ser también oficiales» y no simplemente facultativo para las Comunidades Autónomas, se pronunciaron los legisladores constituyentes al debatir las enmiendas que se presentaron a este art. 3.2 tanto en el Congreso como en el Senado (vid. DSCD de 5 de julio de 1978 y DSS de 22 de agosto de 1978).

Con igual carácter, ha declarado el Tribunal Constitucional en su STC. 62/82 que este art. 3.2 *únicamente remite la regulación, que no la declaración, de oficialidad de las lenguas distintas del castellano a los EE.AA. de las distintas Comunidades Autónomas con lo que se permite regular, ordenar o modular las consecuencias jurídicas derivadas de la declaración como oficial de una lengua*.

Así se ha expresado también la Doctrina científica, citando por todos al Profesor Rafael Entrena Cuesta en sus Comentarios al art. 3.2 C.E. *...Pues a la hora de discutir los Estatutos nadie podrá oponerse a la atribución de carácter oficial a la lengua de que se trate que se proclama ya en aquella (la Constitución): lo único que podrá ser debatido es el alcance que a la oficialidad se atribuya en dichos Estatutos*.

B) La cooficialidad de lenguas en España

Alcance y contenido de la cooficialidad

Siguiendo al Tribunal Constitucional (STC 82/86) que ha expresado que *...es oficial una lengua (...) cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos...* podemos calificar a una lengua como oficial cuando ha sido reconocida como vehículo de comunicación entre los ciudadanos, entre los ciudadanos con los poderes públicos y entre los poderes públicos en sus diversos niveles (intra-comunicación, intercomunicación y extracomunicación).

Ni que decir tiene que ese reconocimiento deviene una obligación para los poderes públicos en sistemas democrá-

ticos como el nuestro en los que la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son parte esencial del propio Estado de Derecho.

Ahora bien, los efectos jurídicos que vayan a derivarse de la declaración de oficialidad pueden ser matizados para las lenguas españolas distintas de la castellana por los mismos Estatutos de Autonomía, según lo establecido en la propia Constitución. Con ello se permite que los Estatutos modulen el alcance de la oficialidad y puedan adecuarla, al máximo posible, a la realidad sociolingüística de su respectivo territorio. No es ocioso recordar en este sentido el Dictamen n.º 35 de 21-12-82, del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña según el cual el «de acuerdo con sus Estatutos» de la Constitución quiere decir que *en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma se puede modular, matizar y adecuar a su realidad sociolingüística el principio constitucional de doble oficialidad...*

Los Estatutos de Autonomía

Esta facultad de regulación o modulación es la que han utilizado la mayor parte de Estatutos de Autonomía que tienen realidades multilingüísticas dentro de su territorio:

- Cataluña (art. 3 EAC), Baleares (art. 3 EAIB), País Vasco (art. 6 EAPV), y Galicia (art. 5 EAG), han establecido la cooficialidad del catalán, euskera y gallego respectivamente para todo su territorio en igualdad de rango con el castellano: todos sus habitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas; todas las Administraciones públicas han de conocer y usar ambas lenguas.
- Por contra, la Comunidad Valenciana y la Comunidad Foral de Navarra han atenuado los efectos de la cooficialidad del valenciano y del euskera para aquellas partes de su territorio en las que tradicional e históricamente no se ha usado más que la lengua castellana.

Así, el art. 7.6 EACV establece que *mediante ley se delimitarán los territorios en los que predomine el uso de una y otra lengua, así como los que puedan exceptuarse de la enseñanza y del uso de la lengua propia de la Comunidad*.

Por su parte, el art. 9.2 de la LORAFNA dispone que *el vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua*.

- Junto a la limitación territorial, la regulación de la cooficialidad puede comprender otras limitaciones como por ejemplo la observada exclusión de la enseñanza del valenciano en las zonas de habla castellana (art. 7.6 EACV antes reseñado); limitación que ha sido —a su vez— modulada por la Ley de la Comunidad Valenciana 4/83, de 23 de noviembre, al prever un sistema flexible de incorporación progresiva y voluntaria de la enseñanza del valenciano

en los territorios castellanoparlantes de la Comunidad.

- d) *Otra modulación del ámbito material de la cooficialidad* de aquellas lenguas que sean minoritarias, junto a la limitación territorial de los ejemplos anteriores, *podrá consistir en una reducción de las Administraciones públicas para las que la oficialidad vaya a ser jurídicamente relevante* circunscribiéndola por ejemplo, en un primer momento, a las Administraciones locales de las zonas bilingües.

En este sentido es necesario recordar cómo las entidades locales, en tanto que primer nivel territorial de la Administración Pública, son las que deben asegurar la participación de todos sus habitantes. Esto hizo que normas anteriores a la Constitución como el Decreto 2929/75 y normas inmediatamente posteriores a la misma (pero anteriores a los Estatutos) como el Real Decreto 1.111/79, regularan el uso de las lenguas propias distintas del castellano en las actuaciones de las corporaciones locales, permitiendo a éstas el uso de la lengua propia en los debates de plenos y comisiones, en las convocatorias, en las actas, en la toponimia oficial de los municipios o en la rotulación de sus calles y plazas, etc. La normativa vigente, tras la Constitución y la aprobación de los Estatutos de Autonomía, reconduce sistemáticamente la utilización de lenguas distintas del castellano a que éstas sean oficiales en la respectiva Comunidad, de ahí la importancia de que exista en el texto estatutario de la Comunidad en cuestión una regulación de la oficialidad ajustada a su realidad lingüística.

Ejemplo de esta limitación de Administraciones públicas para las que la oficialidad deba ser jurídicamente relevante la encontramos en la ley catalana 16/1990, de 13 de julio, sobre el Régimen Especial del Valle de Arán cuyo art. 2.1 tras disponer la oficialidad del aranés en el Valle establece que será usado por la Administración propia de éste y por la de la Generalidad.

C) El Estatuto de Autonomía de Aragón

La omisión de cooficialidad

Contrariamente a la opinión mayoritaria de que la Constitución, al declarar y reconocer la pluralidad de lenguas españolas, impuso la obligación de que éstas debían ser oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, dejando únicamente a la libre disposición de los Estatutos el alcance y características de esta cooficialidad, el Estatuto de Autonomía de Aragón no contiene ninguna previsión en este sentido para las lenguas habladas en Aragón distintas al castellano.

Las disposiciones de los arts. 7 y 35.1.22 del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, omitiendo el preceptivo mandato del art. 3.2. CE, únicamente contemplan la pluralidad lingüística de nuestro territorio desde su vertiente cultural; es decir, como parte integrante del patrimonio cultural aragonés que, como tal, debe ser conservado y protegido.

También se omite la calificación de lengua, haciéndose mención únicamente a «modalidades lingüísticas» y ello aun cuando la lengua catalana está reconocida como tal a nivel científico y jurídico y cuando el aragonés está recuperando las bases científicas unitarias para tal conceptualización. Sin que, por otra parte, la consideración del aragonés y del catalán como lenguas independientes vaya a significar desconocer la existencia en ellas de variedades dialectales que son las únicas que propiamente pueden calificarse como de «modalidades lingüísticas».

La falta de regulación de un sistema de cooficialidad que se ajuste a las características que presenta el multilingüismo en Aragón conlleva —a nuestro entender— una discriminación para con los hablantes de estas lenguas minoritarias que se contradice o que no respeta las formulaciones de las normas internacionales que han sido ratificadas por España y como tales han pasado a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico interno, según lo expresamente dispuesto en la Constitución Española y en el propio Estatuto de Autonomía de Aragón cuyo art. 6.1. proclama que *los derechos, libertades y deberes fundamentales de los aragoneses son los establecidos en la Constitución*.

Consecuencias de esta omisión

La omisión por el Estatuto de un preceptivo mandato constitucional no tendría porqué haber impedido el efectivo reconocimiento de sus derechos a las minorías lingüísticas de Aragón y así lo han entendido, por ejemplo, el legislador catalán y el Gobierno de la Nación para el caso del aranés.

El aranés, lengua minoritaria en Cataluña, sólo obtuvo una mención en el art. 3.4. del Estatuto de Autonomía en el sentido siguiente: *El habla aranesa será objeto de enseñanza y de especial respeto y protección*.

Su cooficialidad la ha alcanzado, con plenitud de efectos jurídicos, a través de una ley ordinaria del Parlamento de Cataluña: la Ley 16/90, de 13 de julio, sobre el Régimen Especial del Valle de Arán, cuyo art. 2.1 dispone que *el aranés, variedad de la lengua occitana y propia de Arán, es oficial en el Valle de Arán al igual que lo son el catalán y el castellano*.

Esta Ley no ha sido impugnada en inconstitucionalidad por el Gobierno de la Nación lo que avala la tesis que venimos defendiendo de que es la Constitución la que declara la pluralidad lingüística e impone a los Estatutos la regulación de cooficialidad que resulte más acorde con la realidad sociolingüística de cada territorio; sin que dicho mandato pueda traducirse en omisión pura y simple por parte de los Estatutos.

Así lo entendió el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña en su día y así lo ha entendido también un sector cualificado de la doctrina para quienes *tan irregular es que una ley del Parlamento de Cataluña haga oficial el aranés como que el Estatuto de Autonomía de Cataluña no le hubiera reconocido ya previamente tal carácter*.

Por tanto, la discriminación que afecta a casi un 10% de la población aragonesa, de entre los cuales la inmensa mayoría —más de 60.000 habitantes— son catalanoparlantes, podría haberse paliado en alguna medida a través

de normas aragonesas que impulsaran de forma clara el uso, enseñanza y difusión social de las lenguas minoritarias en los territorios respectivos, de modo similar a la ordenación jurídica efectuada por las demás Comunidades Autónomas con pluralidad de lenguas.

Sin embargo, ni se incluyó en el Estatuto de Autonomía ni ha habido ninguna norma aragonesa en tal sentido y las únicas actuaciones emprendidas desde la Diputación General de Aragón han sido examinadas en relación con la enseñanza y con fomento cultural.

Recapitulación y conclusiones

Por todo lo hasta ahora expuesto y a modo de recapitulación, llegamos a las siguientes conclusiones:

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

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

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

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

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

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

Conclusiones que movieron a El Justicia a formular una Sugerencia a los poderes públicos de Aragón en el siguiente sentido:

PRIMERO.—PONER DE MANIFIESTO ante las Cortes de Aragón y la Diputación General la situación que presentan las lenguas minoritarias en Aragón y los perjuicios que produce su falta de reconocimiento jurídico en el Estatuto de Autonomía.

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

TERCERO.—RECORDAR a las Cortes de Aragón y a la Diputación General los principios enunciados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De la tutela del ordenamiento jurídico aragonés

Relación numérica de expedientes en 1992

Expedientes abiertos	45
Expedientes procedentes de 1991	4
TOTAL EXPEDIENTES	49
Expedientes archivados	45
Expedientes en trámite	4

Desglose de los expedientes

Expedientes sobre Leyes	9
Expedientes sobre Decretos	19
Expedientes sobre otras Disposiciones	4
Expedientes sobre otras Administraciones	2
Expedientes sobre quejas particulares	4
Expedientes sobre Derecho civil aragonés	7

1. Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma

1.1. Expedientes procedentes de años anteriores

En el Informe de 1991 hacíamos constar la existencia de cuatro expedientes que proseguían abiertos, bien por no haber concluido todavía su proceso de tramitación parlamentaria bien por haber sido aprobadas a finales de año, y en un caso concreto por estar haciendo un seguimiento de su desarrollo reglamentario. En concreto los expedientes, todos ellos concluidos ya en estos momentos, eran los siguientes:

Expediente DII-29/90-TO

Proposición de ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza

Como se recordará, esta proposición de ley fue presentada en abril de 1990 mediante el procedimiento de iniciativa legislativa popular. Iniciativa popular cuyo ejercicio ha constituido una experiencia todavía inédita en el panorama español pues no nos consta que se haya presentado ninguna otra a nivel del Estado ni en otras Comunidades Autónomas y ello a pesar de estar contemplada tanto en el art. 87.3 de la Constitución Española como en el art. 15.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, posteriormente desarrollado por la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón.

Su tramitación parlamentaria se vio interrumpida por la finalización de la II Legislatura de las Cortes de Aragón (1987-1991) y la convocatoria de elecciones. Pese a la disolución de las Cortes, no se produjo la caducidad de esta Proposición sino que, de conformidad con el art. 14 de su Ley reguladora: *La iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en el momento de disolverse las Cortes,*

no decaerá por este hecho, si bien, una vez constituidas las nuevas Cortes se retrotraerá al momento de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón debiendo ser incluida en el primer Pleno que se celebre para su toma en consideración, aunque ésta ya se hubiere producido en la Legislatura anterior. De ahí que hubiera de volverse a su toma en consideración y a la subsiguiente presentación de enmiendas. Finalmente, la proposición fue aprobada, convirtiéndose en Ley 2/1992, de 13 de marzo.

El hecho de haber incluido su estudio en este Área obedece a su carácter meramente instrumental (la creación de un Consejo que ha tenido —al final— un carácter meramente consultivo) y a que interesaba más examinar su adecuación e incardinación con las leyes aragonesas en materia de protección de la naturaleza de carácter más sustantivo.

En nuestro estudio hemos considerado que a nivel competencial, a tenor del art. 35.1.10 del Estatuto de Autonomía, no hay dudas acerca de la legitimidad de la Comunidad Autónoma para aprobar una ley como la presente sin que tampoco su contenido suscite problemas de compatibilidad con el resto del ordenamiento jurídico aragonés.

La Diputación General de Aragón ha sobrepasado el plazo de 6 meses que le confería la Disposición Transitoria Primera para constituir el Consejo aunque es éste (el cumplimiento de los plazos para proceder al desarrollo reglamentario) un problema que viene produciéndose también en relación a otras leyes.

Ya exponíamos en los Informes de 1990 y 1991 cómo habíamos comenzado a incoar expedientes por falta de desarrollo reglamentario, entendiendo como tal a esos efectos, aquellos casos en que la falta del desarrollo reglamentario legalmente preceptivo puede convertir en inoperante a una ley a pesar de su absoluta vigencia formal. El criterio que venimos utilizando es, pues, restringido sólo a los casos en que dicho cumplimiento impide a la ley desplegar toda su virtualidad y ya reflejamos detalladamente en el Informe de 1991 (págs. 378 y ss.) algunos supuestos que nos habían parecido paradigmáticos y las resoluciones adoptadas desde esta Institución.

Expediente DII-18/90-TO

Ley 5/1991, de 8 de abril, de declaración de la Reserva Natural de los Galachos de La Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro

Precisamente por esta causa, en el Informe de 1991 (págs. 382 y 383) exponíamos que habíamos abierto expediente de oficio y recabado informe escrito de la Diputación General acerca de sus previsiones sobre el desarrollo reglamentario de la citada Ley. El conjunto de gestiones realizadas con tal motivo nos permitió tener una visión suficiente como para determinar la necesidad de resolver en uso de las funciones que la Ley confiere a El Justicia.

La Ley de Cortes de Aragón de declaración de la Reserva Natural de los Galachos de La Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro, fue publicada en el Boletín

Oficial de Aragón de 12 de abril de 1991 y entró en vigor al día siguiente de su publicación, por establecerlo así expresamente su Disposición Final Tercera, o sea el 13 de abril. Por consiguiente, desde esta fecha regía para la Diputación General de Aragón la obligación de constituir la Junta Rectora de la Reserva Natural *en el plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor de la presente Ley*, como establece literalmente su artículo 10.4.

A su vez, el Director de la Reserva Natural es nombrado por la Diputación General de Aragón a propuesta de la Junta Rectora (art. 11.1), tiene importantes funciones en las actuaciones a desarrollar en el territorio de la Reserva (art. 11.2) y se integra como miembro en la Junta Rectora (art. 10.2.f), a cuyas reuniones asiste así como a las del Comité Asesor (art. 11.2.e). Por su parte, el Comité Asesor no tiene plazo de constitución, ya que lo forman cuatro personas nombradas por el Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón (art. 9.1), pero informa preceptivamente el reglamento de esta Ley antes de su aprobación por la Diputación General de Aragón (art. 9.2.c), por lo que su no constitución impide el desarrollo reglamentario de la Ley previsto en su Disposición Final Primera, y dos miembros del mismo han de integrarse en la Junta Rectora de la Reserva Natural (art. 10.4.e).

Ambos órganos, la Junta Rectora y el Comité Asesor deben informar preceptiva y previamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) (art. 6.2, que menciona un Consejo Asesor —órgano que hay que identificar con el Comité Asesor en el resto del articulado— arts. 9.2.b y 10.3.c), que elabora el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes y es aprobado por la Diputación General de Aragón *en el plazo máximo de un año*, como expresamente establece el mencionado art. 6.2 de la Ley analizada. Las funciones de ambos órganos se desarrollan también con relación al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales antes de su entrada en vigor, ya que la Diputación General de Aragón puede regular o suspender, durante este tiempo y con carácter preventivo, cualquier actividad económica desarrollada en el territorio de la Reserva Natural, aunque necesita recabar previamente informe del Comité Asesor y de la Junta Rectora (Disposición Transitoria Primera).

Otras previsiones de desarrollo y aplicación de la Ley están recogidas en las Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera de la misma, la primera de las cuales señala que el catálogo del estado actual de usos del suelo y de la totalidad de los edificios construidos, indicando su situación legal en la fecha de entrada en vigor de esta Ley y que la Diputación General de Aragón ha de elaborar (art. 7.3), se realizará *en el plazo máximo de seis meses desde la aprobación de la Ley*. La Disposición Transitoria Tercera ordena a la Diputación General de Aragón realizar mediante Decreto, *en un plazo máximo de tres meses*, la delimitación topográfica de los límites de la Reserva y de su zona periférica de protección (mencionada en el art. 6.1.a, al incluirse en el futuro Plan de Ordenación de los Recursos Naturales), norma que ha sido publicada, con unos días de retraso respecto al plazo establecido por la Ley, como Decreto 130/1991, de 1 de agosto, en el Boletín Oficial de Aragón de 9 de agosto, entrando en vigor el mismo día de su publicación.

Finalmente, además del ya mencionado Reglamento de la Ley, ésta contiene otras previsiones de desarrollo, mediante Decreto, que no señalan plazo de elaboración pero que afectan al cumplimiento de la Ley, como son el establecimiento de una Zona Periférica de Protección «con la finalidad de evitar posibles impactos ecológicos y paisajísticos procedentes del entorno inmediato exterior (art. 4) y la declaración de Área de Influencia Socioeconómica, «integrada por aquellas zonas que se delimiten mediante Decreto de la Diputación General de Aragón tras la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, en los términos municipales afectados por la declaración de la Reserva y la correspondiente Zona Periférica» (art. 5.1).

Conforme a la exposición de motivos, esta Ley trata de proteger y conservar dos de los ecosistemas con más riesgo de desaparición en Aragón, como son las zonas húmedas y los típicos sotos o bosques ribereños. La exposición de motivos de la Ley, y el Decreto 130/1991, insisten en la *necesidad de la protección urgente* de estos ecosistemas, por la irreversible degradación que están sufriendo en los últimos años, lo que justifica la declaración de este espacio como Reserva Natural sin un previo Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, ya que al amparo del art. 15.2 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la flora y fauna silvestres *excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación*.

Esta norma tiene el carácter de básica a los efectos de lo previsto en el art. 149.1.23 de la Constitución Española (Disposición Quinta de la Ley estatal 4/1989, citada), que reserva al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, pudiendo las Comunidades Autónomas desplegar medidas de conservación de la naturaleza que estatutariamente les competan, en el marco de lo previsto por la citada Ley. El Estatuto de Autonomía de Aragón declara (art. 35.1.10.^a) que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en «... espacios naturales protegidos, en el marco de la legislación básica del Estado».

Hasta hoy la Ley 5/1991 carece de desarrollo, salvo en lo establecido por la Disposición Adicional Tercera que se plasmó en el Decreto 130/1991, de 1 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba la delimitación topográfica de la Reserva Natural. Ello ha ocasionado un *incumplimiento «en cadena»* dado que la constitución de los órganos previstos en la Ley condiciona el posterior desarrollo de la misma:

— No se ha constituido, ni en el plazo de dos meses ni hasta ahora, la Junta Rectora, por lo que ésta no puede cumplir sus funciones entre las que se encuentra proponer la persona que será nombrada por la Diputación General de Aragón Director de la Reserva Natural.

— El nombramiento del Comité Asesor depende también del Departamento de Agricultura, y el retraso de su constitución impide completar la composición de la Junta

Rectora, y a su vez imposibilita el desarrollo reglamentario de la Ley, condicionado por el informe previo de este órgano.

— Ambos órganos, la Junta Rectora y el Comité Asesor, han de estar constituidos para informar previa y preceptivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, que ha de ser aprobado en el plazo máximo de un año, plazo igualmente incumplido vulnerando de este modo la legislación estatal básica y la Ley aragonesa. Al no haber sido constituidos, es evidente que la Junta Rectora y el Comité Asesor no pueden cumplir el mandato establecido en la Disposición Transitoria Primera, por lo que imposibilitan la puesta en funcionamiento del mecanismo preventivo establecido en la misma, hasta la entrada en vigor del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, respecto a las actividades y aprovechamientos de la zona que no se adecúen a la declaración de la Reserva Natural.

Aparte de otras previsiones de desarrollo y aplicación, sin plazo señalado pero que condicionan el funcionamiento de la Reserva Natural, existe también un incumplimiento patente de lo previsto expresamente en la Disposición Transitoria Segunda respecto a la elaboración del catálogo del estado de los suelos y de los edificios construidos, que debería haberse realizado en el plazo máximo de seis meses desde la aprobación de la Ley.

Se da por tanto un incumplimiento del Ordenamiento Jurídico Vigente, la inaplicación de una Ley de las Cortes de Aragón y la preterición de las finalidades de dicha Ley, que intenta proteger, de forma urgente, ecosistemas con grave riesgo de desaparición en Aragón.

En septiembre de 1991, se acordó abrir un expediente de oficio y recabar informe escrito de la Diputación General acerca de las previsiones de desarrollo reglamentario de la Ley 5/1991, remitiéndonos posteriormente una carta el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, en la que expresaba que se convocaba para el mes siguiente una reunión para nombrar los representantes de la propiedad particular y de las asociaciones conservacionistas, solicitando asimismo el nombramiento del resto de representantes de la Junta Rectora, para poder constituir válidamente dicho órgano.

Con posterioridad se preveía el nombramiento del Comité Asesor y del Director de la Reserva Natural. En cuanto al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales las previsiones señaladas cifraban en este año de 1992 la redacción del mismo y la posterior declaración del Área de Influencia Socioeconómica.

Estas previsiones, que partían ya de un grave retraso acumulado, se han incumplido de nuevo y no se ha publicado oficialmente nombramiento o constitución de ninguno de los órganos recogidos en la Ley a lo largo del año 1992.

Nueve meses después, a finales de octubre, se envía una nueva carta al Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes deseando conocer el grado de cumplimiento de las previsiones anticipadas a principios de año por él mismo. Dicha carta no ha tenido contestación hasta la fecha.

En consecuencia y a tenor de lo expuesto, entiendo que se está produciendo, desde hace ya dieciocho meses

según el mandato legal y cerca de un año de acuerdo con lo expresado por la Administración competente, un incumplimiento por omisión de la Ley 5/1991, de 8 de abril, incumplimiento de especial trascendencia por cuanto redundando en la imposibilidad de poner en práctica los mecanismos de la citada Ley, así como una lesión del derecho colectivo de todos los aragoneses a que se pongan en práctica las leyes aprobadas por sus legítimos representantes.

Todo lo antepuesto, insistimos, era motivo más que suficiente para formular una seria advertencia a la Diputación General de Aragón, acordándose por El Justicia:

1.º: Efectuar RECOMENDACION FORMAL al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón para que en el plazo más breve posible se constituya la Junta Rectora de la Reserva Natural, se nombre el Director de la misma y el Comité Asesor, atendándose sin demora asimismo al reto de las previsiones de desarrollo de la Ley 5/1991.

2.º: Efectuar ADVERTENCIA FORMAL al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de que en caso de no aceptarse la Recomendación citada o no llevarse a cabo en un plazo prudencial, se entenderá que se está ante un incumplimiento grave y reiterado del Ordenamiento Jurídico Aragonés, a los efectos legales oportunos.

Por último, los dos restantes expedientes que manteníamos abiertos al finalizar 1991, la Proposición de Ley de representación de la Comunidad Autónoma en los Organismos de Cuenca y de la modificación de la Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón no dieron lugar a Consideraciones de relevante interés ni a resolución alguna de esta Institución.

1.2. Expedientes relativos a normas de la Comunidad Autónoma incoados en 1992

A) Expedientes sobre leyes

La relación de expedientes referidos a leyes aragonesas abiertos en el Área de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés ha sido la siguiente:

— Proyecto de ley de crédito extraordinario por un importe de 1.100 millones de pesetas para la construcción del edificio sede de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión; hoy Ley 3/1992, de 17 de marzo.

— Proyecto de ley de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario; hoy ley 14/1992, de 28 de diciembre.

— Proyecto de ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992; hoy ley 6/1992, de 4 de mayo.

— Proyecto de ley de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, recientemente aprobada por las Cortes de Aragón en su Sesión Plenaria de 11 de febrero de 1993 y sobre la que no hemos concluido el preceptivo en el momento de redactar este Informe.

— Proyecto de ley por la que se fijan las características básicas de endeudamiento autorizadas por la Ley 3/1991, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1991; hoy, Ley 5/1992, de 13 de abril.

— Proposición de ley de modificación del art. 31 de la Ley aragonesa 3/1984; hoy Ley 7/1992, de 19 de mayo.

— Proyecto de ley por el que se fijan las características básicas de la operación de endeudamiento autorizada por la ley 3/1992, para la construcción del edificio sede de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión; hoy Ley 8/1992, de 27 de mayo.

— Proyecto de ley de actualización de las retribuciones del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio de 1992; hoy Ley 13/1992, de 18 de diciembre.

— Proyecto de ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1993, todavía en trámite.

De la relación de normas estudiadas reseñamos individualizadamente aquellas que han motivado alguna resolución por parte de esta Institución.

Expediente DII-15/92-TO

Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992

Sobre esta norma efectuamos una Sugerencia que trasladamos tanto a las Cortes de Aragón como a la Diputación General, en tanto que titulares de la iniciativa legislativa ordinaria, tras observar que la Disposición final Primera contenía una cláusula de delegación legislativa en los siguientes términos:

Al amparo de lo previsto en el art. 15.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón y en los términos del art. 8 de la Ley 4/1983, de 28 de septiembre, se autoriza al Consejo de Gobierno de la Diputación General para que dicte un Decreto Legislativo por el que se apruebe la Ley del Instituto Aragonés de Fomento, al que se incorporarán, con autorización para actualizar y armonizar, las disposiciones legales vigentes de carácter permanente en materia de gestión presupuestaria, contenidas en las leyes anuales de Presupuestos posteriores a la entrada en vigor de la Ley 7/1990, de 20 de junio, del Instituto Aragonés de Fomento.

Esta delegación legislativa, en el modo en que ha quedado formulada, no respeta los límites de carácter objetivo a los que están sometidas las leyes que ostentan tal carácter por cuanto que uno de ellos es, precisamente, la exigencia de duración temporal de la delegación que presupone la fijación de un plazo determinado para que el ejecutivo la lleve a cumplimiento.

Así lo establece taxativamente el art. 82.3 de la Constitución:

La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio (...). No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado.

Esta misma exigencia viene también determinada por el art. 15.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón que remite al art. 82 de la Constitución. En concordancia con él, la Ley 4/1983, de 28 de septiembre, invocada también por la Disposición Final Primera objeto de esta Sugerencia, por la que se regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón, ha reiterado, como no podía ser de otra forma, los requisitos de la delegación legislativa fijados constitucionalmente.

La claridad y rotundidad de estos preceptos y el superior rango normativo que ostenta la Constitución y el Estatuto de Autonomía con respecto al resto del ordenamiento jurídico ordinario, nos eximen de hacer otras consideraciones y de citar a la numerosa doctrina y jurisprudencia existente al respecto.

La Sugerencia realizada, en el sentido de que se procediera a la subsanación y consiguiente fijación de plazo en la delegación legislativa conferida por la Disposición Final Primera de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, no ha sido atendida por las Cortes de Aragón ni por la Diputación General de modo que ni se ha modificado la ley en cuestión ni la Diputación General ha procedido, en el momento de redactar este Informe (febrero de 1993), a dar cumplimiento a dicha delegación.

Expediente DII-10/92-TO

Ley 14/1992, de 28 de diciembre, de Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón y de Medidas Específicas de Reforma y Desarrollo Agrario

Si alguna legislación de la Comunidad Autónoma ha sido especialmente polémica y de gran trascendencia social ésta ha sido sin duda la legislación agraria. En primer lugar se aprobó la Ley 3/1987, de 10 de marzo del Banco de Tierras, que fue sustituida por la Ley 6/1991, de 25 de abril, de Patrimonio Agrario de la Comunidad, que a su vez ha quedado expresamente derogada por la nueva Ley 14/1992, que añade a su título referente al patrimonio Agrario de la Comunidad, la inserción de una regulación especial sobre medidas de reforma y desarrollo agrario.

Por tanto, tres veces han legislado las Cortes de Aragón sobre esta materia, en las tres legislaturas autonómicas habidas hasta el momento, y a iniciativa de un grupo político distinto. Si la Ley del Banco de Tierras fue inspirada por la filosofía política del Partido Socialista, la Ley de Patrimonio Agrario de 1991 respondió a una iniciativa del Grupo Parlamentario del CDS, mientras que su reforma y sustitución por la actual de 1992 ha sido producto de los partidos políticos (PAR-PP) que apoyan al Gobierno Regional, llevando la iniciativa y defensa parlamentaria fundamentalmente el Grupo Parlamentario Popular. Ello da idea de los diferentes criterios políticos encontrados a la hora de determinar cómo se debía de regular esta delicada competencia en materia agraria y las consecuencias socioeconómicas que originaba.

La abundancia de legislación autonómica tan apenas se ha traducido todavía en resultados prácticos puesto que la Ley del Banco de Tierras, aun a pesar de su vigencia formal hasta 1991, no fue aplicada por la Diputación Ge-

neral lo que originó que, desde esta Institución, efectuáramos una Recomendación formal que consta en las págs. 340 a 343 del Informe Anual de 1990. Por lo que atañe a la Ley 6/1991 que vino, finalmente a sustituirla, también advertimos en el Informe anual de 1991 (pág. 378) del peligro que corría de ser nuevamente inaplicada.

En otro orden de cosas, señalar que la legislación aragonesa reciente se enmarca dentro de la evolución que se ha producido en los últimos cincuenta años en la legislación de colonización y reforma agrarias cuando tras el agotamiento de los sistemas tradicionales de colonización agraria consistentes en la roturación de zonas incultas (derecho de escaliar en Aragón), la existencia de un numeroso campesinado sin tierras originó la legislación de reforma agraria de la II República a principios de los años treinta de este siglo, experiencia que enconó la conflictividad social en el campo español y que quedó cortada de raíz a partir de la guerra civil.

El nuevo régimen surgido de la contienda bélica optó por una nueva política agraria consistente en la instalación de nuevos colonos —como propietarios de lotes de tierra— en grandes zonas incultas, preferentemente de propiedad municipal y algunas de grandes terratenientes y herederos de casas nobiliarias, y en las tierras transformadas en regadío por las grandes obras hidráulicas, en ambos casos con creación de nuevas pequeñas poblaciones. Las consecuencias de esta nueva colonización tuvieron especial importancia en Aragón por la confluencia de circunstancias como la gran extensión de algunos términos municipales, la existencia de residuos de propiedad señorial y la transformación en regadío de grandes zonas en las comarcas de Monegros y Cinco Villas. Consecuencia de ello fue la creación de los «pueblos de colonización» en estas comarcas y en el Bajo Aragón, algunos de ellos poblados por los habitantes de los pueblos inundados por los pantanos que posibilitaron la realización de las grandes obras hidráulicas.

La siguiente fase de la política agraria ya no fue de colonización agraria sino de reforma de las estructuras agrarias, primándose los procesos de concentración agraria que redujesen el excesivo porcentaje de minifundismo diseminado en el campo español. La acumulación de legislación sucesiva de política agraria se decantó en la aprobación del Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, que ha constituido por sí solo una especie de código agrario español especial en cuanto a la materia (292 artículos), imprescindible como referencia en toda la legislación agraria posterior.

En el nuevo Estado democrático, tras la aprobación de la Constitución de 1978, las primeras leyes incidieron sobre fincas manifiestamente mejorables (Ley 34/1979, de 16 de noviembre), arrendamientos mejorables (Ley 83/1980, de 31 de diciembre) y especialmente significativa de la nueva época es la Ley 49/1981, de 24 de diciembre, del Estatuto de la explotación familiar y de agricultores jóvenes; ley esta última fundamental en materia de conservación y ayudas al patrimonio agrario familiar y unidades de cultivo, introduciendo el pacto sucesorio, claramente inspirado en el derecho aragonés, como modo de transmisión de las explotaciones familiares.

Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía, con la consideración de la agricultura como materia de compe-

tencia exclusiva de acuerdo con la ordenación general de la economía, y de los Reales Decretos de Transferencias, no cabe duda de la capacidad de la Comunidad Autónoma para legislar en la materia. Hay que hacer notar, no obstante, que ni las leyes aragonesas anteriores ni la actual de 1992 han prescindido completamente de la legislación estatal (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, en adelante LRYDA) que sigue permaneciendo como derecho supletorio en todo lo no contemplado expresamente por la norma autonómica.

Sugerencias de esta Institución al Proyecto de ley:

Durante la tramitación de la norma, y principalmente por haber observado que en el proyecto presentado por el Ejecutivo se contenían una serie de puntos discrepantes en relación con el Estatuto de Autonomía y con otras leyes aragonesas como la Compilación de Derecho Civil de Aragón, acordamos remitir a los Grupos Parlamentarios una serie de observaciones en la convicción de que podrían serles de utilidad en su labor parlamentaria y en salvaguardar la coherencia interna de nuestro ordenamiento jurídico.

Estas observaciones son las siguientes:

PRIMERA: En cuanto a la *titularidad del Patrimonio agrario de los bienes y derechos reales que lo componen*, se sugería, de acuerdo con el art. 47 del Estatuto de Autonomía de Aragón y la Ley 5/1987 del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se deslindara la titularidad de los bienes y derechos del ejercicio de la facultades y funciones dominicales de los mismos, ya que el titular en todo caso es la Comunidad Autónoma y no la Diputación General de Aragón.

Se solicitaba por tanto que el art. 1.3 del Proyecto y los concordantes (art. 11.3, 14, 16 y 30.1) reprodujeran esta distinción donde trataban de los bienes inmuebles de naturaleza agraria «adquiridos por» o «cedidos en uso a» la Diputación General de Aragón. En la redacción definitiva de la Ley se ha tenido en cuenta esta sugerencia modificándose los citados artículos que, en el texto vigente, son los art. 1.2, 15 y 17.12.

SEGUNDA: *Errata en el art. 16.2 del Proyecto.*

Señalábamos a este respecto que el apartado 2 del art. 16, reproducción del art. 26.2 de la Ley 6/1991, parecía contener una errata cuya causa la encontrábamos en un posible error en la transcripción. Este error se venía arrastrando ya en la citada ley de 1991 y se produjo, a nuestro entender, porque en la redacción originaria de este segundo apartado (Vid. BOCA n.º 54, de 5 de octubre de 1988) se comenzaba diciendo: «No obstante, *si ésta* llegara a renovarse...». El pronombre *ésta* estaba claramente referido a la *cesión*, aludida en la última frase del párrafo anterior. Una enmienda (BOCA n.º 37, de 20 de enero de 1989, enmienda n.º 83) pretendió, para mejorar el estilo, sustituir el pronombre por el sustantivo al que representaba pero en lugar de *cesión* se transcribió *concesión*.

Esa errata no se ha corregido y ha pasado al actual art. 17.2 de la Ley. Dada su íntima conexión con el apartado 1 pasamos a transcribir íntegro el artículo para facilitar la comprensión de lo que estábamos señalando, añadiendo que

el art. 15 ha establecido previamente que aquellos bienes del Patrimonio Agrario sobre los que la Comunidad Autónoma carezca de pleno dominio (es decir, aquellos que le hayan sido cedidos según expresa el art. 1.2.c de la Ley) serán adjudicados en régimen de concesión:

Art. 17.1. Ninguna concesión podrá tener una duración superior a la del derecho real limitado que posea la Comunidad Autónoma, y en todo caso, se extinguirá con éste. (Es decir que toda concesión se extinguirá cuando se extinga la cesión, lo cual es perfectamente lógico).

2. No obstante, si la concesión llegara a renovarse, el concesionario que lo hubiera sido por tiempo igual a la duración del derecho de la Diputación General de Aragón podrá continuar en la misma condición por el nuevo período. Como se ve, lo que pretende este apartado es otorgar un derecho preferente al concesionario que lo hubiera sido durante toda la duración de la cesión a la Diputación General de Aragón pero para ello, lo necesario es que se renueve la cesión, no concesión, que tenía la Comunidad Autónoma (y no como la Diputación General ya que ésta únicamente es la que ejercita ese derecho pero no es la titular del mismo) porque, sin cesión no puede darse la concesión.

Como se observa, la redacción del artículo finalmente aprobada en su apartado 2 es confusa, ya que utiliza el mismo término (concesión) para referirse a dos situaciones distintas; que pertenecen a categorías jurídicas también distintas, y es confusa también por la contradicción de titularidades (entre Comunidad Autónoma y Diputación General de Aragón) que se manifiesta entre los apartados 1 y 2 de este artículo.

TERCERA: *Capacidad de las personas por razón de edad.*

Tanto el art. 29.1 de la Ley 6/1991 como la nueva Ley en su art. 20.1 han recogido la posibilidad de ser adjudicatarios de bienes «a las personas mayores de edad o menores emancipados» con lo que se incluye a los menores aragoneses de 18 años casados, surpimiéndose así una restricción que había introducido la Ley del Banco de Tierras —incoherente con el Derecho civil aragonés— que exigía «ser mayor de 18 años o menor emancipado».

En nuestras observaciones al proyecto de ley expresábamos que, sin embargo, se seguía sin tener plenamente presente el régimen aragonés de la capacidad de las personas por razón de edad, regulado en los artículos 4 a 6 de la vigente Compilación del Derecho Civil de Aragón.

Con tal fundamento entendíamos que sería oportuno tener en cuenta esta regla de capacidad ampliada en el art. 19.1 del proyecto (hoy, art. 20.1 de la Ley) que establece los requisitos personales de los adjudicatarios. Tal sugerencia no fue tomada en consideración por el legislador.

En el mismo sentido se sugería la modificación del art. 24.3 del Proyecto («si alguna de las personas mencionadas en este artículo fuese menor de edad, entre tanto no alcance la mayoría o se haya emancipado, la administración de la explotación corresponderá a las personas a quienes, según

derecho, compete la administración de su patrimonio»), ya que da a entender que en ningún caso la administración de la explotación puede corresponder al menor de edad no emancipado. Esta afirmación no es cierta respecto de los menores aragoneses mayores de 14 años por lo establecido en el art. 5.1 de la Compilación: no hay duda que también los actos de administración de sus bienes pueden ser directamente realizados por el menor aragonés mayor de 14 años («toda clase de actos y contratos») con la oportuna asistencia. Y ello no obsta a que, por otra parte, los padres tengan encomendada la administración de los bienes de los menores (art. 12.1 Compilación).

En consecuencia, la redacción del apartado 3.º del art. 24 que proponíamos decía: «si alguna de las personas mencionadas en este artículo fuese menor de edad, la administración de la explotación corresponderá al propio menor, si tiene vecindad civil aragonesa y ha cumplido catorce años y/o a quien o quienes, según Derecho, compete la administración de su patrimonio».

Aunque este apartado 3.º, ahora del art. 25 de la nueva Ley, se modificó formalmente en su trámite parlamentario, no ha ocurrido lo mismo con su contenido, como se aprecia en su redacción: «si alguno de los que resultare subrogado según las reglas establecidas en el presente artículo fuese menor de edad, la administración de la explotación corresponderá, hasta que no alcance la mayoría o se emancipe, a quienes según derecho corresponda administrar su patrimonio».

Por consiguiente, entendemos que el problema planteado no se ha resuelto de forma acorde con el Derecho común aragonés y la nueva Ley ha optado por seguir un camino distinto y más restrictivo del que posibilita la Compilación de Derecho Civil de Aragón.

CUARTA: *Disposición derogatoria.*

Sí que se corrigió en la tramitación parlamentaria un error apreciado en la disposición derogatoria del Proyecto de Ley, que establecía no sólo la derogación expresa de la Ley 6/1991, sino también «cuantas otras disposiciones de igual o mayor rango que se opongan a la presente». El principio de jerarquía normativa que impide derogar otras disposiciones que no tengan igualdad o menor rango que la aprobada fue contemplado ya en la fase de tramitación parlamentaria de la Ley, y en la actual disposición derogatoria se ha modificado la expresión «mayor rango» por «menor rango».

Tres precisiones en cuanto al contenido de la nueva Ley

No es necesario extendernos aquí en cuanto a la estructura y contenido de la Ley 14/1992, bastante más extensa que la de 1991 y que introduce mayores novedades al abarcar un mayor contenido competencial. Interesa no obstante dejar constancia de tres cuestiones, que nos parecen importantes y que, por no estar expresamente contempladas en el texto de esta norma, podrían originar una serie de conflictos a los particulares además de servir para menoscabar o impedir, directa o indirectamente, los tradicionales derechos forales de pastos contemplados en el art. 146 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón.

PRIMERA: Sobre las concentraciones de carácter privado. El procedimiento de concentración.

La especialidad de las concentraciones parcelarias de carácter privado con relación a las de carácter ordinario es que sólo son obligatorias para los propietarios y titulares de derechos reales u otras situaciones jurídicas existentes que voluntariamente aporten fincas, pudiendo establecerse compensaciones en metálico en las adjudicaciones de fincas de reemplazo, y los proyectos y estudios técnicos los llevan a cabo los promotores, correspondiendo su aprobación al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, gozando de los beneficios fiscales establecidos por la legislación tributaria (art. 49).

En relación con procedimientos de concentración, la Ley aragonesa contiene una regulación plena que sustituye por entero a la contenida en el Decreto 2059/1974 que desarrolló la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en cuanto a los procedimientos de concentración. Una de las razones sustentadas por el ejecutivo aragonés para entrar a regular la materia fue precisamente que los requisitos y procedimientos no estaban explicados de forma clara en la legislación estatal y que en algunos de ellos, en el procedimiento de concentración sin publicaciones, se planteaban problemas como que las cargas no se transmitían a los lotes de reemplazo si el titular de la carga no lo solicitaba (Vid. Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón n.º 22).

Sin embargo, el procedimiento aragonés creemos que plantea ciertos problemas respecto, precisamente, a las garantías necesarias para el correcto respeto y salvaguarda de los derechos reales y otras situaciones que recaigan sobre las fincas objeto de concentración y que, a nuestro entender, deberían haberse contemplado expresamente.

El art. 3 del Decreto 2059/1974, al analizar comparativamente las dos regulaciones, exige *declaración, con las circunstancias necesarias conforme a la legislación hipotecaria para la inscripción en el Registro de la Propiedad, de los derechos reales y situaciones jurídicas que tuvieran por base las parcelas aportadas a la concentración y que hayan de trasladarse a las fincas de reemplazo (art. 3.1.b).* En caso de que tales derechos reales preexistentes sobre la finca no vayan trasladarse a la finca de reemplazo, establece la obligación de figurar en el Proyecto *las cargas y situaciones jurídicas que persisten en cada finca (art. 3.1.c).* Por lo que respecta a la norma aragonesa, el art. 56.1.e) únicamente requiere una *declaración de cada una de las fincas de reemplazo que se deba adjudicar a cada propietario, así como de los derechos reales y situaciones jurídicas que hayan de trasladarse a las mismas, acompañadas del correspondiente plano.*

Como se ve la normativa estatal requería mayores garantías con respecto a los derechos reales y otras situaciones jurídicas (declaración con las circunstancias necesarias conforme a la legislación hipotecaria para la inscripción en el Registro de la Propiedad), además de prever expresamente los casos en que tales derechos y situaciones no vayan a trasladarse a la finca de reemplazo sino a persistir sobre la finca original.

Las dudas sobre la adecuada contemplación y el establecimiento de garantías suficientes respecto a los derechos

reales y situaciones jurídicas que recaigan sobre fincas objeto de concentración parcelaria privada se acrecientan al contemplar como en la tramitación parlamentaria de la Ley se mantuvo hasta el Pleno la enmienda n.º 70 del Grupo Parlamentario Socialista, finalmente rechazada, que solicitaba la inclusión de la misma en el texto como Disposición Adicional Quinta y cuyo tenor literal era el siguiente:

Quinta.— Las actuaciones dirigidas a la concentración parcelaria de carácter privado regulada en esta Ley, así como el resto de concentraciones parcelarias reguladas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, versarán exclusivamente sobre los aprovechamientos agrícolas. Consecuentemente y excepto que se haga expresamente en el acta final de la concentración mención a otra cosa, pervivirán los derechos de pastos que tradicionalmente existieran sobre las fincas concentradas y conocidos con los nombres de alera final (como decir foral), mancomunidades de pastos, dehesas u otros análogos. La pervivencia de los derechos de pastos se hará constar expresamente en cuantas inscripciones se practiquen en el Registro de la Propiedad. Lo mismo se entenderá respecto al aprovechamiento de otros derechos distintos del agrícola que pudieran existir.

La motivación de la enmienda expresaba que trataba de *solucionar uno de los problemas permanentes en las concentraciones parcelarias actualmente desarrolladas por la Diputación General de Aragón.*

SEGUNDA: Los derechos tradicionales de pastos en el Derecho Civil Aragonés.

Los derechos tradicionales de pastos a que hacía referencia esta enmienda, están contemplados en el art. 146 de la *Compilación de Derecho Civil de Aragón* que expresa que:

La alera foral y las mancomunidades de pastos, leñas y demás «adempros» cuando su existencia está fundada en título escrito o en la posesión inmemorial, se regirán por lo estatuido en aquel o lo que resulte de ésta.

Lógicamente ha de pensarse que la nueva Ley aragonesa no ha pretendido atacar directamente estos derechos de pastos tradicionales, ya que a pesar de la disposición derogatoria genérica incluida se entiende que para su derogación haría falta una mención en el texto legal más específica, por lo que la conclusión a la que puede llegarse es que la citada enmienda se consideró innecesaria.

Como es sabido, la *alera foral* es una de las instituciones más antiguas de nuestro Derecho propio y su contemplación en el Fuero de Jaca de Sancho Ramírez la hace casi milenaria (o lo es ya contando con las costumbres preexistentes que plasma el Fuero) y pionera entre las instituciones que formarían el Cuerpo de Fueros y Observancias del Reino de Aragón (Fuero 2.º *De pascuis, gregibus et capanis*, de 1247, libro III, y Observancias 35 y 36 *De generalibus privilegiis totius Regni Aragonum*, del libro VI, y 1 a 10 del título *De pascuis, gregibus et capanis*, del libro VII). Fue recogida en el Apéndice (art. 16), como servidumbre voluntaria, y en la *Compilación* de 1967, en términos más amplios, no siendo modificada su regulación en la reforma de 1985.

Es una servidumbre de pastos predial, discontinua, aparente o no y de carácter positivo, que se extingue en principio sólo por las causas señaladas en su título de constitución, por la legislación foral que le sea aplicable y de acuerdo con lo señalado por el Código Civil en materia de servidumbre (art. 546).

Es evidente que la legislación foral aragonesa no pudo prever los cambios que en materia agraria se pudieran producir en tiempos futuros, por lo que exige un especial cuidado contemplar las repercusiones que las nuevas decisiones de política agraria puedan conllevar con relación a las instituciones tradicionales, y valorar en sus justos términos la supervivencia de las mismas y su compatibilidad con las nuevas situaciones: Toda servidumbre legítimamente adquirida exige la posibilidad de su uso normal, sin que se pueda menoscabar en modo alguno y mucho menos hacerlo imposible.

El modelo de procedimiento adoptado en la nueva Ley aragonesa es el que el Decreto 2059/1974 denomina «sin publicaciones» pero sin las garantías que hemos visto exige el art. 3 de esa norma estatal por lo que, a nuestro entender, se disminuyen las garantías de los titulares de derechos reales sobre las fincas en proceso de concentración a ver reconocidos tales derechos, ya que ello requiere una actividad positiva y colaboradora de los titulares de los predios sirvientes que son los que deben, según Ley, declarar la existencia de tales servidumbres sobre sus predios.

Habrà sin duda, un período de información pública (art. 57.1) y cabrá a los interesados interponer los correspondientes recursos de alzada (art. 57.2), pero no hay que olvidar que la alera foral es una servidumbre de pastos intermunicipal, no garantizándose la exposición pública de los Planes y Proyectos de concentración en todos los ayuntamientos de la zona, sino sólo de donde se hallan las tierras a concentrar. Por tanto existen unas posibilidades razonables de llegar a la inscripción de los títulos en el Registro de la Propiedad sin que queden recogidas las servidumbres existentes, lo que originaría sin duda cuestiones litigiosas con los nuevos titulares de las fincas sobre las que recaiga dicha servidumbre y la posibilidad real de que se intente su extinción.

Por otra parte, y también por lo expuesto en el apartado anterior con relación a la ausencia de previsión de la permanencia de los derechos reales en la finca de origen, hay que señalar que no es posible el traslado a las nuevas fincas de reemplazo de las servidumbres de alera foral si no se encuentran en la zona sobre la que recae dicha servidumbre, ya que los predios entre los que existe la alera han de reunir el requisito esencial de ser siempre contiguos y colindantes, sin poder quebrarse este «continuum» territorial, que sería causa para la extinción de la servidumbre.

TERCERA: La obligación de velar por el debido respeto a los derechos tradicionales de pastos.

Creemos en definitiva, que hay que entender que la competencia exclusiva contemplada en el Estatuto de Autonomía en su art. 35.1.4 de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés vincula a todos los poderes públicos, y que la conservación de estas instituciones supone la conservación del Derecho propio, por lo

que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes que es el responsable de aplicar la nueva Ley aragonesa queda afectado por este mandato estatutario.

Las actuaciones concretas que, sin duda podrá llevar a cabo el citado Departamento, son de sencilla aplicación, ya que el carácter habitual de los derechos forales de pastos es su configuración como servidumbres de carácter público, o en interés o beneficio de una colectividad (o de dos como en el caso de las servidumbres recíprocas), por lo que habitualmente el Departamento de Agricultura cuenta con los medios necesarios, a través de los servicios correspondientes o en los Planes de aprovechamiento anuales, para aportar de oficio la información suficiente sobre la existencia de servidumbres o mancomunidades de pastos y tutelar durante el procedimiento de concentración su adecuado respeto.

Este deber de respeto y tutela de los derechos reales tradicionales habrá de extenderse igualmente a los derechos consuetudinarios agrícolas existentes que, en este caso y según se ha comprobado por esta Institución, son fuente de conflicto en los procesos de concentración y reforma de estructuras agrarias, ya que se abrió Expediente (n.º 339/89) en el proceso de concentración parcelaria en el proceso de transformación de tierras en Bardenas II en los montes de la localidad de Luna, por la servidumbre de aprovechamientos agrícolas (derecho foral de escaliar) que disfrutaban los vecinos agricultores de Erla en los montes de dicha localidad reconocidos por títulos centenarios. Es necesario ante estas situaciones contemplar con equidad los derechos adquiridos por los titulares de estos aprovechamientos e intentar satisfacer sus legítimos intereses.

Resolución dirigida al Departamento de Agricultura y Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón

Consecuentemente con todo lo hasta ahora expuesto en el apartado anterior, acordamos tomar, en uso de las facultades que a El Justicia confiere al artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, la siguiente RESOLUCION:

1.º— Efectuar recordatorio formal al Departamento de Agricultura y Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón en el sentido de que en los procesos de concentración parcelaria y demás actuaciones de reforma y desarrollo agrario se respeten los derechos forales tradicionales de pastos contemplados en el artículo 146 de la Compilación de Derecho Civil de Aragón, así como todos los demás derechos reales agrícolas o pecuarios adquiridos por justo título o posesión inmemorial, sin menoscabar o impedir, directa o indirectamente, su uso.

2.º— Sugerir al citado Departamento que en los procedimientos de concentración, especialmente en los de concentración parcelaria privada, facilite dicho Departamento, de oficio o a instancia de parte, cuantos datos y antecedentes obren en su poder y puedan ser de utilidad a los interesados, y especialmente a los promotores de la concentración y titulares de derechos reales y otras situaciones jurídicas sobre las tierras en proceso de concentración, prestando asimismo su colaboración y asesoramiento para la investigación, estudio y adecuado tratamiento, de acuerdo con el Ordenamiento Jurídico Aragonés, de estos derechos y situaciones jurídicas.

B) Expedientes relativos a Decretos

En cuanto a los decretos emanados de la Diputación General de Aragón, la relación de expedientes abiertos durante 1992 ha sido la siguiente:

— *Decreto 215/1991*, de 17 de diciembre, por el que se crea el Registro de Policías Locales de Aragón y se regula su funcionamiento.

— *Decreto 222/1991*, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de Policías Locales de Aragón.

— *Decreto 218/1991*, de 17 de diciembre, por el que se aprueba la reestructuración del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes.

— *Decreto 14/1992*, de 18 de febrero, por el que se distribuyen competencias en materia de personal.

— *Decreto 101/1992*, de 26 de mayo, sobre fomento del empleo.

— *Decreto 102/1992*, de 26 de mayo, por el que se regula el Plan formativo de la Diputación General de Aragón para 1992.

— *Decreto 105/1992*, de 26 de mayo, por el que se autoriza la constitución de una empresa pública para la ejecución de obras e infraestructuras.

— *Decreto 106/1992*, de 26 de mayo, por el que se autoriza la constitución de una empresa pública para ejecutar acciones relacionadas con el suelo y la vivienda.

— *Decreto 111/1992*, de 26 de mayo por el que se regulan las condiciones mínimas que habrán de reunir los servicios y establecimientos sociales especializados.

— *Decreto 110/1992*, de 26 de mayo, por el que se aprueba la constitución de la empresa Sociedad Aragonesa de Tecnologías Aplicadas, S.A.

— *Decreto 115/1992*, de 10 de junio, por el que se regula el Fondo de Cooperación Local de 1992.

— *Decreto 149/1992*, de 18 de agosto, por el que se derogan las prestaciones a ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo reguladas en el Decreto 95/1991, de 20 de mayo.

— *Decreto 150/1992*, de 18 de agosto, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Aragonés de Adopción.

— *Decreto 172/1992*, de 17 de septiembre, por el que se reglamenta la provisión de puestos de trabajo, la carrera administrativa y la promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

— *Decreto 176/1992*, de 20 de octubre, por el que se fija la aportación de la Comunidad Autónoma a los Planes Provinciales de Cooperación y a las obras y servicios locales de 1992.

— *Decreto 181/1992*, de 20 de octubre, por el que se regulan las ayudas a Entidades Locales Aragonesas en materia de operaciones de renovación y remodelación urbana en zonas residenciales e industriales.

— *Decreto 207/1992*, de 17 de noviembre, sobre transferencia de funciones y servicios de la Diputación Provincial de Zaragoza a la Diputación General de Aragón en materia de protección de menores.

— *Decreto 209/1992*, de 9 de diciembre, por el que se regula el sistema de subvenciones a los Sindicatos que hayan obtenido representación en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

— *Decreto 213/1992*, de 17 de noviembre, sobre la expedición de certificaciones y compulsas.

En el Informe correspondiente a 1991 señalábamos cómo la labor de seguimiento nos había permitido detectar una serie de incorrecciones técnicas y disfunciones entre las diversas normas reglamentarias emanadas de la Diputación General de Aragón que, aun no revistiendo en sí mismas la entidad suficiente como para ser objeto de Recomendaciones o Sugerencias específicas, sí nos permitían realizar una serie de Consideraciones Generales a fin de que, su inclusión en el Informe Anual, permitiera hacerlas llegar a los destinatarios de éste y, singularmente, a Diputación General de Aragón.

Velar por la calidad técnica de las normas, evitando remisiones a normas ya derogadas o remisiones claramente insuficientes, procurando la claridad e inteligibilidad de la norma para el común de los ciudadanos y la adecuación de las técnicas empleadas a los fines legalmente predeterminados, entendemos que son funciones propias de la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, de ahí que en este Informe hayamos dedicado también una pequeña parte a estas cuestiones, deteniéndonos específicamente en las correcciones de errores y la utilización que se hace de esta técnica.

En los apartados siguientes, al igual que hemos hecho en relación con las leyes, incluimos las consideraciones y resoluciones tomadas en relación a algunos de estos Decretos.

Breve referencia a las Correcciones de errores

A lo largo de 1992 se han publicado en el Boletín Oficial de Aragón un total de 230 Decretos, la mayoría de los cuales de carácter organizativo y de nombramientos o ceses que, como es lógico, no suelen ser objeto de nuestro estudio. Sí hemos prestado una cierta atención a las Correcciones de errores que se han producido, que han totalizado 35; de ellas, diez referidas a cinco Decretos que han sufrido por tanto, dos correcciones distintas.

Nuestro interés se ha centrado tanto en contrastar que se cumplía lo dispuesto en el *art. 13 del Decreto 45/1983*, de 3 de mayo, por el que se regula el Boletín Oficial de Aragón, como examinar si éstas se producían dentro de un período de tiempo que pueda estimarse normal; es decir, próximo a la fecha de publicación originaria de la norma.

En el citado *art. 13*, admitiendo la posibilidad de errores mecánicos de transcripción y tras establecer qué se entiende

por corrección de errores, se preve la posible utilización errónea (valga la redundancia) de esta técnica, afirmándose en el *apartado c)* que: «los errores u omisiones que no se infieran de la lectura del texto y cuya rectificación pueda suponer una real o aparente modificación del contenido o sentido de la norma, se salvarán mediante disposiciones del mismo rango».

Con ello se excluyen de las correcciones de errores aquellas que afectan a una modificación del contenido y se tratan de salvar —además— dos importantes principios que deben presidir todo actuar de los poderes públicos, *el principio de jerarquía normativa* (sobre la base de que si era la Diputación General de Aragón la competente para aprobar la norma habrá de ser ésta, mediante norma de igual rango, la competente para modificarla en todo o en parte) y *el principio de seguridad jurídica* (pues si el desconocimiento de la norma no exime al ciudadano de su cumplimiento, no es menos cierto que ello conlleva una correlativa responsabilidad para Pen este caso— el órgano ejecutivo, que habrá de esforzarse por lo que las normas que aprueba sean lo más completas y claras posibles; sin errores).

Del conjunto de correcciones efectuadas, hemos de decir que nos hemos encontrado con tres tipos distintos de casos que vamos a exponer separadamente:

A) Correcciones debidas a errores ortográficos, fallos de transcripción o la incorporación de frases, párrafos y aun apartados enteros que habían sido olvidados pero cuya ausencia era fácilmente detectable en la lectura de la publicación inicial, bien por colegirse del propio contexto bien por saltar las series numéricas de párrafos y apartados. Hemos de decir que la mayoría de correcciones se debían a causas de este tipo por lo que cabe reputarlas como ajustadas a derecho.

Correcciones de errores como la efectuada en el *Decreto 222/1991*, por la que se aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías Locales, en la que se incorpora un bloque de 37 líneas; la del *Decreto 218/1991*, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, en que se incorporó la Disposición Adicional Tercera o la del *Decreto 70/1992*, sobre competencias en materias de urbanismo y distribución de las mismas entre diversos órganos, en que se añadieron los apartados c) y f) del art. 4 son muestras significativas de este tipo de correcciones.

También podemos citar aquí las correcciones sufridas por los *Decretos 196/1992* y *198/1992*, que declaran a los conjuntos urbanos de Miravete de la Sierra y Nocito como zonas de rehabilitación preferente, cuya finalidad no es otra que la de coordinación, gestión, fomento y control de las actuaciones de la propia Diputación General de Aragón, de las Entidades Locales y de las originadas por la iniciativa privada, pero que la publicación del texto originario olvidó, precisamente, todo lo relativo a la iniciativa privada.

Es preciso señalar, no obstante, la importancia que adquiere el factor «tiempo» al que antes aludíamos pues no parece muy de recibo que se tarde, como es el caso del *Decreto 218/1991*, ocho meses en incorporar una olvidada Disposición Adicional Tercera.

B) Correcciones de errores que buscan dar una nueva redacción a ciertos artículos o apartados de artículos y que plantean mayores problemas de deslinde pues, no es sencillo determinar si nos encontramos sólo ante una corrección de carácter formal (mejoras en la redacción, por ejemplo) o se trata de una modificación del contenido originario de la norma.

Aun cuando desde una interpretación restrictiva no sería admisible que se utilizara esta técnica ni aun siquiera para las correcciones formales de cierta amplitud, nos hemos centrado en aquellas cuya nueva redacción incluye novedosos supuestos o situaciones con respecto a la norma inicialmente publicada.

Correcciones de errores como la del *Decreto 76/1992*, sobre subvención de una parte del coste de contratación del seguro de pedrisco, en la que la nueva redacción establece el trámite a seguir por los tomadores del seguro (el Decreto sólo decía quien tenía derecho pero no el procedimiento) y detalla cómo se hará el pago (en el Decreto se preveía de forma mucho más general), o como en las dos correcciones de errores sufridas por el *Decreto 111/1992*, al que más adelante nos referiremos con cierta amplitud, son buenos ejemplos de utilización de una técnica con fines distintos a los que legalmente le son propios.

C) Correcciones de errores que modifican claramente el contenido del Decreto del que traen causa y que contradicen el principio de jerarquía normativa, el principio de seguridad jurídica y lo dispuesto en el art. 13 del Decreto 45/1983. Estos hechos se producen tanto en Decretos de carácter organizativo como en los de carácter normativo, siendo sin duda éstos últimos a los que debemos dar mayor trascendencia por su carácter de Disposición General con pluralidad indeterminada de destinatarios.

Ejemplos de estos segundos los encontramos en correcciones de errores como la del *Decreto 101/1992* sobre fomento del empleo, en la que se fija un nuevo plazo para no haber estado de alta en Licencia fiscal o Impuesto sobre Actividades Económicas (el Decreto establecía doce meses anteriores a la fecha de la solicitud y ahora se toma como referencia la fecha del inicio de la actividad); la del *Decreto 106/1992*, que resulta no ir referida al *Decreto 106* sino al *Decreto 108/1992*, por el que se establecen ayudas para el fomento del asociacionismo en el sector agrario, con lo que la propia corrección de errores también se equivoca. En dicha corrección se modifican los porcentajes establecidos para ayudas de consolidación y promoción de asociaciones agrarias que pasan del 75% al 50% y para ayudas destinadas a la mejora de la utilización en común de medios de producción, que pasan de ser del 40% al 35%.

D) Las correcciones efectuadas en el Decreto 111/1992 son quizá el mejor exponente de cuanto hasta ahora venimos diciendo, de ahí que lo comentemos separadamente.

El *Decreto 111/1992*, de 26 de mayo, por el que se regulan las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales especializados, fue publicado en el Boletín Oficial de Aragón n.º 66, de 10 de junio.

En primer lugar hay que señalar que el Decreto destaca por su extensión, ya que cuenta con treinta y cinco artículos, divididos en cinco capítulos, más tres Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final más dos Anexos (Anexo I, sobre «Tipología de los servicios y establecimientos sociales» y Anexo II, sobre «Requisitos de las unidades»), ambos muy técnicos.

Las causas que motivan su extensión se deben a que este Decreto se configura como sucesor del Decreto 81/1989 por el que se reguló y recopilar normativa hasta ahora dispersa como el Decreto 40/1983I, y la Orden de 3 de agosto de 1990 del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, todos ellos derogados por la presente norma. En cuanto a su contenido, la importancia de éste y la pluralidad de destinatarios da cuenta ya su propio enunciado por lo que no vamos a extendernos aquí en él, aunque nos remitimos a la pág. 445 de este mismo Informe anual para mayores precisiones al respecto.

Este decreto ha sido «corregido» por dos veces, con bastante retraso respecto a los imperativos de eficacia y respeto a la seguridad jurídica que sólo ya por este concepto serían exigibles: la primera tuvo lugar en el Boletín Oficial de Aragón n.º 138, de 27 de noviembre (más de seis meses de retraso) y la segunda en el Boletín Oficial de Aragón n.º 148, de 21 de diciembre. Ambas reúnen unas peculiaridades que van más allá de la función asignada a las Correcciones de errores.

En la primera de ellas, se añade una frase a la Disposición Transitoria Tercera que altera sustancialmente la misma. Si en el texto del Decreto se decía que las guarderías infantiles, hasta la incorporación en su caso al sistema educativo, habrían de cumplir las condiciones exigidas por el Decreto; la corrección de errores, con su añadido, difiere su cumplimiento hasta el comienzo del curso escolar 1994-95.

La corrección alcanza también al Anexo I, apartado a.3, cuyos dos párrafos últimos pasan a ser cuatro: se respeta el primero de ellos aunque añadiéndole un nuevo inciso; el segundo párrafo tiene un contenido totalmente nuevo respecto al Decreto originario, es una creación «ex novo» cuya calificación técnica es de auténtica Disposición Transitoria ya que permite la permanencia del personal que presta servicios en guarderías sin la titulación requerida por el Decreto hasta la superación de los correspondientes cursos. Los dos últimos párrafos introducidos por la corrección; modifican el contenido del que era segundo párrafo del Decreto inicial puesto que se distinguen tres categorías de niños según su edad (cuando en el texto anterior eran sólo dos) y cambia el número de personas requeridas para su asistencia, además de especificar la titulación necesaria.

Por lo que respecta a la segunda corrección de errores, la modificación que introduce es un cambio en las titulaciones de ese mismo personal asistencial; es decir, que ya no es propiamente una rectificación del Decreto inicial sino una rectificación de la primera rectificación sufrida por éste.

Expediente DII-2/92-TO

Decreto 215/1991, por el que se crea el Registro de Policías Locales de Aragón y se regula su funcionamiento

El Decreto 215/1991, de 17 de diciembre, desarrolla un precepto establecido en la Ley 7/1987 cuyo art. 6 determina que «...existirá un Registro de los policías locales de Aragón en el que se inscribirá a quienes ingresan en los diversos cuerpos de policía local y en el que se anotarán los actos que afecten a su vida administrativa».

En cumplimiento de este mandato y de la autorización contenida en la Disposición Final de la Ley, que autoriza a la Diputación General de Aragón para dictar las disposiciones reglamentarias de desarrollo, este Decreto tiene la naturaleza de reglamento ejecutivo que, a nuestro entender, se adecua perfectamente al marco normativo y que respeta tanto el ordenamiento autonómico como la legislación estatal de conexión.

Observamos no obstante una falta de ubicación sistemática entre los distintos apartados y párrafos que integran el art. 6, relativo al procedimiento de inscripción y sucesivas anotaciones en el Registro, de tal modo que se dificulta innecesariamente la comprensión del mismo en su conjunto y, lo que a nuestro entender es más importante, puede llevar a una confusión en el cumplimiento de los plazos taxativamente determinados.

De otra parte, el art. 7 establece lo siguiente:

«1.— Los datos del Registro de Policías Locales de Aragón estarán de manifiesto para las Administraciones Municipales y particulares que acrediten su interés legítimo en su conocimiento, a juicio del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Este último inciso parece indicar que queda al libre arbitrio del Departamento decidir quien posee interés legítimo para acceder al Registro, lo que además de motivar una inseguridad jurídica que en nada beneficia a los destinatarios de la misma nos parece un supuesto de extralimitación de esta norma reglamentaria porque es la Ley y no un Decreto la llamada a establecer los casos concretos en que existe dicho interés legítimo. Dado que además la cuestión afecta al derecho a la intimidad (art. 18.1 Constitución Española) y por tanto a un derecho fundamental, sería conveniente la modificación del art. 7 de este Decreto bien explicitando los casos legalmente tasados o haciendo una remisión expresa a la norma.

Partiendo de estas Consideraciones y en cumplimiento de la función tutelar encomendada resolvimos dirigir una Sugerencia al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales en los siguientes términos:

PRIMERO: El cambio sistemático de los párrafos que integran el art. 6 (en la forma que expusimos en el cuerpo del escrito y que no reproducimos en este Informe), con el fin de facilitar la comprensión del mismo.

SEGUNDO: La modificación del art. 7 bien explicitando los casos legalmente tasados en los que se considera que existe interés legítimo o bien haciendo una remisión expresa a la Ley correspondiente (Ley de Procedimiento Administrativo) y suprimiendo, en todo caso, la expresión «a juicio del Departamento» de cuya lectura parece desprenderse una extralimitación jurídica y motiva cierta inseguridad jurídica.

Hemos de señalar que recibimos contestación expresa del titular del Departamento de Presidencia informando que no estimaba procedente aceptar nuestras sugerencias.

Respecto a la primera sugerencia referida al artículo 6 del Decreto que señala lo siguiente: «Falta de ubicación sistemática entre los distintos apartados y párrafos que lo integran de tal modo que se dificulta la comprensión del mismo en su conjunto y puede llevar a una confusión en el cumplimiento de los plazos taxativamente detallados» y proponen una nueva redacción.

Pues bien, sin poner en tela de juicio cuál de las dos redacciones es más correcta, si vamos a justificar el porqué de la redacción aprobada.

A la hora de redactar el citado Decreto se tomó en consideración el Real Decreto 1405/1986, de 6 de junio, por el que se aprueban el Reglamento del Registro Central de Personal y las *Normas de Coordinación con las restantes Administraciones Públicas*, intentando aprovechar la experiencia de su implantación en la Administración del Estado, por lo que el artículo 6 del Decreto autonómico es una transcripción, adaptada a las peculiaridades y finalidad pretendida, del artículo 5 del Real Decreto del Registro Central de Personal.

Precisamente, al redactar el artículo, se ha evitado poner un plazo a las inscripciones, al igual que en la Administración del Estado, debido a que éstas sólo se efectúan por motivo del ingreso en un Cuerpo de Policía Local, siendo que en el artículo 3.1 de nuestro Decreto se señala que la inscripción se efectuará una vez formalizado el nombramiento origen de la relación de servicios, suponiendo el cumplimiento, por parte de las Corporaciones Locales, de una obligación impuesta por la Ley de Coordinación de las Policías Locales de Aragón, máxime cuando dicho nombramiento ha de ser efectuado una vez superado el Curso Selectivo de la Escuela de Policías Locales de Aragón.

Por otra parte, sí tiene su importancia el sujetar a un plazo determinado las anotaciones posteriores con la finalidad de, una vez implantado y efectuada la inscripción, disponer de un registro actualizado lo más rápidamente posible.

La segunda sugerencia referida al último inciso del párrafo 1 del artículo 7, rebatiendo la interpretación de que se deja al libre arbitrio del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales decidir quien posee interés legítimo para acceder al registro, cuando lo único que se hace es retirar la atribución de una competencia que ya viene reconocida en el artículo 6.2 de la Ley de Coordinación de las Policías Locales de Aragón, adscribir el Registro al citado Departamento.

Por otra parte, la propuesta de efectuar una relación de casos legalmente tasados, como sugieren, es cuando menos cuestionable, dada la casuística que hipotéticamente se puede plantear, máxime teniendo en cuenta que en ningún texto legal se define qué es el interés

legítimo o en qué casos se considera que existe interés legítimo, concepto jurídico indeterminado que ha dado lugar a numerosos estudios doctrinales y que se aplicará conforme a las normas contenidas en nuestro Ordenamiento Jurídico español, sin que ello suponga ninguna arbitrariedad en su valoración.

Así la Ley de Procedimiento Administrativo, en su artículo 23.c) define al interesado: «Aquellos cuyos intereses legítimos, personales y directos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento, en tanto no haya recaído resolución definitiva.

El artículo 105.b) de la Constitución, señala que la ley regulará «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas» precepto constitucional desarrollado por la Ley del Patrimonio Histórico Español, regulando el procedimiento en su artículo 57.

Expediente DII-39/92

Decreto 111/92, por el que se regulan las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales especializados

Ya hemos hecho referencia a este Decreto en páginas anteriores debido a las dos correcciones de errores que ha tenido y al retraso con que éstas se produjeron. Estimamos conveniente, no obstante, añadir aquí un análisis un poco más extenso sobre otros aspectos del Decreto por cuanto que se configura como la principal norma reglamentaria de la Ley 4/1987, de Ordenación de la Acción Social, cumpliendo el mandato contenido en su art. 15 cuyo tenor literal es el siguiente: *La Diputación General establecerá la normativa que regule los mínimos de calidad y participación a la que habrá de ajustarse cada sector de los servicios especializados. Igualmente, establecerá los mecanismos de evaluación y control que permitan la garantía de cumplimiento a tales niveles.*

Destaca este Decreto por su extensión (35 artículos, 3 disposiciones adicionales, una derogatoria, una final más dos Anexos), motivada por su vocación de sucesor del Decreto 81/1989 a más de recopilar otra normativa dispersa, como el Decreto 40/1983 y la Orden del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, todos ellos derogados por la presente norma.

Su contenido va referido, como indica su título, a los servicios sociales dirigidos a sectores específicos con limitaciones para acceder a los sistemas públicos de protección social y que se prestan en centros o establecimientos, ya sean públicos o privados, ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma. El elenco de centros (Anexo I) diferencia aquellos que no conllevan internamiento (Centros de Día, Hogares y clubes, guarderías) de los que constituyen un alojamiento alternativo al hogar familiar ya sea de forma temporal o permanente: Residencias de ancianos y de disminuidos, Centros de acogida, Albergues, Centros de atención al menor, Centros de rehabilitación y reinserción social y viviendas tuteladas.

Las competencias de la Administración respecto a estos centros de servicios sociales especializados versan primordialmente sobre su tutela y supervisión, incluyendo facultades muy amplias que van desde las autorizaciones previas para su creación, construcción, apertura, modificaciones y cierre; cumplimiento de condiciones mínimas y de respeto a los derechos reconocidos a los usuarios e internados así como la inspección, control, registro y catalogación de los establecimientos.

Algunas apreciaciones en relación con la posible inclusión de nuevos centros

Debemos mencionar —en relación al anexo I— que el Decreto, pese a ser ambicioso en la contemplación de los tipos de servicios y centros especializados, abre la posibilidad de inclusión de otros nuevos exigiendo *la petición del promotor para que, por los servicios correspondientes del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, se disponga su definición de manera análoga a la adoptada para que los que ahora se definen, en el momento de conceder la correspondiente autorización.*

Parece no exigir este párrafo la necesaria contemplación en una norma de estos nuevos centros siendo por tanto los servicios técnicos del Departamento competente los que establecerán de forma específica, es decir caso por caso, los requisitos y condiciones tanto generales como particulares que hayan de cumplir.

A nuestro entender, y sin por ello rebatir que sean precisamente los servicios técnicos lo más indicados para señalar las condiciones mínimas específicas que tales establecimientos puedan requerir (pensamos por ejemplo en los cuidados y atenciones muy especiales que requieren los enfermos de alzheimer), sería conveniente que tales servicios sociales específicos tuvieran un reflejo normativo que diera publicidad y seguridad jurídica tanto a los posibles interesados en promover centros como para los usuarios y ciudadanos en general.

Tal norma podría tener la forma de Orden del Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo con apoyo en la Disposición Adicional Tercera del Decreto referenciado que faculta al Consejero para la modificación de los anexos I y II.

Sobre el régimen de autorizaciones

A nuestro entender el régimen de autorizaciones que diseña el Decreto tiende claramente a la conservación de los centros y servicios creados, en posible perjuicio de los legítimos derechos de los usuarios, y con un amplio margen de discrecionalidad de la Administración competente en cuanto a la valoración de las condiciones.

Los centros y servicios sociales se someten a un régimen de autorizaciones provisionales en el inicio de su actividad que, al cabo de un año y tras la inspección de los servicios competentes, se transforma en definitiva. Pero el art. 23 introduce un nuevo elemento que es la *revocación provisional de la autorización definitiva*, por incumplimiento grave de las condiciones exigidas para dicha autorización. Por otra parte, si las deficiencias observadas por la inspección técnica no son graves se concede un plazo para su subsanación y, en caso de incumplimiento, se reconduce al

supuesto anterior; es decir, revocación provisional de la autorización.

Prima por tanto el mantenimiento del servicio, se moderan las consecuencias del incumplimiento y se da un ámbito más general a una figura excepcional en nuestro ordenamiento, la *revocación provisional* de autorizaciones *definitivas*, que precisamente por ello habría de tener un ámbito muy restringido.

Sobre derechos de los usuarios y condiciones materiales de los centros

Es necesario hacer también una consideración preventiva acerca del art. 33 del Decreto, que establece la obligación del Departamento competente de velar por el respeto de los derechos de los usuarios reconocidos en la legislación vigente, mencionando especialmente los derechos a la información, participación, intimidad, a considerar como domicilio el centro de internamiento, a no ser discriminado por ninguna circunstancia personal o social y a recibir un trato correcto. Sin embargo, el último párrafo de este artículo establece que *estos derechos habrán de ejercerse respetando en todo caso los objetivos, la dedicación, el ámbito y las características de cada entidad, servicio o establecimiento*, que abre una puerta discrecional a la restricción de su legítimo ejercicio.

Respetando las condiciones materiales de los establecimientos y su incidencia en los usuarios, no se puede sin embargo condicionar previamente el ejercicio de derechos —configurados como fundamentales en la Constitución— y entendemos que ha de prevalecer el principio de que el respeto integral a tales derechos es prioritario en cumplimiento del mandato constitucional (art. 9.2) que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, y a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Expediente DII-48/92-TO

Decreto 150/1992, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Aragonés de adopción

Transcribimos a continuación la Recomendación que formulamos respecto a este Decreto y que fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 146, de 16 de diciembre de 1992, por cuanto entendimos que en la norma reglamentaria se infringía la composición establecida para el Consejo Aragonés de Adopción en el art. 16 de la Ley aragonesa 10/1989, de protección de menores. Hasta el momento de redactar este Informe anual (febrero de 1993) no hemos recibido contestación alguna de la Diputación General ni nos consta que se haya modificado el Decreto en cuestión.

El Justicia estima que el Decreto 150/1992, de 18 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Aragonés de la adopción (BOA n.º 102, de 2 de septiembre 1992) infringe el Ordenamiento Jurídico aragonés. En concreto infringe lo previsto por art. 16 de la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección

de Menores, sobre la composición del Consejo Aragonés de la Adopción.

MOTIVACION

Una de las novedades más significativas de la Ley aragonesa de protección de menores es la creación del Consejo Aragonés de la Adopción, que tiene como competencias fundamentales la formulación de propuestas en el procedimiento previo a la adopción y acordar la formalización de los acogimientos (art. 16.3). La Ley aragonesa ha optado por otorgar las competencias que el Código civil reserva a las entidades públicas competentes en materia de protección de menores, a un organismo colegiado, no a un órgano individual. Las decisiones en materia de protección de menores deben ser tomadas con las máximas garantías posibles, entre las que —como dice la exposición de motivos de la Ley aragonesa— el pluralismo debe jugar un papel fundamental. Por otra parte, el Consejo Aragonés de la Adopción no es un órgano con personalidad jurídica diferente a la de la Administración autonómica aragonesa, sino, simplemente, con una subjetividad distinta pero plenamente insertado en el esquema organizativo de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Pero la Ley aragonesa de protección de menores no se limita a crear el Consejo Aragonés de la Adopción y a dotarle de importantes competencias, sino que, para hacer realidad el principio del pluralismo en la toma de decisiones, lo constituye como un órgano de participación compuesto por un representante de los equipos técnicos, un representante de los servicios provinciales de la Administración autonómica, un representante de las instituciones colaboradoras de integración familiar de titularidad privada y otro de las de titularidad pública, presididos por el Consejero del Departamento con competencias en la materia.

Es el art. 16 de la Ley 10/1989, de 14 de diciembre de Protección de Menores, el que tras crear el Consejo Aragonés de la Adopción (art. 16.1), establece que «el Consejo Aragonés de la Adopción está compuesto por:

- a) El Consejero del Departamento con competencias en la materia o persona en quien delegue, que lo presidirá.
- b) Un representante de los equipos profesionales de la Administración autonómica.
- c) Un representante de las instituciones colaboradoras de integración familiar de titularidad privada, designado por ellas mismas.
- d) Un representante de las instituciones colaboradoras de integración familiar de titularidad pública, designado por ellas mismas.
- e) Un jefe de servicio o de la división provincial correspondiente de la Administración autonómica (art. 16.1).

La Ley ha delimitado, por tanto, con bastante precisión, la composición del Consejo Aragonés de la Adopción limitando a cinco el número de miembros y aportando los datos precisos para la designación de cada uno de ellos. El ámbito reservado al reglamento en esta materia es, pues, escaso. Cuando la Ley entra a regular una materia se enseña de ella de modo absoluto, de tal modo que la regulación reglamentaria sólo podrá producirse en estricta función de lo que la ley disponga y en coherencia con la misma; en absoluto de modo libre. Es obvio que el reglamento debe respetar la composición del Consejo Aragonés de Adopción regulado por la Ley de Protección de Menores: las normas de la ley sobre composición del Consejo Aragonés de la Adopción constituyen un núcleo de disposiciones intangibles para el reglamento, que en ningún caso puede contradecirlas. El reglamento sólo puede, respetando las normas contenidas en la ley, desarrollar o concretar la composición del Consejo Aragonés de la Adopción.

Pues bien, el art. 1.º del Decreto en examen establece que «de conformidad con lo dispuesto en el art. 16 de la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores, el Consejo Aragonés de la Adopción estará compuesto por los siguientes miembros:

- a) Presidente: El Consejero/a del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo o, por delegación, el Director/a General de Bienestar Social y Trabajo.
- b) Vicepresidente: El Jefe del Servicio de Planificación y Organización de la Dirección General de Bienestar Social y Trabajo o persona que lo sustituya.
- c) El Jefe del Servicio Provincial de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo que en cada Consejo se convoque en función de las propuestas que consten en el Orden del Día y afecten en mayor grado a las respectivas provincias, o persona en quien éstos deleguen.
- d) Un representante de las instituciones colaboradoras de integración familiar de titularidad privada, designado por ellas mismas.
- e) Un representante de las instituciones colaboradoras de titularidad pública, designado por ellas mismas.
- f) Dos representantes de los equipos técnicos de la Administración Autonómica designados por el Director/a General de Bienestar Social y Trabajo, uno de los cuales actuará como secretario del consejo».

Al comparar el contenido de ambos artículos se observa que el art. 1.º del D. 150/1992 no es conforme, pese a que afirma serlo, con lo dispuesto en el art. 16 de la Ley 10/1989. ni puede entenderse que las novedades que introduce sean fruto de un legítimo desarrollo reglamentario. El Consejo Aragonés de la Adopción pasa de tener 5 miembros según la Ley a tener 7 por obra del Decreto. Resulta que en la composición prevista por el Decreto hay dos Jefes de Servicio (uno de ellos con cargo de Vicepresidente) y dos representantes de los equipos profesionales, cuando la ley in-

dica claramente que, en ambos casos, sólo debe haber uno; resulta además que el Jefe del Servicio Provincial de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo puede ser el de Huesca, Teruel o Zaragoza, en función de las propuestas que consten en el Orden del Día y afecten en mayor o menor grado a las respectivas provincias, con lo que, en realidad, aunque sólo puede acudir al Consejo uno de ellos, son miembros los tres. Esta última distribución tiene cierto amparo legal en el art. 16.2 e) que habla de un jefe de servicio o de la división provincial «correspondiente» de la Administración autonómica. Pero, en todo caso, al menos hay una elevación del número de miembros de 5 a 7: hay extralimitación en el número de Jefes de Servicio y en el de representantes de los equipos técnicos.

El Reglamento ocupa en el Derecho Español vigente una posición inequívocamente subordinada a la de la Ley, norma jerárquicamente superior a él. La Constitución establece de manera inequívoca que el Gobierno, titular constitucional de la potestad reglamentaria, la ejerce «de acuerdo con la constitución y las leyes» (art. 97), y dice que la Administración pública actúa «con sometimiento pleno a la ley y al Derecho» (art. 103.1). Por ello los Tribunales «controlan la potestad reglamentaria» (art. 106.1). La consecuencia jurídica de esta relación jerárquica entre ley y reglamento es que los reglamentos que contradicen las leyes carecen de validez (art. 1.2. Código civil, art. 28 LRJAE y 47.2 LPA); o, más amplia y específicamente, como dice el art. 45 de la L. 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, que «serán nulas de pleno derecho las disposiciones que infrinjan lo establecido en otras normas de rango superior».

Por todo ello, en cumplimiento de lo previsto en el art. 34 de nuestra Ley reguladora, he resuelto.

RECOMENDAR

A la Diputación General de Aragón la modificación del art. 1.º del Decreto 150/1992, de 18 de agosto, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Adopción, por infringir la composición establecida para este órgano por el art. 16 de la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores.

C) Expedientes relativos a otras normas de la Diputación General de Aragón

Cuatro han sido los expedientes que podemos incluir en este epígrafe:

— *Acuerdo de 28 de abril de 1992*, aprobada la delimitación inicial de las Áreas de especial protección urbanística contenidas en el Decreto 85/1990, de 5 de junio.

— *Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 2 de septiembre de 1992*, complementaria de la Orden del mismo Departamento de 12 de junio de 1991.

— *Orden del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de 30 de septiembre de 1992*, por la que se convoca la concesión de ayudas económicas para la rehabilitación de edificios situados en Áreas de Rehabilitación Preferente.

— *Orden del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de 2 de diciembre de 1992*, por la que se desarrolla el Decreto 1/1987, de 14 de enero, en relación a la solicitud de informe sobre la idoneidad de la prestación de servicios para las entidades de seguro libre de asistencia médico-farmacéutica, todavía en trámite.

Expediente DII-53/92

De ellos la Orden de 2 de septiembre, de 1992, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales ha dado lugar a que resolviéramos recomendar la anulación de dicha Orden así como la de la Orden de que ésta trae causa y de una Resolución consecuencia de ambas de fecha 21 de diciembre de 1992. Habida cuenta que la remisión se ha producido dentro de este mismo mes de febrero, hace escasos días, aún no ha sido publicada en el BOA ni hemos recibido contestación del Departamento citado. Lo significativo de la forma de actuar de una Administración Pública nos lleva a reproducir íntegramente nuestro escrito:

Analizada la Resolución de 21 de diciembre de 1992, de su Departamento, correspondiente al Tribunal de Selección de la convocatoria para cubrir con carácter interino plazas del Cuerpo de Funcionarios Superiores —Ingenieros de Montes—, en el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, y analizadas también las Ordenes de 12 de junio de 1991, y la complementaria de 2 de septiembre de 1992, de las que dicha Resolución trae su causa, es preciso hacer las siguientes CONSIDERACIONES:

PRIMERA.— En relación con la Orden de 12 de junio de 1991:

a) La Orden de 12 de junio de 1991 (B.O.A. n.º 84, de 8 de julio) tenía por finalidad efectuar una convocatoria para cubrir con carácter interino un indeterminado número de plazas del Cuerpo de Funcionarios Superiores —Ingenieros de Montes— en el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, con destino en cualquiera de las provincias de la Comunidad Autónoma de Aragón. La misma norma exponía como motivos de esta convocatoria «la necesidad y urgencia» de cubrir varias vacantes en dicho Departamento, «con validez durante el presente año 1991 y hasta que se efectúe la convocatoria correspondiente a 1992 y se cubran las plazas ofertadas en la misma».

Es de hacer notar cómo dicha Orden señalaba la existencia de «vacantes» sin especificar su número, contraviniendo así lo dispuesto en la normativa vigente en aquel momento: Art. 7.1 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón con conexión con la Orden estatal de 28 de febrero de 1986 sobre normas para la selección del personal funcionario interino y con el Art. 18, párrafo cuarto del Decreto 70/1987, de 9 de junio, por el cual

para «la provisión de puestos por interinos ... deberá publicarse el anuncio convocando el proceso de selección, con expresión del número y características de las plazas a cubrir...»

b.— De otra parte y conforme a las citadas normas, la cobertura por interinos puede producirse por dos causas distintas: por estrictas razones de necesidad y urgencia o para sustituir a funcionarios que estén disfrutando de alguna licencia o en situación distinta a la de activo pero con derecho a reserva de plaza.

Aun cuando los requisitos generales de la convocatoria sean en parte idénticos (explicitar el número de plazas, el porqué de la convocatoria, provisión de acuerdo con los principios de publicidad, mérito y capacidad, etc...) los efectos son distintos según el caso de que se trate porque mientras en el primero se requiere que dichas plazas deban obligatoriamente ser incluidas en la primera oferta de empleo público que se apruebe, en el caso de tratarse de una sustitución, ésta se prolongará hasta que el funcionario titular de la misma se incorpore a ella.

Por tal motivo es de apreciar una confusión importante dentro de la propia Orden que estamos examinando pues si bien en su parte expositiva alude sólo a razones de necesidad y urgencia, con validez por tanto durante 1991 y hasta que se efectúe la convocatoria correspondiente a la oferta de empleo público de 1992, se añade a continuación que podrá procederse al nombramiento de los seleccionados no sólo cuando concurren tales razones sino también «por desajustes temporales o porque proceda la sustitución de funcionarios con derecho a reserva de plaza» situaciones estas últimas totalmente distintas de la primera y que deberían haberse separado o —cuando menos— diferenciado completamente en aras del correcto cumplimiento legal y de la seguridad jurídica a la que todo posible candidato tenía derecho.

c.— Por último, señalar también cómo la citada Orden aunque no expresa el número de plazas vacantes sí establece en las Bases de la Convocatoria un procedimiento de «lista» que conlleva la pervivencia cuasi indefinida de un acto administrativo (Base 5.2 : «El Tribunal publicará una lista de candidatos admitidos por orden de puntuación. Cuando se produzcan vacantes cuya cobertura sea necesaria y urgente, el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, propondrá a las personas que figuren en dicha relación según el orden establecido».

Base 6.2 in fine : «El proceso selectivo se considerará concluido cuando se nombre funcionario interino al candidato con menor puntuación o cuando concluya la validez de la lista a la que se refiere la Base 5.2»)

Aun cuando la ocupación de tales plazas por interinos habría de terminar necesariamente con la inclusión de éstas en la oferta de empleo público de 1992, si se hubieran expresado el número de vacantes —como es obligado—, el número de interinos seleccionados no habría podido ser mayor, por lo que el sistema de «lista» sería improcedente.

SEGUNDA.— En relación con la Orden de 2 de septiembre de 1992.

a.— La Orden de 2 de septiembre de 1992 (B.O.A. n.º 107, de 14 de septiembre), que se autotitula complementaria de la anterior, expresa que «no habiendo sido resuelta hasta la fecha la citada convocatoria y habida cuenta el tiempo transcurrido desde que fue publicada» se abre un nuevo plazo de presentación de solicitudes manteniendo las primeras bases de la convocatoria y las solicitudes presentadas anteriormente.

b.— Pocos comentarios cabrían hacer a este respecto pues el solo hecho de haber dejado transcurrir más de un año desde la convocatoria parece contradecir de raíz las estrictas razones de necesidad y urgencia alegadas como motivo único de la primera de estas Ordenes.

A mayor abundamiento, el apartado segundo de la Orden de 2 de septiembre de 1992 decide mantener, a efectos de la selección, las solicitudes que se hubieran presentado en su día por lo que la falta de resolución no parece que pudiera deberse a la ausencia de candidatos (en cuyo caso lo procedente habría sido efectuar nueva convocatoria) sino a la inactividad de la propia Administración y de aquellos de sus funcionarios que formaban el Tribunal de selección; inactividad que vulnera los principios de celeridad y eficacia que deben presidir el actuar de toda Administración.

TERCERA.— En relación con la Resolución de 21 de diciembre de 1992 del Tribunal de Selección:

a.— La Resolución del Tribunal se produce, por fin, con fecha 21 de diciembre de 1992 (B.O.A. n.º 151, de 30 de diciembre). En ella declara concluido el proceso de selección, publica la lista de candidatos admitidos y excluidos (con un total de 20 seleccionados) y añade que las listas de seleccionados (sólo hay una) tendrán «validez durante el presente año 1992, y hasta que se efectúe la convocatoria correspondiente de 1993.

b.— Si tenemos en cuenta que la Orden de 1991 estableció la validez de dicha convocatoria sólo durante 1991 y hasta la convocatoria correspondiente a la oferta de empleo público de 1992, la única conclusión posible es que el nombramiento de los interinos que «por razones de necesidad y urgencia» sean llamados a cubrir las vacantes sólo podrá durar hasta ese momento, (es decir, hasta la resolución de la convocatoria para el Cuerpo de Funcionarios Superiores —Ingenieros de montes— subsiguiente a la oferta de empleo público de 1992).

No obstante, ya hemos indicado cómo en dicha Resolución el Tribunal extiende la validez de la lista de candidatos hasta que se efectúe la convocatoria correspondiente a la oferta de empleo público de 1993, facultad que no compete al Tribunal sino al titular de la Orden convocante; es decir, al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Tal decisión constituye, por tanto, un exceso que vicia de nulidad radical a la misma por cuanto que el Tribunal no es el

órgano competente para ampliar ningún plazo y menos aún si se trata de un plazo establecido en una Orden como las anteriormente analizadas. El principio de jerarquía y el de competencia normativa son lo suficientemente claros a este respecto y no requieren de más comentarios.

c.— Hay que hacer notar también que la oferta de empleo público correspondiente a 1992, fue aprobada por Decreto 218/1992, de 21 de diciembre, el mismo día en que el Tribunal seleccionador resolvía la convocatoria y fue publicado dos días antes que dicha Resolución (B.O.A. n.º 150, de 28 de diciembre). La previsión contenida en su Disposición Final Primera de poder acumular en cada convocatoria las plazas que, en su caso, pudieran derivar de la oferta de empleo público de 1993 en nada desvirtúa nuestras anteriores afirmaciones puesto que la Resolución del Tribunal a que estamos aludiendo, corresponde a un proceso selectivo anterior a este Decreto y de naturaleza distinta.

d.— En el «Anexo I— Personal Funcionario» de dicho Decreto sólo se prevé una plaza para Ingeniero de Montes. Por tanto, parece cuando menos extraña la disparidad de necesidades mostrada entre el Departamento de Agricultura y dicha oferta de empleo puesto que si, efectivamente, el Departamento precisaba con urgencia desde mediados de 1991 (a escasos meses de la publicación de oferta de empleo para dicho año) cubrir vacantes de Ingenieros de Montes, lo más lógico hubiera sido que tales demandas se hubieran concretado ya en la preparación de la oferta de empleo correspondiente a 1992; máxime si tenemos en cuenta que hasta entonces no se había resuelto aún la convocatoria de interinos.

e.— Tampoco podemos dejar de reseñar otra cuestión atinente al propio proceso de puntuación seguido por el Tribunal seleccionador. La Base quinta de la Orden de 12 de junio de 1991, especificó los baremos de valoración de méritos por los que habría de guiarse el Tribunal a la hora de efectuar la selección de candidatos (hasta 3 puntos por expediente académico; hasta 6 puntos por experiencia profesional; etc...) añadiéndose la posibilidad de acordar la realización de un ejercicio sobre cuestiones relacionadas con las plazas a ocupar, si el Tribunal lo estimara conveniente, y cuya valoración se situaría entre 0 y 5 puntos.

Tales especificaciones parecen destinadas, salvando la libertad de criterios del Tribunal, a procurar un orden de puntuación que se adecúe lo más posible al perfil de cada candidato. Y ello es importante por cuanto que será precisamente el orden de puntuación obtenido el que determinará la prelación para pasar a ocupar plaza de interino. Al menos no constan en las Bases otros criterios de prelación que no sean, estrictamente, la suma de los puntos obtenidos.

Sin embargo, el Tribunal no parece haber tenido en cuenta el detalle ni la importancia que para la seguridad jurídica de los candidatos y del propio proceso seleccionador tenía el establecimiento de un adecuado orden de prelación.

Así, la Resolución de 21 de diciembre de 1992 contiene una relación de 20 candidatos admitidos de los cuales hay dos con 1,00 de puntuación total; otros dos con 0,50 puntos y un total de seis con 0,00 puntos. A la vista de tales resultados cabría únicamente preguntarse: ¿qué criterios ha empleado el Tribunal para situar en la lista a un candidato antes que a otro si ambos tenían igual puntuación?, ¿porqué no se han utilizado las previsiones señaladas en la Base 5.2 de la Convocatoria?, ¿puede un Tribunal apartarse de los criterios de determinación objetiva señalados en la Convocatoria?.

CUARTA.— A modo de conclusión:

Del análisis normativo efectuado en las anteriores Consideraciones se desprende la existencia de una larga serie de contradicciones que a lo largo de este escrito hemos tratado de poner de manifiesto y que evidencian, a nuestro entender, que se ha producido tanto una desvirtuación de los procesos públicos de selección de personal interino al servicio de Administraciones públicas como una infracción de principios obligados en el actuar administrativo, como son los ya citados de celeridad, eficacia, competencia orgánica y jerarquía normativa.

Por todo lo cual, en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, en el ámbito de la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y de conformidad con el art. 34 de la misma HE RESUELTO:

PRIMERO.— RECOMENDAR al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales la anulación de la Resolución de 21 de diciembre de 1992 del Tribunal de Selección de la convocatoria efectuada por Orden de 12 de junio de 1991, para cubrir, con carácter interino, plazas del Cuerpo de Funcionarios Superiores —Ingenieros de Montes—, en el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, así como la anulación de las Ordenes de 12 de junio de 1991 y de 2 de septiembre de 1992, de las que dicha Resolución trae causa, por contener todas ellas determinaciones contrarias al ordenamiento jurídico vigente.

SEGUNDO.— Efectuar RECORDATORIO FORMAL al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, de la obligación de ajustarse al Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y normas de desarrollo, en relación a todas las convocatorias, procesos y criterios de selección, ocupación de puestos de trabajo, cese e inclusión de plazas ocupadas por personal interino en las ofertas de empleo público.

TERCERO.— Remitir copia de la presente Resolución, junto con las Consideraciones que la motivan, al Boletín Oficial de Aragón para su preceptiva publicación.

2. Expedientes en relación al cumplimiento del Derecho aragonés por parte de otras Administraciones

Expediente DII-23/92-TO

Dos han sido los expedientes abiertos en relación con dos Ayuntamientos y debido a que en sus respectivas convocatorias para cubrir plazas de policías locales, publicadas con posterioridad al Decreto 222/1991 por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de las policías locales de Aragón y al Decreto 12/1992 que lo modifica en algunos de sus aspectos, no se tenían en cuenta dichas determinaciones a pesar de tener el carácter de legislación básica. Por ello nos dirigimos a los citados organismos recordándoles la legislación aragonesa de obligada observancia.

3. Expedientes abiertos por quejas presentadas por particulares

Incluimos aquí cuatro expedientes relativos a quejas presentadas por particulares, dos de ellas en disconformidad con el Decreto 1/1992 relativo al procedimiento para la adopción, modificación o rehabilitación de escudos locales y a quienes remitimos copia de la Sugerencia que en su día habíamos remitido al Departamento competente (Sugerencia que hemos expuesto pormenorizadamente en este Informe, en el Área de Defensa del Estatuto) y la tercera en disconformidad con el proceso de adaptación de los Estatutos y Reglamentos de las Cajas de Ahorros de Aragón a tenor de lo dispuesto en la Ley 1/1991, reguladora de las Cajas de Ahorros de Aragón. La circunstancia de haberse interpuesto, por las mismas razones, un recurso contencioso-administrativo pendiente ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón motivó el que nos abstuviéramos de intervenir y procediéramos al archivo del expediente tras comunicarlo motivadamente a los interesados.

La cuarta queja era relativa a la falta de adecuación al ordenamiento jurídico vigente de la Disposición Final Primera de la Ley 6/1992, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, norma sobre la que ya teníamos abierto expediente de seguimiento, por lo que al finalizar éste remitimos copia de nuestra resolución al representante de dicha queja.

2. Expedientes en relación al Derecho civil de Aragón

Incluimos aquí siete expedientes de los cuales cinco han sido de información a particulares sobre aspectos concretos: vecindad civil y forma de recuperar la vecindad civil aragonesa perdida, derecho de abolorio, servidumbre de paso, etc...

Expediente DII-1/92

Sobre la necesidad de elaborar en colaboración con el Consejo General del Poder Judicial y la Universidad de Zaragoza un plan de formación específica en derecho aragonés para Magistrados, Jueces y Secretarios Judiciales.

El sexto expediente era un escrito que provenía de un juez aragonés de origen, con destino en la Comunidad Autónoma de Cataluña en el que nos exponía la situación generada tras el Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de fecha 23 de octubre de 1991, en el que se reconocía la

posibilidad de alegar como mérito preferente, en los concursos de traslado, el conocimiento del derecho propio en aquella Comunidades Autónomas cuyos Estatutos así lo hubieran recogido expresamente. En el citado escrito, se solicitaba también la organización de Cursos y seminarios sobre derecho aragonés tendentes a posibilitar su conocimiento tanto a los jueces que tienen ya destino en Aragón como, sobre todo, para aquellos que quieran acceder a una vacante en nuestra Comunidad Autónoma, a efectos de ser alegados como mérito específico.

Ni que decir tiene que esta cuestión era ya conocida por nuestra Institución y hasta hemos sido, en parte, promotores de la Resolución del Consejo pues no en vano hemos venido insistiendo reiteradamente sobre la necesidad de efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 31 del Estatuto de Autonomía de Aragón y ello, tanto ante las Cortes y Diputación General como ante el Ministerio de Justicia y el propio Consejo General del Poder Judicial.

Así lo hemos reflejado en los Informes Anuales de 1990 y 1991 expresamente, dejando constancia en ellos de todo lo actuado por El Justicia y de las Sugerencias dirigidas a los organismos competentes.

En este mismo sentido, y por lo que respecta al caso concreto de propiciar el establecimiento de cursos de formación dirigidos especialmente a jueces, magistrados y secretarios judiciales, hemos de recordar cómo en el Informe de 1990 motivábamos la necesidad de actuación conjunta entre Universidad de Zaragoza, Consejo General del Poder Judicial y Diputación General de Aragón y ofrecíamos la colaboración de El Justicia en lograr los acuerdos y las ayudas necesarias, entendiendo que las funciones que a éste le confiere su ley reguladora aconsejaban que no se mantuviera al margen de la solución que —en definitiva— se acordase.

La recepción del escrito de este juez y la subsiguiente apertura de expediente de queja nos llevó a dirigirnos al Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma y a solicitar información de otras Comunidades. Así la Sra. Directora del *Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de la Generalidad de Cataluña* nos contestó casi a vuelta de correo adjuntando amplia información respecto a cómo, en Cataluña, se había instrumentado un convenio entre Generalidad y CGPJ en virtud del cual se venían realizando un buen número de cursos, de periodicidad trimestral, específicamente dirigidos a jueces y magistrados.

Por lo que respecta al Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma, no hemos obtenido hasta el presente ningún tipo de contestación expresa y únicamente nos consta por informaciones al margen, que la Diputación General —a través del CONAI— ha becado a un catedrático de Derecho Civil para la realización de un trabajo de investigación al respecto.

Hemos mantenido numerosas conversaciones con el Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia quien, nos consta, está abogando por un Convenio como el que, desde nuestra Institución, venimos preconizando pero tampoco ha obtenido resultados concretos.

Por lo que hace a la Universidad (Facultad de Derecho, concretamente) su predisposición es buena pero sus limi-

taciones actuales son muy grandes: falta de espacio y de presupuesto, edificio central cerrado por obras (paralizadas desde hace meses), masificación en las aulas disponibles, implantación de horarios de mañana y tarde, insuficiencia de profesorado etc...

Así las cosas, desde la institución de El Justicia no podemos ni creemos que debamos afrontar en solitario una tarea de tal envergadura que excedería con mucho a nuestras posibilidades presupuestarias y personales. Es por ello que trasladamos, de nuevo, este problema al Informe Anual haciendo constar la labor que a este respecto se está acometiendo ya desde otras Comunidades Autónomas en colaboración con el CGPJ y reiterando la conveniencia de abordar —sin mayor demora— un plan de formación acorde con las necesidades de la Magistratura y —no lo olvidemos tampoco— con las determinaciones de nuestro Estatuto de Autonomía.

Expediente DII-34/92-TO

Sugerencia a las Cortes de Aragón y a la Diputación General sobre defensa de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil Aragonés.

Este expediente lo abrimos de oficio por la preocupación que produjo en nuestra Institución la retirada por parte del Gobierno de la Nación de diversos recursos de inconstitucionalidad que había planteado frente a leyes civiles de Cataluña manteniendo, en cambio, el interpuesto frente a la ley aragonesa 3/1988, de equiparación de los hijos adoptivos.

El Justicia de Aragón es la Institución de la Comunidad Autónoma que tiene encomendada por el Estatuto «la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación». La propia ley reguladora del Justicia señala que el ordenamiento jurídico aragonés está integrado, en primer lugar, por «el Derecho civil o foral de Aragón». De ahí su preocupación por la suerte que pueda correr el recurso de inconstitucionalidad núm. 1392/1988, planteado por el Presidente del Gobierno contra la Ley aragonesa 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos, habida cuenta que, recientemente, el Gobierno de la Nación acaba de retirar los recursos de inconstitucionalidad planteados contra las Leyes del Parlamento de Cataluña de Sucesión intestada y Filiaciones.

El art. 35.1. 4.º del Estatuto de Autonomía de 1982, en base a lo dispuesto por el art. 149.1.8 de la Constitución de 1978, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés, sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación civil contenidas en el art. 149.1.8 de la Constitución. Lo mismo sucede en Cataluña y otras Comunidades con Derecho civil propio.

Sin embargo, las primeras leyes autonómicas de desarrollo de los respectivos Derechos civiles han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de la Nación. Así ha sucedido con la ley catalana de sucesión intestada de 1987, con la aragonesa de equiparación de hijos

adoptivos de 1988, con la Ley 8/1990, de 28 de junio, de Compilación del Derecho civil de Baleares, y con la ley catalana de filiaciones de 1991. El único argumento de los recursos es la negación pura y simple de la competencia de estas Comunidades Autónomas en materia de derecho civil, pues según el Gobierno de la Nación esta competencia se ha de entender reducida a la modificación del texto de las respectivas compilaciones.

Parece razonable jurídicamente que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de Derecho civil no se halla condicionada por el contenido de las Compilaciones vigentes y que la única limitación existente es la que resulta del último inciso del art. 149.1.8 de la Constitución, que determina los ámbitos en los que el Estado tiene competencia exclusiva.

Así lo han entendido en Cataluña la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña, la Asamblea Territorial de los Registradores, los Colegios de Abogados y los de Procuradores, el Colegio Notarial, las Facultades de Derecho y el Instituto de Estudios Catalanes.

En virtud de ello, el 26 de noviembre de 1991, todos los Grupos del Parlamento de Cataluña presentaron una Proposición no de Ley sobre la defensa de la competencia del Parlamento de Cataluña en materia de Derecho civil del siguiente tenor:

El Parlamento de Cataluña, en virtud de su competencia exclusiva en materia de Derecho Civil Catalán —tal como viene claramente determinada por el art. 9.2 del Estatuto de Autonomía, sin otras excepciones que las que resultan del último inciso del artículo 149.1.8 de la Constitución—, expresa su voluntad de que sea respetada por el Gobierno del Estado la dicha competencia exclusiva y, coherentemente, sean retirados los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley de Filiaciones y la Ley de Sucesión Intestada.

Los efectos no se han hecho esperar: el Gobierno de la Nación ha retirado los recursos contra las leyes catalanas por lo que, coherentemente, el Tribunal Constitucional ha acordado tenerlo por desistido (BOE del 22 de mayo de 1992).

El próximo recurso de inconstitucionalidad que tendrá que abordar el Tribunal Constitucional, tras la retirada del correspondiente a la Ley catalana de sucesión intestada, será el planteado contra la Ley aragonesa sobre equiparación de los hijos adoptivos de 1988. No hay duda, con la interpretación defendida por los catalanes, de que Aragón tiene competencia para legislar en materia de adopción pues no se halla comprendida entre las que el art. 149.1.8 de la Constitución reserva en todo caso a la comprendida exclusiva del Estado. Siendo esto así, parece ilógico que se mantenga frente a una ley aragonesa un recurso que se ha retirado frente a una ley catalana, siendo que el motivo de oposición era en ambos casos el mismo.

Cuanto antecede movió al Justicia a tomar la siguiente resolución:

PRIMERO: Sugerir a los Presidentes de la Comunidad Autónoma y de las Cortes de Aragón que emprendan todas las acciones necesarias y todas las me-

didadas conducentes a conseguir que el Gobierno de la Nación retire el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de equiparación de hijos adoptivos, reconociendo que Aragón tiene tanta capacidad para legislar en materia de derecho civil como Cataluña.

SEGUNDO: Dirigir copia de esta Sugerencia a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón por si estiman conveniente impulsar actuaciones parlamentarias para defender la competencia de las Cortes de Aragón en materia de derecho civil.

TERCERO: Dirigir copia de esta Sugerencia al Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Colegio Notarial de Zaragoza, Asamblea Territorial de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Aragón, Colegios de Abogados de Zaragoza, Huesca y Teruel, Colegios de Procuradores de Zaragoza, Huesca y Teruel, y Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

3. Especial referencia al estado de observancia, aplicación e interpretación del Derecho Civil aragonés en 1992

El art. 32 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón dice que «en su Informe anual a Las Cortes, El Justicia hará especial referencia al estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés, pudiendo incluir recomendaciones que Las Cortes de Aragón trasladarán al organismo o autoridad competente».

Esta obligación anual que la Ley impone al Justicia de Aragón no es de fácil cumplimiento. Hacer referencia, en cada Informe anual, al estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés, privado y público, exige un cuidadoso estudio de todas y cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico aragonés vigente al efecto de poner de manifiesto cual es su grado de desarrollo reglamentario, cual es el uso que de ellas hacen los poderes públicos y los ciudadanos, el grado de litigiosidad que plantean, la interpretación que los tribunales y la doctrina hacen de tales normas, etc. Un estudio de este tipo, como puede comprenderse, no es sencillo de realizar y no parece que, en su caso, debiera acometerse todos los años. Realizado, científicamente, un primer estudio de este calibre, en los sucesivos Informes habría que dar cuenta simplemente de las novedades aparecidas en el año a nivel de observancia, aplicación e interpretación del derecho aragonés.

En 1990 se abordó, por primera vez, el cumplimiento de la obligación deducible del art. 32 de nuestra Ley reguladora. En él se decía que se trataba de una primera aproximación referida exclusivamente al estado de observancia, aplicación e interpretación del Derecho civil aragonés. En el Informe de 1991 se sigue en esta línea, para asentar esta primera aproximación al Derecho civil foral aragonés. Los materiales que seguimos reuniendo en esta línea de trabajo nos permiten este año tener una visión más clara de la situación, detectándose los aspectos negativos que persisten y facilitando la consecución de conclusiones que puedan dar lugar a informes específicos o Recomendaciones. Por otra parte, reunir las resoluciones judiciales ha facilitado

un mínimo mantenimiento de la publicación de los fundamentos de derecho de mayor interés para la interpretación del Derecho civil aragonés, dado el retraso —temporal— de otras publicaciones.

3.1. Observancia del Derecho Civil aragonés

Insistiendo en lo dicho en nuestro anterior Informe, para averiguar la observancia extrajudicial del Derecho civil foral aragonés sería preciso elaborar y aplicar una encuesta sociológicamente fiable sobre lo que los aragoneses opinan de las instituciones principales de su Derecho civil y cómo las utilizan, realizada instrumentalmente a través de empresas especializadas. Hasta la fecha no hemos podido contar con tal instrumento de medida de la observancia extrajudicial.

Los estudios antropológicos sobre las tres provincias aragonesas han proporcionado un primer punto de aproximación a la realidad y valoración de algunas instituciones aragonesas, facilitando información sobre estrategias de supervivencia de la Casa en las distintas comarcas aragonesas, los cambios en las transmisiones sucesorias de bienes y derechos y una mínima distribución geográfica de los modos de distribución de la herencia (con distinción de zonas de heredero único, heredero *mejorado*, y distribución a partes iguales entre los descendientes). Son destacables en este sentido los trabajos de José C. Lisón Arcal sobre la provincia de Huesca, de Ana M.^a Rivas Rivas sobre la de Zaragoza, de Rosario Otegui Pascual sobre la de Teruel, y de Dolores Comas d'Argemir y Juan José Pujadas sobre el Pirineo aragonés, especialmente los valles de Ansó y Echo.

En el I Congreso de Historia de la Familia en los Pirineos, celebrado en Andorra la Vella, los días 10 y 11 de mayo de 1991, bajo los auspicios de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, se intercambiaron conocimientos muy interesantes sobre las instituciones familiares pirenaicas en las diversas regiones españolas, francesas y de Andorra, con sesiones dedicadas a la antropología biológica, historia de la familia en los Pirineos, aspectos jurídicos y antropología cultural. Las Actas han sido publicadas recientemente y son una fuente muy valiosa para futuras investigaciones. En el apartado correspondiente a bibliografía se incluyen las aportaciones jurídicas sobre instituciones aragonesas.

Los datos suministrados el año pasado por el Centro de Estudios Registrales de Aragón a partir del tratamiento fiscal de algunas instituciones forales aragonesas, han sugerido —por su importancia— continuar en la línea de recibir informaciones semejantes, o actualizadas, sobre vigencia de las instituciones aragonesas, por lo que se está trabajando en diseñar un plan que permita obtener dicha información en colaboración con las instituciones, Colegios profesionales y colectivos que puedan proporcionarlas.

Por otro lado, la reforma de la Ley 10/1992 de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, al modificar los artículos 979 y 980 LEC, determina que «La declaración de que determinadas personas, que sean descendientes, ascendientes o cónyuge del finado, son los únicos herederos abintestato se obtendrá mediante acta de notoriedad tramitada conforme a la legislación notarial por Notario hábil para actuar en el lugar en que hubiere tenido el causante su último domicilio

en España y ante el cual se practicará la prueba testifical y documental precisa» expresándose que en otro caso, «los demás herederos abintestato podrán obtener la declaración en vía judicial...». Esta reforma abre un nuevo campo de posibilidades en la observancia del Derecho civil aragonés, y fue ya debatida en los II Encuentros del Foro de Derecho Aragonés en la sesión que contó como ponente principal con el notario y estudioso del Derecho civil aragonés D. José Luis Merino. En la línea seguida en el Informe del año pasado sobre las declaraciones abintestato judiciales, se pretende llevar a cabo la misma labor con las realizadas a partir de la citada reforma por los profesionales del notariado en Aragón.

Conscientes por tanto de que, en gran medida, la aplicación e interpretación del Derecho civil aragonés tiene lugar al margen de los procesos judiciales, hemos seguido manteniendo a lo largo del año frecuentes contactos con notarios, registradores y otros profesionales jurídicos, tratando de buscar fórmulas de cooperación que se plasmen en futuros Informes.

3.2. Aplicación del Derecho Civil aragonés

El conocimiento de las resoluciones judiciales que guardan relación con el Derecho civil aragonés emitidas a lo largo del año es una información muy valiosa que permite valorar el grado de litigiosidad de nuestras instituciones civiles, el número de recursos de apelación y de casación, pudiendo elaborar índices y repertorios jurisprudenciales de indudable utilidad para el conocimiento e investigación del Derecho civil aragonés.

En este apartado informamos, a través de unos listados, de las resoluciones —sentencias (S) y autos (A)— remitidas a la Oficina del Justicia durante 1991 directamente por los Jueces y Tribunales del territorio aragonés y de las localizadas por otras vías; en algún caso, las resoluciones recibidas en 1992 corresponden a años anteriores.

Hemos recibido resoluciones del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Aragón, de las Audiencias Provinciales (AP) de Zaragoza, Huesca y Teruel y de algunos Juzgados de Primera Instancia (JPI). Otros Juzgados de Primera Instancia han contestado diciendo que a lo largo de 1992 no habían dictado ninguna resolución que hiciera aplicación del Derecho civil aragonés. Sin embargo, pese a haber reiterado la solicitud de Resoluciones a todas las instancias judiciales en 1992, los resultados siguen siendo muy escasos, considerando que no se debe a una falta de aplicación del Derecho civil aragonés, ya que en el caso de los Juzgados de Primera Instancia se conocen resoluciones con su aplicación a través de las Sentencias en apelación.

Parece detectarse una valoración previa de los Juzgados y Tribunales sobre las sentencias que envían a El Justicia, y desde estas líneas debemos reiterar que nos interesan todas aquellas sentencias y resoluciones en las que se haya aplicado el Derecho civil aragonés, independientemente de su valor doctrinal, ya que como se puede comprobar en los anteriores Informes y en el presente, se fichan todas ellas y se seleccionan los fundamentos de derecho que, por alguna circunstancia, se consideran más relevantes. En definitiva, se hace una doble valoración: sobre la aplicación de los preceptos de la Compilación (con caracteres más

estadísticos), y sobre la doctrina del Derecho civil aragonés en ellas contenida.

No es necesario reiterar la importancia que en nuestra región van a tener las resoluciones de las Audiencias Provinciales, dada la restricción a los recursos de casación ante el TSJA que impone la nueva Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal. También creemos que es debido a esta Ley la ausencia de autos enviados sobre declaración de herederos abintestato, pero debemos hacer un nuevo llamamiento para el envío de los que se tramiten actualmente en vía judicial por su especial relevancia en relación con la aplicación del Derecho civil aragonés.

A las resoluciones recibidas en la Oficina hay que añadir las localizadas por otras vías. Las del TS, sólo dos correspondientes a 1992, se han buscado en el Repertorio de Jurisprudencia de Aranzadi (A) (hasta finales de septiembre); las de la Sección 4.^a de la Audiencia Provincial de Zaragoza correspondientes al segundo semestre de 1991 han sido extraídas del volumen segundo de Jurisprudencia Aragonesa II (JAII) publicado por los Colegios de Abogados de Aragón.

En el año 1992 no se ha editado ningún volumen de Jurisprudencia Aragonesa, lo que ha hecho más difícil nuestra labor. El Colegio de Abogados de Zaragoza sin embargo ha dado todas las facilidades para la consulta de las resoluciones recibidas y que están preparando para su publicación, pero al no estar previamente clasificadas ha supuesto una labor muy fatigosa su selección. Se han consultado todas las resoluciones de la Sección 2.^a de la AP de Zaragoza y las Audiencias Provinciales de Huesca y Teruel del último trimestre de 1991 y de los tres primeros trimestres de 1992 (incluidas las de la Sección 4.^a de la AP de Zaragoza). La AP de Teruel con las resoluciones enviadas, facilitó completar el año 1992, pero no ha ocurrido lo mismo con la AP de Huesca y las Secciones 2.^a y 4.^a de la AP de Zaragoza. La Sección 5.^a de esta Audiencia ha enviado algunas sentencias fechadas en 1992.

Como puede observarse, pese a los esfuerzos realizados, no hemos conseguido reunir el conjunto de las resoluciones judiciales dictadas a lo largo de 1992 en aplicación del Derecho civil aragonés.

a) Resumen por Juzgados y Tribunales

El número total de resoluciones judiciales relacionadas con el Derecho civil aragonés de cuya existencia hemos tenido conocimiento a lo largo de 1992 asciende a 61. De ellas 58 son sentencias (S) y 3 autos (A).

Distinguiendo entre sentencias y autos, el número de las dictadas por cada Tribunal o Juzgado es el siguiente:

Núm. total de Sentencias (S):	58
Tribunal Supremo:	2
TSJ de Aragón:	5
Audiencias Provinciales:	48
Zaragoza:	20
Secc. 5. ^a :	2
Secc. 4. ^a :	10
Secc. 2. ^a :	8
Teruel:	18
Huesca:	10

Juzgados de Primera Inst.		Fecha	Res.	Trib.	Localidad	Clave	Art.
Daroca	1						
Ejea (1)	1	20-12-1991	S	AP	Teruel	147	8
Zaragoza (7)	1	20-12-1991	S	AP	Zaragoza (4. ^a)	37, 40	663
		23-12-1991	S	AP	Zaragoza (4. ^a)	10	64
Número total de Autos (A):	3	28-12-1991	S	AP	Teruel	9	64
TSJ de Aragón	1	31-12-1991	S	AP	Teruel	3	5
AP Zaragoza (2. ^a)	2	22-1-1992	S	AP	Teruel	147	68
		22-1-1992	S	AP	Teruel	147, 1.2	8
		10-2-1992	S	AP	Teruel	3, 1.2	5
		13-2-1992	S	AP	Teruel	147, 1.2	8
b) Listados de jurisprudencia civil aragonesa 1992		13-2-1992	S	TSJ	Zaragoza	48, 51, 76	663, 68
		21-2-1992	S	AP	Teruel	3	5
		2-3-1992	S	AP	Huesca	37, 48, 49	663
		5-3-1992	S	AP	Huesca	41, 42	663
		9-3-1992	S	AP	Teruel	3, 72, 79, 127, 128	76, 68, 5
		10-3-1992	S	AP	Huesca	2, 3	5
		11-3-1992	S	AP	Teruel	94	72
		16-3-1992	S	AP	Huesca	33	74
		18-3-1992	S	AP	Teruel	25, 43, 3	662, 663, 5
		24-3-1992	S	AP	Zaragoza (4. ^a)	79, 84	68
		24-3-1992	S	TS	Madrid	F. 6. ^a «De Presc.» (1247), L. VII	5
5. FUENTES. COSTUMBRE. STANDUM EST CHAR-TAE. CODIGO CIVIL							
6. PERSONA Y FAMILIA.							
61. En general.		25-3-1992	S	TSJ	Zaragoza	1, 48	663
62. Persona. Edad.		4-4-1992	S	AP	Huesca	149, 150	9
63. Ausencia.		4-4-1992	S	AP	Zaragoza (2. ^a)	58	663
64. Relaciones entre ascendientes y descendientes.		18-4-1992	S	TS	Madrid	26, 24, 56	663
65. Tutela, adopción y Junta de Parientes.		21-4-1992	S	AP	Zaragoza (4. ^a)	26, 41, 42, 56	663
66. Régimen económico conyugal.							
661. En general		5-5-1992	S	AP	Teruel	3	5
662. Régimen paccionado		9-5-1992	A	AP	Zaragoza (2. ^a)	135	76
663. Régimen legal		15-5-1992	S	AP	Zaragoza (4. ^a)	2	5
67. Comunidad conyugal continuada.		27-5-1992	S	AP	Zaragoza (2. ^a)	141	71
68. Viudedad.		1-6-1992	S	JPI	Daroca	149, 150	9
7. DERECHO DE SUCESIONES POR CAUSA DE MUERTE		8-6-1992	S	JPI	Ejea (1)	76	68
		11-6-1992	S	AP	Teruel	1.2	5
		18-6-1992	S	TSJ	Zaragoza	3, 48.1	5, 663
71. En general. Normas comunes.		24-6-1992	S	AP	Zaragoza (2. ^a)	145	8
72. Sucesión testamentaria.		24-6-1992	S	AP	Zaragoza (2. ^a)	76	68
73. Sucesión paccionada.		26-6-1992	S	AP	Huesca	144	8
74. Fiducia sucesoria.		3-7-1992	A	TSJ	Zaragoza	3	5
75. Legítimas.		11-7-1992	S	AP	Huesca	1, 2, 3	5
76. Sucesión intestada.		28-7-1992	S	AP	Huesca	144, 145	8
8. DERECHO DE BIENES.		12-9-1992	S	AP	Teruel	1.2	5
9. DERECHO DE OBLIGACIONES.		29-9-1992	S	TSJ	Zaragoza	3, 25, 33, 114 DT 7 y 8	5, 662, 74
a) Listado de la jurisprudencia civil aragonesa 1992 por fechas		13-9-1992	S	AP	Zaragoza (5. ^a)	94, 112, 60 a 65 DT 1	74, 67, 663
		30-10-1992	S	AP	Teruel	144, 145	8
		4-11-1992	S	TSJ	Zaragoza	149, 150	9
		9-11-1992	S	AP	Zaragoza (2. ^a)	48	663
		11-11-1992	S	AP	Zaragoza (2. ^a)	37	663
		1-12-1992	S	AP	Zaragoza	56, 58	663
		3-12-1992	S	AP	Zaragoza (5. ^a)	144	8
		10-12-1992	A	AP	Zaragoza (2. ^a)	54	663
		16-12-1992	S	AP	Zaragoza (4. ^a)	56	663
		22-12-1992	S	AP	Teruel	37 a 40	663
		23-12-1992	S	AP	Zaragoza (2. ^a)	144	8
		28-12-1992	S	AP	Zaragoza (2. ^a)	108	73
Fecha	Res.	Trib.	Localidad	Clave	Art.		
14-12-90	S	AP	Huesca	68	76		
17-01-91	S	AP	Zaragoza (4. ^a)	663	42		
02-09-91	S	JPI	Zaragoza (7. ^a)	75	123		
17-09-91	S	AP	Zaragoza (4. ^a)	663	38, 39, 40		
18-10-91	S	AP	Teruel	8	147		
5-11-1991	S	AP	Huesca	144, 145	8		
21-11-1991	S	AP	Teruel	55	663		
26-11-1991	S	AP	Zaragoza (4. ^a)	41, 42, 43	663		

5. Fuentes. Costumbre. *Standum est chartae*. Código civil

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
S	31-12-1991	AP	Teruel	standum est chartae
S	10-2-1992	AP	Teruel	standum est chartae
S	21-2-1992	AP	Teruel	standum est chartae
S	9-3-1992	AP	Teruel	sucesión intestada, viudedad, standum est chartae
S	10-3-1992	AP	Huesca	usos locales, aparcería agrícola «a medias»
S	18-3-1992	AP	Teruel	standum est chartae
S	24-3-1992	TS	Madrid	título nobiliario aragonés
S	5-5-1992	AP	Teruel	standum est chartae
S	15-5-1992	AP	Zaragoza (4. ^a)	costumbre, medianería
S	11-6-1992	AP	Teruel	fuentes, Código Civil, servidumbre de paso reales
S	18-6-1992	TSJ	Zaragoza	standum est chartae, disposición bienes comunes
A	3-7-1992	TSJ	Zaragoza	standum est chartae
S	11-7-1992	AP	Huesca	usos locales, aparcería mixta (agrícola-pecuaria)
S	12-9-1992	AP	Teruel	fuentes, C.C., ampliación de servidumbre
S	29-9-1992	TSJ	Zaragoza	standum est chartae

64. Relaciones entre ascendientes y descendientes

S	23-12-1991	AP	Zaragoza (4. ^a)	autoridad familiar abuelos
S	28-12-1991	AP	Teruel	autoridad familiar

662. Régimen económico conyugal paccionado

S	18-3-1992	AP	Teruel	capitulaciones
S	29-9-1992	TSJ	Zaragoza	consorcio universal

663. Régimen económico conyugal legal

S	17-1-1991	AP	Zaragoza (4. ^a)	deudas de gestión
S	17-9-1991	AP	Zaragoza (4. ^a)	presunción de bienes comunes, prueba en contrario
S	21-11-1991	AP	Teruel	liquidación comunidad conyugal
S	26-11-1991	AP	Zaragoza (4. ^a)	deudas comunes anteriores a capitulaciones de separación de bienes
S	20-12-1991	AP	Zaragoza (4. ^a)	presunción de bienes comunes
S	13-2-1992	TSJ	Zaragoza	enajenación de bien parcialmente común
S	2-3-1992	AP	Huesca	administración de bienes comunes
S	5-3-1992	AP	Huesca	deudas comunes, cónyuge comerciante
S	18-3-1992	AP	Teruel	capitulaciones, cargas comunes
S	25-3-1992	TSJ	Zaragoza	disposición bienes comunes
S	4-4-1992	AP	Zaragoza (2. ^a)	liquidación y división sociedad conyugal, divorcio
S	18-4-1992	TS	Madrid	responsabilidad por deudas comunes
S	21-4-1992	AP	Zaragoza (4. ^a)	deudas comunes, capítulos, fraude liquidación c. c.

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
S	18-6-1992	TSJ	Zaragoza	disposición bienes
S	30-9-1992	AP	Zaragoza (5. ^a)	bienes comunes
S	9-11-1992	AP	Zaragoza (2. ^a)	disposición de bienes comunes
S	11-11-1992	AP	Zaragoza (2. ^a)	bienes comunes, indemnización despido
S	1-12-1992	AP	Zaragoza	liquidación y división de la comunidad con
A	10-12-1992	AP	Zaragoza (2. ^a)	disolución comunidad por separación, administración provisional
S	16-12-1992	AP	Zaragoza (4. ^a)	liquidación comunidad conyugal
S	22-12-1992	AP	Teruel	Bienes comunes y privativos

67. Comunidad conyugal continuada

S	30-9-1992	AP	Zaragoza (5. ^a)	comunidad conyugal continuada
---	-----------	----	-----------------------------	-------------------------------

68. Viudedad

S	14-12-1990	AP	Huesca	derecho expectante de viudedad, renuncia
S	13-2-1992	TSJ	Zaragoza	renuncia expectante
S	24-3-1992	AP	Zaragoza (4. ^a)	viudedad, gastos de Comunidad por local de negocio
S	8-6-1992	JPI	Ejea (1)	expectante de viudedad
S	24-6-1992	AP	Zaragoza (2. ^a)	renuncia derecho expectante de viudedad

71. Derecho de sucesiones. Normas comunes

S	27-5-1992	AP	Zaragoza (2. ^a)	renuncia y sustitución legal
---	-----------	----	-----------------------------	------------------------------

72. Sucesión testamentaria

S	11-3-1992	AP	Teruel	testamento mancomunado
---	-----------	----	--------	------------------------

73. Sucesión paccionada

S	28-12-1992	AP	Zaragoza (2. ^a)	pacto al más viviente
---	------------	----	-----------------------------	-----------------------

74. Fiducia sucesoria

S	16-3-1992	AP	Huesca	consorcio universal, fiducia colectiva
S	29-9-1992	TSJ	Zaragoza	consorcio universal, fiducia sucesoria
S	30-9-1992	AP	Zaragoza (5. ^a)	testamento mancomunado, fiducia sucesoria

75. Legítimas

S	2-9-1991	JPI	Zaragoza (7)	preterición
---	----------	-----	--------------	-------------

R.	Fecha	Trib.	Localidad	Conceptos
----	-------	-------	-----------	-----------

76. Sucesión intestada

S	9-3-1992	AP	Teruel	sucesión intestada, viudedad
A	9-5-1992	AP	Zaragoza (2. ^a)	sucesión intestada

8. Derecho de bienes

S	18-10-1991	AP	Teruel	servidumbres, usucapión
S	5-11-1991	AP	Huesca	luces y vistas
S	20-12-1991	AP	Teruel	servidumbres, usucapión
S	22-1-1992	AP	Teruel	servidumbres, usucapión
S	22-1-1992	AP	Teruel	servidumbres: usucapión, variación
S	13-2-1992	AP	Teruel	servidumbres, paso, constitución
S	24-6-1992	AP	Zaragoza (2. ^a)	servidumbre de luces y vistas
S	26-6-1992	AP	Huesca	luces y vistas, relaciones de vecindad
S	28-7-1992	AP	Huesca	luces y vistas, relaciones de vecindad
S	30-10-1992	AP	Teruel	luces y vistas
S	3-12-1992	AP	Zaragoza (5. ^a)	luces y vistas, falta de protecciones
S	23-12-1992	AP	Zaragoza (2. ^a)	luces y vistas

9. Derecho de obligaciones

S	4-4-1992	AP	Huesca	retracto de abolorio
S	1-6-1992	JPI	Daroca	retracto de abolorio
S	4-11-1992	TSJ	Zaragoza	retracto de abolorio

3.3. Interpretación del Derecho Civil aragonés

3.3.1. Interpretación judicial

A) Observaciones previas

De la lectura de las sentencias reseñadas puede extraerse algunas *observaciones previas* de tipo general que coinciden, básicamente, con las realizadas los años anteriores:

— Son pocos los recursos de casación que llegan al TS o al TSJ de Aragón. La situación respecto al año anterior se ha agravado, desgraciadamente, con la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, que reforma el art. 1687.1 LEC, determinando por una parte en 6 millones de pesetas la cuantía mínima que debe alcanzar el objeto litigioso para acceder al recurso de casación, y por otra parte negando tal acceso en los supuestos de cuantía inestimable, o que no haya podido determinarse de acuerdo con las reglas del art. 489, cuando las sentencias de apelación y de primera instancia sean *conformes de toda conformidad*. No se insiste en estas líneas sobre las medidas de reforma de la citada Ley y sus consecuencias en la casación foral ya que es objeto de tratamiento específico en otra parte de este Informe, pero sí que hay que dejar constancia de que los beneficios que eventualmente pueda ocasionar en el Tribunal Supremo, no tienen su correspondencia en el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por no en-

contrarse la Sala de Lo Civil (y Penal) en una situación de colapso o exceso de trabajo y por su beneficiosa función jurisprudencial unificadora.

— Las primeras sentencias del Tribunal Superior de Justicia hay que considerarlas, pese a su escaso número, muy positivas para el establecimiento de una nueva jurisprudencia civil aragonesa más ajustada al sistema de fuentes de la Compilación y en la que el Código civil ocupa el lugar de Derecho supletorio que le corresponde. Valga como pequeño ejemplo la *S. de 25 de marzo de 1992* que declara inaplicables en Aragón y para el caso debatido los preceptos 1344, 1375 y 1377 del Código civil, *por la simple razón de que al ser la cuestión debatida materia expresamente regulada en la Compilación, es de aplicación este cuerpo legal y no el Código (art. 1.2 de la Compilación del Derecho civil de Aragón)*.

— En bastantes resoluciones se sigue apreciando un uso inadecuado de la terminología jurídica cuando se emplean conceptos como «patria potestad» «sociedad de gananciales» «bienes gananciales» «presunción de ganancialidad» etc., que son propios del Derecho del Código civil y no del Derecho civil aragonés donde nunca ha existido como tal la «patria potestad» sino la «autoridad familiar» donde el régimen económico matrimonial legal supletorio no es el de la «sociedad de gananciales» del Código civil sino el denominado de «muebles y adquisiciones» ciertamente un régimen de comunidad parcial como muchos otros pero, a la vez, distinto, en el que no se habla de bienes «gananciales» sino de comunes. Tampoco parece muy correcto seguir hablando de «Derecho común» o de «territorio de Derecho común» para referirse al Código civil y a los territorios donde se aplica única y exclusivamente este cuerpo legal; allí sí que es Derecho común el Código civil, pero no en Aragón, ni en los territorios con Derecho civil propio, donde el Derecho común es el civil autóctono.

— En ocasiones no es mero problema de terminología sino que, olvidando la existencia de normas civiles aragonesas aplicables al caso debatido, se aplican directamente las, generalmente análogas pero no siempre, del Código civil. Ello implica un desconocimiento del sistema de fuentes propio del Derecho civil aragonés. Sucede frecuentemente en relación con pleitos sobre cuestiones en que incide el régimen matrimonial legal de los contendientes y en las resoluciones sobre separación matrimonial: se suele acudir directamente a las normas del Código civil. Puede suceder que se trate de personas que no sean de vecindad civil aragonesa —habitualmente las resoluciones callan sobre la vecindad civil de las partes— pero no es probable que ésta sea la única explicación. A veces se comprueba como el juzgador tiene que hacer un enorme esfuerzo para poder aplicar el Derecho civil aragonés por la deficiente información presentada por las partes y la mezcla de preceptos de ambos Derechos, debiendo reconducir la cuestión al Derecho civil aragonés a través de datos indirectos suministrados por las partes de los que se presuma con una base relativamente objetiva la vecindad civil de los cónyuges y el régimen matrimonial.

— En otros casos, se acude directamente al Código civil, si bien, a renglón seguido se cita también el artículo correspondiente de la Compilación aragonesa. El fenómeno es frecuente igualmente en cuestiones de régimen económico

matrimonial. Supone asimismo un desconocimiento e inaplicación del sistema de fuentes vigente en Aragón. Y establecido en el Título Preliminar de la Compilación del Derecho civil de Aragón.

— Finalmente, también hay que mencionar que en algunas sentencias, especialmente en derecho reales, la cita o referencia al Derecho civil aragonés es casi accidental, ya que la mayoría de los temas tratados, y de los que abundan los casos en Juzgados y Tribunales aragoneses, no tienen una regulación propia en la Compilación, lo que redundará en la escasez de doctrina mencionable.

B) Selección de fundamentos de derecho

Seguidamente se recoge la *interpretación judicial* más sobresaliente contenida en algunos fundamentos de derecho de las Resoluciones de 1992 del TS, TSJA, Audiencias Provinciales (AP) y, ocasionalmente, Juzgados de Primera Instancia (JPI), clasificada por materias siguiendo el orden de la Compilación aragonesa:

Fuentes. Costumbre. *Standum est Chartae*. Código Civil

a) Aplicación de los «Fueros de Aragón» por remisión de legislación especial

*** La S. TS de 24 de marzo de 1992 (RJA 1992, 2281) aborda el tema de la sucesión de un título nobiliario aragonés, el de Marqués de Bárboles, creado por Felipe IV como Rey de Aragón el 20-3-1647 a favor de un natural del Reino. Sin entrar en las vicisitudes sucesorias que trata el fundamento primero de la sentencia, el interés de la misma reside en la aplicación a los títulos nobiliarios aragoneses de la prescripción adquisitiva de treinta años y un día regulada en el Fuero 6.º «De prescriptionibus» de las Cortes de Huesca de 1247 incorporado definitivamente al Libro VII de la Recopilación Oficial (*vid.* Reed. facs. de la obra de Savall y Penén, tomo I, 252B). El TS, mostrando un conocimiento imperfecto de la historia foral aragonesa, señala las razones de la aplicación de la legislación aragonesa al caso en el fundamento de derecho segundo que se transcribe:

SEGUNDO.— El primer motivo del recurso, se funda en el ordinal 5 del art. 1692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y en él se atribuye a la sentencia impugnada la infracción Tde la Ley 9-17-10 de la Novísima Recopilación, en relación con el art. 5.º del Decreto de 4-6-1948, sobre sucesión nobiliaria, ya que si no se hubiesen vulnerado, la sentencia recurrida habría estimado íntegramente las peticiones de la demanda...

La motivación no puede prevalecer, ya que los Fundamentos legales en que se apoya para justificar las infracciones denunciadas prescinden por completo de los supuestos fácticos a la vez, que normativo-históricos de que parte la sentencia impugnada para denegar lo interesado por el hoy recurrente y en su día actor D. ..., cual es, que por tratarse de un Título nobiliario aragonés ha de aplicarse no la legislación castellana sino la aragonesa, representada por el Fuero VI «de prescripciones» del Libro VII del Código de Huesca (que en realidad y según la más generalizada posición de los Historiadores del Derecho Español no es tal Fuero Oscense, sino una Compilación del Derecho Foral

Aragonés en la que aparecen integrados diversos Fueros, Observancias y Actos de Corte del referido Reino, obra que se inicia hacia 1247 a instancia del Rey don Jaime I y concluye al parecer sobre 1715; a su vez y en lo que a la expresada cita del Fuero Oscense, es de señalar, que en otras Compilaciones aparece con las siglas «Fuero II De partitionibus» Libro VII de la Compilación de Huesca, o también de la Compilación del Reino de Aragón), tesis, la de la resolución impugnada, que cuenta con el apoyo de las Sentencias de esta Sala de 10-10-1961, 1-7-1972 y 6-11-1986. No se trata, por tanto, de si serán o no aplicables la ley 45 de las de Toro o la Ley IX, Título XVII, Libro X de la Novísima Recopilación que lleva por título «Sucesión en los Mayorazgos por representación, cuando el fundador clara y distintamente no dispusiera otra cosa» y no son aplicables, por cuanto como muy bien dice la sentencia recurrida con base en las de esta Sala que cita, una de las especialidades de dicho derecho aplicable al régimen de los títulos nobiliarios, es la que en orden a la prescripción contiene el citado Fuero o Compilación de Huesca (o de los Fueros y Observancias de Aragón). Resulta por tanto a todas luces imposible haber infringido una normativa inaplicable al caso discutido, lo cual se ha dicho al principio de este Fundamento, da lugar a la desestimación del motivo.

Se observa la poca seguridad del Alto Tribunal en las citas forales y las imprecisiones en cuanto a la historia legislativa aragonesa. La legislación sobre títulos nobiliarios contiene un régimen especial por razón de personas, y la legislación foral aragonesa se aplica por el art. 5 del Decreto de 4 de junio de 1948, que desarrolla la Ley de 4 de mayo del mismo año, que establece: «El orden de suceder en todas las dignidades nobiliarias se acomodará estrictamente a lo dispuesto en el título de concesión y, en su defecto, al que tradicionalmente se ha seguido en esta materia».

*** No es esta la única cita foral hallada en las sentencias consultadas, apreciándose un aumento de las mismas en los antecedentes normativos de disposiciones y con valor interpretativo. En otras ocasiones su uso tiene un valor casi testimonial, pero no por ello menos destacable como el recogido en la S. TSJA de 18 de junio de 1992, en cuyo fundamento jurídico tercero se dice:

Tras la reforma parcial de la LEC por Ley 34/1984, de 6 de Agosto, según constante jurisprudencia se ha establecido, que el precepto contenido en art. 523 LEC., sobre condena en costas tiende a suprimir, como norma general, el criterio iusmedievalista de la temeridad y la mala fe, que ya recogía el Fuero Ut victus victori in expensis condemnatur otorgado por Pedro IV (II de los Fueros), en Cortes de Zaragoza de 1349 en donde ordena que si alguien lleva injustamente una causa contra otro, en tal caso el vencido sea condenado a los gastos legales del vencedor, excepto cuando le asista causa o razón justa para litigar, criterio, en consecuencia, que tiende a ser suprimido por el más ajustado a derecho del criterio objetivo del vencimiento, conteniendo la prescripción de carácter general, por la cual, se determina un pronunciamiento condenatorio fundamentado en el rechazo total de los pedimentos de la parte a la que se le imponen.

*** La S. AP de Teruel de 18 de septiembre de 1992, en tema de derechos reales, al analizar que la acción adecuada hubiera sido la de ampliación de servidumbre de

paso, ya que el derecho originariamente se reducía a un paso de no más de dos metros de anchura para personas, caballerías y carros, hace una mención en su fundamento jurídico tercero de la diferencia entre la regulación foral y la actual, que remite a

Los artículos 564 a 566 del Código Civil, aplicables al caso, dado que la Compilación Aragonesa no recoge disposición concreta al respecto, como lo hacía el libro III del Fuero de Aragón, 'De consortibus eiusdem rei', y previene el n.º 2 del artículo 1 de dicha Compilación.

b) *Costumbre*

*** Las SS. AP de Huesca de 10 de marzo y 11 de julio de 1992, plantean un interesante tema respecto a los contratos de aparecería agrícola, no regulados por tanto expresamente por la Compilación que sólo trata de los contratos sobre ganadería en el artículo 153, al señalar las fuentes que rigen dichos contratos. En la primera sentencia la Sala aprecia que el contrato escrito de arrendamiento, en el que se había apoyado el JPI para dictar su resolución,

Se trata sin duda de un contrato simulado, desde el momento que tanto la prueba documental como la testifical, e incluso la misma confesión judicial del demandado, evidencian que las partes y sus causantes venían vinculados, conforme a la práctica local (de Fraga), por una aparecería a medias en la que los propietarios pagaban las contribuciones e impuestos, la alfarda o canon de agua, los insecticidas y abonos, mientras que los demandados aportaban su trabajo personal y de maquinaria, partiendo los frutos a medias, sin que el 'contrato' de siete de Abril de mil novecientos setenta y ocho, llegara a tener vigencia entre los firmantes en orden al cultivo de la finca, que siempre se hizo a medias aunque, por conveniencias de los interesados en orden a la adquisición de los vales para gas-oil agrícola, llegaran a suscribir el documento en cuestión que, como negocio simulado, ningún efecto produjo en la relación de aparecería que, antes y después de él, venía vinculando a las partes; por lo tanto, mal puede servir dicho documento, que incorpora un contrato simulado, para calificar la relación como de arrendamiento, como se defiende en la sentencia impugnada, ni para cualificar aquel como sometido a la Legislación rústica especial, como venían pretendiendo los demandados apelantes.

Sentado así que nos encontramos ante un contrato verbal de aparecería entre parientes, la resolución del mismo resulta procedente por deslealtad y falta de entrega de los productos conforme a la participación convenida verbalmente, sobrando por ello examinar siquiera la causa de resolución añadida en la demanda por terminación del plazo...

*** La sentencia de 11 de julio también configura la relación obligatoria entre las partes como un contrato de aparecería, no sólo agrícola sino también con aprovechamientos pecuarios, concurriendo los elementos o requisitos esenciales que señala el art. 102 de la Ley 83/1980, de 31 de Diciembre, de arrendamientos rústicos, añadiendo (fundamento de derecho segundo) que:

la real voluntad de ambos contratantes era dar vida a un contrato de tal naturaleza se deduce, a mayor abunda-

miento, de los propios términos reiteradamente utilizados a lo largo de dicho clausulado, en el que no sólo lo denominan expresamente así en el encabezamiento del documento suscrito por ambos, sino que se repite machaconamente en la estipulación primera, segunda, tercera, séptima y octava, para concluir en la décimo-tercera y última conviniendo someter la regulación del contenido obligacional del contrato, en lo no previsto en el mismo, a los usos y costumbres de la localidad de Jaca en materia de aparecería y, en su defecto, a las normas generales de la legislación de Arrendamientos Urbanos (*sic*). El hecho de que a lo largo del tiempo de vigencia de aquel se haya potenciado de manera especial la explotación pecuaria de las fincas rústicas propiedad de los hoy apelantes y cuyo uso y disfrute cedieron a los ahora demandados-apelados, en nada empuja a la calificación del repetido contrato, así como tampoco el que se estipule en el mismo que a su disolución se repartirán por partes iguales los bienes y enseres de la explotación existentes, por cuanto que pactada una aportación de los mismos por los contratantes, soportando el 50% del precio de adquisición, tal estipulación para el momento final no hace sino proyectar sobre la liquidación a efectuar la norma de reparto que rige tal clase de negocio jurídico de cooperación, cual es el mentado contrato de aparecería, y ello según la voluntad de los propios contratantes.

Ambas sentencias se traen a este punto por la remisión que hacen a las prácticas, uso o costumbres locales, aunque del mismo modo sería valorable los pactos como fuentes de obligaciones. Lo curioso de estos casos es que el art. 1.2 de la Compilación obliga a aplicar la legislación arrendaticia rústica y el art. 106 de la Ley 83/1980 establece que *en defecto de pacto expreso, de normas forales o de derecho especial y de costumbre, se aplicarán las disposiciones del presente título y, con carácter supletorio, las normas sobre arrendamientos rústicos contenidas en la presente Ley, siempre que no resulten contrarias a la naturaleza del contrato de aparecería*, por lo que nos encontramos con pactos y usos locales con fuerza normativa delegada por ley especial, que por ser propios de localidades aragonesas son fuente del Derecho aragonés (arts. 2 y 3 Comp.). Las sentencias no entran a valorar la cuestión porque no llega a ser necesario, pero cabría preguntarse si sería aplicable a estos casos el art. 153 de la Compilación por analogía. En el mismo sentido se regulan en la Compilación catalana los contratos parciarios rústicos (art. 337) y no hay que olvidar la extensa tradición doctrinal aragonesa sobre aparecerías (Costa, Fuente Pertegaz, Otto...).

c) *«Standum est chartae»*

*** El Auto del TSJ de Aragón de 3 de julio de 1992 acuerda remitir los autos originales y el rollo de apelación al Tribunal Supremo para evitar que pueda perjudicarse la competencia del TS con la sola invocación en el escrito de formalización del recurso de casación, 'in extremis', la infracción de una norma foral para residenciar la competencia en distinto Tribunal. No obstante, el Auto contiene interesantes consideraciones doctrinales sobre el «Standum est chartae» cuya infracción se invoca por los recurrentes:

QUINTO.— En el motivo segundo del recurso, único de los ocho motivos en los que se fundamenta el recurso de casación, se invoca la infracción, por inaplicación, del art. 3 de la Compilación del Derecho civil de Aragón, que dispone:

Conforme al principio 'standum est chartae', se estará, en juicio y fuera de él, a la voluntad de los otorgantes, expresada en pactos o disposiciones...

Es cierto que al tratarse de una norma jurídica vigente en Aragón, norma que recoge y sanciona con rango de ley el principio interpretativo que tradicionalmente se vincula en el Derecho histórico aragonés al de la libertad civil, que lo caracterizó y caracteriza, con precedentes claros en algunas Observancias que lo proclaman y sancionan como tal (Observancias 16 *De fide instrumentorum*, 6 *De confesis*, 24 *De probationibus faciendis cum carta* y la equívoca 1 *De equo vulnerato* y sentencias de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 22-3-1896, 7-7-1898, 13-7-1900, 1-2-1904, 15-10-1925 y 18-3-1954, entre otras); hoy elevado a la categoría de fuente del derecho y, como otrora, además, fuente de derechos y obligaciones («voluntad expresada en pactos o disposiciones»), vincula a los órganos jurisdiccionales de Aragón a su aplicación (según las tres primeras Observancias citadas, el destinatario de las mismas era el Juez, al que remiten a la «carta» o instrumento). Aunque no haya sido invocada la norma, siempre que el documento o la «carta» haya constituido uno de los elementos del debate, conforme a los apogemas, tan conocidos, «da mihi factum, dabo tibi ius» y «iura novit curia» no cabría hablar de «cuestión nueva» (S. TS de 24-5-91 y las en ella citadas). Pero, en el escrito de interposición del recurso, al formular el motivo segundo, se distorsiona y se ofrece una interpretación interesada de la aplicación —más bien la inaplicación, según dice el recurrente— de esa norma (el art. 3 de la Comp.), cuya aplicación se invoca, por primera vez, en el recurso, según se desprende de los autos. Más no hace falta acudir a la doctrina del planteamiento como «cuestión nueva» de la inaplicación del art. 3 de la Compilación aragonesa, para acoger la tesis del Ministerio Fiscal y acordar la remisión de las actuaciones a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, para el conocimiento y resolución del recurso de casación que nos ocupa y preocupa, como veremos.

SEXTO.— Y no es preciso acudir a la doctrina de la «cuestión nueva» para la resolución de la cuestión planteada, porque el documento para el que la parte recurrente pretende y postula que se le aplique el art. 3 de la Comp. no tiene la categoría o consideración jurídica o legal de «carta o chartae» según el propio precepto que se dice inaplicado y la constante práctica seguida en Aragón, en materia de libertad civil. La parte recurrente, en el motivo segundo del recurso, para fundamentar la falta de aplicación del art. 3 de la Comp. en la sentencia impugnada, señala como «carta» la escritura pública de compraventa de la finca litigiosa, otorgada el 11 de noviembre de 1976, por el recurrente como comprador y D. L. B., en concepto de vendedor; pero la carta, en el principio normativo del «Standum est chartae» al que han de estar y respetar tanto el Juez como los otorgantes de la misma, significa (en el texto del art. 3 de la Comp. y así ha sido entendida en el Derecho histórico) *la voluntad de los otorgantes, expresada en pactos o disposiciones* para obligar a su cumplimiento a quienes otorgan o disponen libremente sobre bienes o derechos (que no resulten de imposible cumplimiento o contrarios a norma imperativa aplicable en Aragón) y vincular tanto a los contratantes o disponentes cuanto a sus causahabientes. De ahí que el documento público de compraventa otorgado el 11 de noviembre de 1976 entre el

ahora recurrente D. T. B. F., como comprador de la finca a que se contrae el pleito y D. J. B. G., en concepto de vendedor, si puede alcanzar la categoría jurídica aragonesa de «carta» sólo cabría reconocérsela, en este caso, respecto de ambos otorgantes y sus causahabientes, pero no en relación con terceros ajenos a tal documento y por actos posteriores al otorgamiento del mismo; condición de tercero que, en ese instrumento público corresponde a los otros dos litigantes, aunque adquirieran en esa misma fecha, del mismo vendedor, otras dos fincas perfectamente definidas y diferenciadas y procedieran las tres de la segregación de una sola finca, efectuada por el propio vendedor.

*** La S. AP de Teruel de 5 de mayo de 1992 vuelve a traer el debatido tema de la transcendencia de los pactos o disposiciones verbales en la constitución de derechos reales. En este caso el JPI desestimó una demanda de desahucio en precario, y la AP la confirma entendiendo que más que esta figura parece darse un derecho real de habitación con carácter vitalicio, a título gratuito y afectando a toda la casa, basado en una concesión verbal y reiterada del tío del demandado y entonces propietario de la misma (su tío B. siempre le había dicho que mientras el absolvente viviese tenía derecho a usar dicha vivienda); «se cree con derecho a usarla ya que se lo tenía manifestado su tío B. con el que convivía desde el nacimiento». El fundamento de derecho cuarto basa la decisión en que desde otro ángulo, el requisito legal de la escrituración pública para donar cosas inmuebles, sacado a relucir en nombre de las recurrentes en la vista oral de esta apelación, no ha de extenderse —como en general ningún deber de solemnidad jurídica, fuera del caso a que resultara expresamente aplicable— a la creación o transmisión lucrativa de cualquier derecho real sobre bienes inmuebles, ello así por mor del principio antiformalista ínsito en los arts. 1.278 y ss. del Código. Por otra parte, el empleo más que reiterado a lo largo del Título relativo a la donación, para referirse al objeto de ésta, de los términos «cosa» y «bienes» habituales para hacerlo al dominio en sí; el que el art. 640, comprendido bajo dicha rúbrica, y que contempla la donación de la propiedad a una persona y la del usufructo a otra, no reclame para esa última posibilidad una fórmula determinada, y, en fin, la aplicabilidad del «standum est chartae» en virtud de la tradición espiritualista del Derecho aragonés, a pactos o disposiciones incluso verbales, constituyen elementos de reflexión que mueven a creer que el problema debatido, fuere cual fuere su definitiva solución legal y lógica, se enfocaría mejor bajo el criterio de la libertad de forma.

Persona y familia

a) De las relaciones entre ascendientes y descendientes

Autoridad familiar

*** La S. AP de Teruel de 28 de diciembre de 1991 hace una muy «atípica» utilización del concepto de autoridad familiar en la resolución de un caso procedente del Juzgado de Menores, que trataba de la reparación civil de las graves lesiones en un ojo producidas a una niña que se encontraba en las cercanías de donde unos niños, jugando, se lanzaban piedras. Ante la petición de adopción de medidas reformadoras respecto al menor causante del daño, del que la única referencia valorable en este momento en la sentencia es que había nacido en una provincia del sur de

España, el Tribunal responde del siguiente modo en el fundamento de derecho segundo:

De acuerdo, igualmente con el juzgador de instancia en que no es conveniente la adopción de medida reformadora alguna respecto al menor expedientado, quién, a buen seguro, habrá sido debidamente amonestado y advertido por sus padres, en uso legítimo de su potestad sobre él, derivado en esta Región de la denominada «autoridad familiar» que ambos padres comparten.

Autoridad familiar de otras personas

*** La S. APZ (Secc. 4.^a) de 23 diciembre 1991 (JAII 816C), desestima el recurso contra la sentencia que concedió la autoridad familiar sobre la menor huérfana a sus abuelos paternos, sin perjuicio del régimen de visitas en favor de la abuela materna, demandada en el juicio. Todo ello en base al art. 10 de la Compilación aragonesa. Dice así:

PRIMERO: La atribución de la autoridad familiar a las personas enumeradas en el artículo 10 de la Compilación del Derecho civil de Aragón no es nunca automática, sino que requiere la previa designación por la junta de parientes o, en su defecto, por el Juez de Primera Instancia; a este respecto, el fundamento jurídico segundo de la resolución recaída en el primer grado jurisdiccional señala que no es procedente en el caso de autos convocar a la Junta de Parientes para que proceda a designar la persona que deberá ostentar la autoridad familiar; como dicho extremo ha ganado firmeza, pues no ha sido impugnado, el debate en esta alzada versa únicamente en torno a quien ha de ejercer la autoridad familiar sobre la niña..., nacida el 3 de julio de 1989, si los abuelos paternos o la abuela materna.

SEGUNDO: Según el artículo 10.1 de la Compilación, fallecidos los padres, la autoridad familiar podrá ser ejercida por los abuelos; esta norma encuentra su antecedente más claro en el Fuero 3 *De tutoribus*, aprobado en las Cortes aragonesas de Calatayud en 1461, que dice así: *E si los ditos pupilos non tenrá padre ni madre, ..., el agüelo o la agela los pueda tener e alimentar a sus expensas. E concurriendo en lo sobredito dos agelos, sia preferido el agelo de la part del padre al de la part de la madre. E cualquier agelo sia preferido a agüela*; al referirse el vigente texto legal a los abuelos sin especificar, permite que la Junta de Parientes o el Juez elijan entre ellos, superando la situación de discriminación anteriormente existente; como criterio para efectuar la designación señala el apartado 4 que el Juez (y la Junta de Parientes en su caso) «atenderá preferentemente al mejor cuidado y atención del menor» criterio éste del interés del menor que es clásico, en el ordenamiento jurídico aragonés.

El examen de la prueba de autos lleva a este Tribunal a la convicción de que lo mejor para la niña es que quede bajo la autoridad de los abuelos paternos, siendo de resaltar tres aspectos: a) Tienen menos edad, contando en la actualidad con 52 y 48 años, respectivamente, en tanto que la abuela materna tiene 59 años; b) Constituyen un matrimonio estable y unido, por lo que la menor encontrará en ellos la figura paterna y materna; y c) El informe psico-social obrante en autos recomienda que la autoridad familiar sea ejercida por los abuelos paternos; tanto doña ..., como don ... y doña ..., son personas trabajadoras y de buena conducta, y

todos ellos pueden cuidar adecuadamente a la niña, pero los actores tienen menor edad y además están en condiciones de asumir los respectivos papeles de padre y madre, situación que no se da en la demandada al haber fallecido el abuelo materno.

b) Régimen matrimonial paccionado. Instituciones familiares consuetudinarias

*** La S. TSJA de 29 de septiembre de 1992 hace referencia a una de las instituciones familiares consuetudinarias reguladas en el art. 33 de la Compilación, el «consorcio universal o juntar dos casas» en su fundamento de derecho cuarto:

Es problema básico en el litigio, sobre el que ahora se resuelve, el de la finalidad e interpretación del citado documento de capitulaciones matrimoniales y nombramiento de heredero y sociedad familiar, como se le designa por el Notario otorgante, suscrito en la ciudad de Jaca ante el que lo era de dicha localidad Sr. Sanz y Ros en 2 de enero de 1917.

La existencia de dicho documento y su validez no es puesta en discusión y en cuanto a su finalidad, como se fija en la resolución de instancia, no existe duda posible: con base a la constitución de una auténtica «casa aragonesa» no solamente regulan los capítulos matrimoniales de D. J.A.R.A. y D.^a A.P.S.; sino que el primero es designado heredero de sus padres D. M.R.E. y D.^a M.O.A.; y establece un consorcio de aportación de bienes entre el matrimonio R.-P. y L.-R., «juntando las casas»; para, en su cláusula duodécima, regular, mediante fideicomisario, el destino del patrimonio, base de la referida casa, estableciendo que «uno de los hijos del matrimonio de J.A.R.A. y A.P.S. será heredero de todos los bienes que constituyan la sociedad o aquel o aquella que elijan los cuatro consocios, los que sobrevivan aunque fuera el último y en defecto de los cuatro lo designarán los parientes más cercanos mayores de edad uno por cada consocio dirimiendo la discordia si entre ellos se suscitare el señor cura de la parroquia». La anterior sentencia, en apelación, de la AP de Huesca de 16 de marzo de 1992, complementa la información añadiendo la referencia al pacto decimotercero, que sólo debía entrar en juego en el caso de que no hubiese hijos del matrimonio R.-P. en cuyo caso debía ser heredero uno de los hijos del otro matrimonio, situación que no se produjo (fundamento de derecho tercero).

c) Régimen económico conyugal legal

1) De los bienes comunes y privativos

*** La S. APZ (Sección Quinta) de 30 de septiembre de 1992 plantea el tema del carácter común o privativo de una explotación agrícola comercial de viveros, teniendo en cuenta que el matrimonio se había contraído bajo vigencia del Apéndice de 1925, lo que determina en definitiva la titularidad común del mismo (fundamento jurídico sexto):

Una de las diferencias más destacadas entre el Apéndice y la Compilación de Derecho Civil de Aragón de 8 de abril de 1967, es que mientras el primero, siguiendo el derecho histórico aragonés, entendía la sociedad legal tácita como una comunidad de muebles y adquisiciones en la

que se integraban en la sociedad, como comunes, la totalidad de los bienes muebles con independencia de su origen, modo de adquisición o de su aportación por el marido o la mujer o de su ingreso en la sociedad conyugal, con la sola excepción de aquellos a los que por pacto consignado en escritura pública y al efecto de restringir la comunidad, se les atribuyera la condición de sitios (art. 48.2 y último párrafo de Apéndice), la Compilación deja fuera de a comunidad, salvo pacto en contrario, aquellos muebles que considera de mayor relevancia económica y, entre ellos, y señaladamente en lo que ahora importa, las explotaciones agrícolas, ganaderas, mercantiles e industriales, con cuantos elementos están afectos a unas y otras (art. 39.1 Compilación) cuya naturaleza mueble en el Derecho Aragonés queda fuera de duda pues en el art. 76.1 de la Compilación se la atribuye expresamente.

La disposición transitoria 1.^a de la Compilación impide la aplicación retroactiva de su art. 39 a los matrimonios anteriores a su entrada en vigor, por lo que, ha de concluirse que los viveros, ostentan el carácter de común pese a que D. E. (el esposo) los recibiera por donación de su padre D. ... el día 17 de septiembre de 1964 conjuntamente y por partes iguales con su hermano Vicente... a quién posteriormente, compro en fecha no determinada su parte.

*** La S. AP de Teruel de 22 de diciembre de 1992 entra a analizar detalladamente qué bienes son comunes y cuáles privativos al recaer sobre este punto las cuestiones planteadas por lo cónyuges litigantes. El matrimonio se celebró en septiembre de 1985 y obtuvieron sentencia de separación a fines de 1991, dejando sentado el Tribunal que el matrimonio se regía en armonía con lo que disponen los arts. 23.2 y 36 de la Compilación Aragonesa, por las reglas de la denominada Comunidad conyugal legal y también de «muebles y adquisiciones onerosas» o, para otros, de «muebles y ganancias» que, conforme al art. 37 y 40 de dicha Compilación, queda integrada con carácter general por todos aquellos bienes cuyo carácter privativo no pueda justificarse... Consecuentemente son comunes y deben repartirse por mitad entre ambos cónyuges todos los bienes muebles, cualquiera que sea el momento y el título de su adquisición salvo que se acredite en debida forma el carácter privativo de los mismos así como los adquiridos a título oneroso, constante matrimonio, cualquiera que sea su clase, lo mismo que aquéllos respecto de los que no puede acreditarse su carácter privativo (art. 37 y 40 de la Compilación)» (fund. d.^o 1.^o). Sentado esto, se entra a analizar la titularidad común o privativa de varios bienes, tales como sumas de dinero ingresadas en libretas bancarias y bienes muebles aportados al matrimonio, pero el punto más interesante lo ofrece la demanda del marido de considerar como bien común la mitad indivisa de un apartamento, que el juzgador de instancia había atribuido exclusivamente a la esposa, quedando como indubitados los hechos de que la adquisición originaria del apartamento fue efectuada y pagada por los padres de la esposa y que la mitad indivisa del inmueble se escrituró e inscribió a favor del matrimonio y por título de compra. La S. desarrolla a partir de estos hechos los razonamientos sobre la titularidad del apartamento en su fundamento jurídico tercero:

El problema ante el que nos encontramos está en determinar que motivó dicha atribución por parte de los padres de D.^a O. (la esposa) a favor de ella y de su esposo a título

oneroso cuando fácilmente pudieron verificar la atribución a título de donación e incluso al de compraventa a favor de sólo su referida hija dándole un expreso carácter privativo con reconocimiento por el esposo con lo que el problema que ahora se plantea no se hubiera producido; actuación peculiar que, lleva al ánimo de los miembros de esta Sala la duda de cual fuera realmente la voluntad de los de los padres de D.^a O. al consentir que el dominio sobre el apartamento dicho se escriturase e inscribiese a favor de los ahora litigantes, como integrantes de una sociedad conyugal «tácita» aragonesa y a título de compra; máxime si tenemos en cuenta que los arts. 30 a 35 de la Compilación Aragonesa regulan las instituciones dotales y otras consuetudinarias lo que acentúa la duda que no han tenido ni la parte ni el Ministerio Fiscal ni el Juzgador de instancia en orden a la real voluntad de los padres de D. O. al realizar la disposición a favor de sus entonces hijos y más aun si tenemos presente que D.^a O. en la fecha de inscripción —8 de octubre de 1986— estaba ya embarazada de su hijo ... , hecho que pudo igualmente influir en la voluntad de los disponentes y condicionar la forma de la enajenación.

A mayor abundamiento la Compilación no se opone, aunque no recoja ni las donaciones por razón de matrimonio ni las donaciones a favor de los cónyuges, instituciones que admite y regula el Código Civil en sus arts. 637, 1335 y siguientes y 1353, no estando totalmente conformes por otra parte con la calificación que hace del contrato de referencia el juzgador de instancia y conclusiones a las que llega, por cuanto el mismo —contrato de compraventa de fecha 25 de abril de 1986, folio 230— es un negocio jurídico que encubre o simula otro real, verdadero y perfectamente válido, dado que la forma pública que exige para las donaciones el art. 633 del Código Civil y el derecho histórico aragonés, en base a una matización del principio «tandem est chartae» que recoge el art. 3 de la Compilación, ha sido observada y preservada al otorgarse el contrato de compraventa por el titular registral —la entidad Inmobiliaria vendedora— con escritura notarial y haber recibido el importe de la finca vendida de los padres de las compradoras, lo que bien pudieran desde un principio tener previsto hacer y la documentación privada ser solo una medida provisional; no debiendo, por otra parte, rigorizar tal requisito en Aragón, precisamente en base al antedicho y clásico principio, el que, como ya hemos establecido en esta Sala, cuando menos permitiría, a los efectos que procedieran, entender existiría un precontrato.

Hace a continuación la S. unas consideraciones sobre la inscripción registral y su consecuencias, siendo adquirida dicha finca por D.^a O. para la sociedad conyugal «tácita» aragonesa que integraba con su esposo y con carácter consorcial, por compra al titular según el Registro, independientemente de quien fuese el que entregó el dinero y entra a analizar la voluntad real que en aquellos momentos —fecha del contrato y de la inscripción— tuvieron los intervinientes en el contrato real y en el simulado o disimulado, ya que estuvieron de acuerdo en documentar la enajenación en favor de las hijas de los adquirentes en venta privada, como si realmente éstas hicieran la adquisición, aunque pagando el precio los padres de D.^a O. y su hermana, y atribuir la mitad indivisa del apartamento correspondiente a la primera para la sociedad conyugal; voluntad que ahora no puede ser ignorada porque las circunstancias existentes

en aquellos momentos desgraciadamente hayan variado, máxime si como ya hemos dicho, pudieron los interesados llevar a efecto la venta para las hijas simplemente e incluso haciendo comparecer al esposo de la casada a fin de reconocer el carácter privativo del bien que se adquiría o el origen particular y propio del dinero con el que se hacía el pago.

Frente a esta situación jurídica la esposa, en estos momentos, ha limitado su prueba a traer unos documentos de los que resulta que el apartamento fue inicialmente adquirido por sus padres, sin otra prueba y sin que, como era necesario, haya acreditado la causa, motivo o porqué se hicieron las declaraciones que se plasmaron en el contrato de compraventa y en la inscripción registral..., ni mucho menos haya impugnado en forma ni la validez de dicho negocio jurídico ni de la inscripción referida, todo lo cual nos lleva, sin un más extenso discurso, a revocar en este punto la resolución impugnada y a mantener el carácter común de la mitad indivisa del apartamento de referencia que resulta de la escritura de compra y de la inscripción registral antedicha.

*** También la S. APZ (Sección 2;), en su S de 11 de noviembre de 1992, incluye entre los bienes comunes las indemnizaciones por razón de trabajo (fundamento de derecho primero): El art. 37.2 de la Compilación de Derecho Civil de Aragón enumera entre los bienes comunes, en el régimen matrimonial legal, «los bienes que los cónyuges obtienen de su trabajo o actividad». Entre estos bienes, un sector importante de la doctrina comprende las indemnizaciones y premios que puedan corresponder a un cónyuge con ocasión o motivo de trabajo, y en este mismo sentido resuelve la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 1988; y en ese mismo sector doctrinal estima que para la calificación de esas indemnizaciones y premios como bien común o privativo de uno de los cónyuges, no habrá de atenderse al momento de la percepción, sino al de la prestación del trabajo a que la remuneración, indemnización o premio corresponde.

2) Pasivo de la comunidad

*** La S. APZ (Secc. 4;) de 17 de enero de 1991 (JAI 22C) dice, en el considerando 7.º, que siendo el demandante acreedor del donante y su esposa Pla demandada— en cuanto titulares de los bienes gananciales, a los que conforme al artículo 42.1 de la Compilación aragonesa del 67 correspondía el pago de la deuda, es patente que está legitimado para solicitar la rescisión de una donación que en principio fue otorgada en fraude suyo.

Obsérvese la incongruencia que supone hablar de «bienes gananciales» y a renglón seguido decir que tales bienes responden del pago de la deuda «conforme el artículo 42.1 de la Compilación aragonesa del 67». Si se comprueba se verá que en ningún caso habla la Compilación de bienes gananciales, por el contrario, la expresión que utiliza y, por ello, la que en propiedad debe usar el juzgador, es la de «bienes comunes».

*** La S. AP. de Huesca de 5 de marzo de 1992 analiza la alegación del matrimonio recurrente que señala la irregularidad que representa haber trabado embargo sobre bienes gananciales del matrimonio tras la admisión de la soli-

citud de suspensión de pagos. La S. explica la aplicación del art. 1365 C.C. y, en el mismo fundamento de derecho primero, a renglón seguido señala: Por otra parte y habida cuenta la residencia de D.ª P.P. y su esposo en territorio aragonés, no debe olvidarse que los arts. 41 a 47 de la Compilación, que regulan todo lo relativo al pasivo de la comunidad dentro del régimen económico conyugal, disponen que son cargas de la comunidad entre otras, las deudas del marido o de la mujer en cuanto redunden en beneficio común o hayan sido contraídas en el ejercicio de una actividad útil a la comunidad, art. 41, añadiendo el art. 42 que cada cónyuge en el ejercicio de sus facultades legales de administración, así como en la explotación regular de sus negocios o en el desempeño de su profesión, obliga siempre frente a terceros de buena fe, a los bienes comunes; expuestas las anteriores normas legales y refiriéndonos al motivo enunciado, los recurrentes invocaron apoyando su tesis la doctrina contenida en el Auto de 21 de noviembre de 1989 de la AP de Madrid y la sentencia de 11 de marzo de 1987 de la AT de Cáceres ... y según las cuales se defiende que los bienes gananciales del cónyuge comerciante quedan obligados por el ejercicio de dicha actividad mercantil cuando su consorte no se opone al desarrollo de la misma aún cuando, como ya se dijo en dichas resoluciones, a las que nos ceñimos, no se cree que ello pueda dar lugar a la nulidad del juicio, en la medida que nada impide que el apremio pueda dirigirse contra los bienes privativos de la esposa si es que los tiene realmente, por lo que es procedente mandar seguir adelante la ejecución contra los bienes de la ejecutada, sin perjuicio de tener presentes las limitaciones que se harán sobre la imposibilidad de proseguir la ejecución sobre bienes gananciales como son los trabados en el juicio puesto que los mismos están ya afectados por las deudas contraídas por el esposo suspenso en el ejercicio de su dedicación al comercio, encontrándose sometidos al expediente de suspensión de pagos promovido por el mismo.

Esta sentencia muestra como se produce la «contaminación» del lenguaje legal del Código civil en regímenes matrimoniales, especialmente el de gananciales, cuando no se pone el cuidado suficiente para «traducir» al Derecho aragonés los argumentos que por vía de analogía se utilizan. Extraña también la poca precisión a la hora de determinar el régimen matrimonial legal, ya que la determinación por la residencia es habitualmente el más adecuado, pero no el único que puede haber fijado la sumisión a un determinado régimen económico del matrimonio.

3) Gestión de la comunidad

*** La S. TSJ de 13 de febrero de 1992 confirma las de instancia y no considera perfeccionado un contrato de compraventa, sobre finca en parte común y en parte privativa del marido efectuado exclusivamente por éste sin consentimiento de la esposa; tampoco considera admisible la validez parcial del contrato en la parte indivisa de propiedad exclusiva del marido, sin que todo ello suponga inaplicación de los arts. 48, 51 y 76 de la Compilación del Derecho civil de Aragón. Dice al respecto el TSJ, en el fundamento de derecho octavo, que la inadmisión de esta pretensión de validez parcial del contrato, está desestimada en la sentencia recurrida, al no aceptarse expresamente y su fundamento justificado en la resolución dictada por el Juzgado de Pri-

mera Instancia (fundamento 3.º bis), no rechazado por la sentencia de apelación y resulta de que, con independencia de los problemas de la necesidad del consentimiento uxorio en la enajenación de la parcial consorcial de la finca objeto de contrato, sobre la cual se ha centrado el tema, la realidad es que al efectuarse la presunta venta de «la totalidad de la finca de la Viña» según el texto del documento privado aportado (folio 11 de las actuaciones), tal inmueble, como se afirma en demanda y no se contradice, está en situación de copropiedad entre el consorcio matrimonial de los demandantes y propiedad exclusiva del Sr. C. [el marido], por mitades indivisas; la venta de dicho bien común requiere la unanimidad de todos los copartícipes y no existiendo la adecuada conformidad del consorcio, dicho demandante, por sí no puede vender la finca indivisa (S TS de 19 de diciembre de 1985 y 25 de junio de 1990); y especialmente podrá citarse la de 8 de julio de 1988 que, reafirmando la misma doctrina, con base en el art. 397 del Cc. establece que la enajenación de un finca por uno de los copropietarios sin consentimiento de los demás es nula, sin que quepa ya alegar la subsistencia de la validez parcial del contrato en cuanto a la parte de la titularidad del contratante vendedor, por cuanto que el objeto de la compraventa es la finca como unidad física y jurídica, lo que trasciende a la infraestructura causal del negocio viciándolo por nulidad radical.

*** La S. TSJA de 25 de marzo de 1992, contiene un interesante fundamento de derecho (el sexto) del siguiente tenor: La Compilación de 1985 (Ley 3/1985 de 21 de Mayo), introduce los principios constitucionales de igualdad jurídica entre los cónyuges optando por la participación conjunta e igualitaria en la gestión común (art. 48.1), pero posibilitando a la vez una gestión libre de los bienes comunes que estén incluidos en el tráfico habitual de su profesión, arte u oficio (art. 48.2.1). Lo que la Compilación persigue no es sino proteger a quienes contratan con una persona casada con el fin de agilizar y aún facilitar el tráfico jurídico que se vería comprometido y muy seriamente dificultado si en cada acto o contrato hubieran de concurrir necesariamente ambos cónyuges; de ahí que la novedad del precepto reside en otorgar plena validez a los actos de administración o disposición que un cónyuge realice, afectando al patrimonio de la comunidad consorcial. El cónyuge disconforme con los actos ejecutados por el otro puede oponerse a las operaciones llevadas a cabo por aquél, porque sus facultades permanecen intactas, pero tal oposición solamente puede surtir efecto en la relación intercónyuges y no frente a terceros. Podrá el disconforme acudir a la Junta de Parientes o al Juez —art. 49— para hacer valer su oposición, pero en modo alguno tal oposición puede afectar al acto dispositivo o de mera administración ejecutado.

En el caso que nos ocupa, según se desprende de los inmodificados hechos probados, el recurrente y un tercero concertaron un contrato con el fallecido esposo y padre de los hoy recurridos y otras personas, según el cual permutaban una finca de unos dos mil metros cuadrados sita en término de Almozara de esta ciudad, con la finalidad de construir en ella pisos, aparcamientos y locales y como precio se estipuló la entrega a los propietarios del terreno del 25% de la obra resultante en sótanos, planta baja y pisos, correspondiendo al fallecido Sr. ... el 12,50%. Referido documento no fue suscrito por la esposa del Sr. y aunque al tiempo del otorgamiento (año 1977) regía la Com-

pilación de 1967 que exigía para actos de disposición voluntaria sobre inmuebles el consentimiento del otro cónyuge, en la actualidad el reformado art. 48.2.1, como ya se apuntó, no contiene tal exigencia para aquellos actos de disposición que estén incluidos en el tráfico habitual de la profesión, arte u oficio del cónyuge que dispone, sin que pueda caber duda alguna sobre la aplicabilidad de tal precepto puesto que la Disposición Transitoria segunda de la Compilación la establece «cualquiera que fuera la fecha de celebración del matrimonio».

Acreditado que el recurrente es promotor de viviendas según el mismo manifestó en el acta de confesión judicial, es visto que es de plena aplicación dicho art. 48.2.1. de la Compilación, habida cuenta, además, de que el art. 41.5 de dicho cuerpo legal establece como cargas de la comunidad las deudas del marido o de la mujer en cuanto redunden en beneficio común o hayan sido contraídas en el ejercicio de una actividad útil a la comunidad, sin olvidar tampoco que el art. 42 dispone que cada cónyuge, en la explotación regular de sus negocios o en el desempeño de su profesión, obliga siempre, frente a terceros de buena fe, a los bienes comunes.

4) *Comunidad conyugal continuada*

*** La S. APZ (Sección Quinta) de 30 de septiembre de 1992, trata esta institución en los fundamentos de derecho octavo y noveno que se transcriben íntegramente:

OCTAVO.— Del carácter consorcial y principal en los ingresos de la sociedad conyugal de la repetida explotación agrícola, así como de la circunstancia de haber premuerto uno de los cónyuges dejando descendientes comunes exclusivamente y que no conste que bien el cónyuge sobreviviente o cualquiera de los hijos notificaron de forma fehaciente a los restantes su voluntad en contrario, transcurrido un año desde el fallecimiento de D. E., también resulta la formación de la comunidad conyugal continuada entre D.ª C. y sus hijos, en la que se haya integrado aquél negocio tal y como se desprende de los arts. 60 a 63 de la Compilación cuya administración corresponde a la primera conforme a lo dispuesto en el art. 65 por lo que puede pedir el cese del demandado en la administración que a ella corresponde así como que le ponga en posesión de la explotación pues tiene derecho a ello como usufructuaria universal (art. 79 Compilación), por lo que procede la confirmación de la Sentencia en este punto.

NOVENO.— No acierta en cambio la sentencia recurrida al condenar al demandado a que rinda cuentas de la administración a D.ª C. y a que le abone los daños y perjuicios que aquél pueda haber ocasionado en los viveros durante la misma y al abono de interés alguno sobre los beneficios obtenidos, pues nada de ello le corresponde personalmente, y así lo pide en la demanda, sino que forma parte del haber de la sociedad conyugal continuada (arts. 62 y 63.1) en la que ingresara los beneficios pese a la condición de usufructuaria legal de dicha actora pues expresamente dispone el art. 60.2 de la Compilación, saliendo al paso de disputas en derecho histórico, que la comunidad legal continuada es compatible con la viudedad universal, compatibilidad que forzosamente impone que en tanto subsiste la comunidad continuada quede en suspenso la percepción de frutos y rendimientos que a la viuda otorga aquella condición.

5) Viudedad. Derecho expectante de viudedad

*** La S. TSJ de 13 de febrero de 1992, ya citada, al principio del fundamento de derecho octavo se refiere a la subsistencia del derecho expectante de viudedad en la enajenación de bienes privativos y a la posibilidad de renunciarlo. Dice así: Se vuelve a mezclar un tema distinto en este mismo motivo, en cuanto la posibilidad de disposición del marido en la parte de finca privativa; en principio, y según el art. 51 de la Compilación corresponde a cada cónyuge la disposición de sus propios bienes. Y esto es así y el hecho de que no conste la renuncia expresa del otro cónyuge no supone la nulidad de la venta sino la permanencia de los derechos de éste con base en el derecho expectante de viudedad; dicha renuncia se prevé conste en documento público cuando se realiza de manera independiente al acto de disposición, art. 74.1 de la Compilación, o cuando el cónyuge, en relación a los bienes comunes interviene en la enajenación o presta el consentimiento a ella, si no hace reserva expresa de dicho derecho expectante, art. 76.2 de la Compilación, supuesto éste que se omite, sin trascendencia en el fallo de la sentencia, por la Audiencia, al transcribir la resolución del TS de 26 de junio de 1989, correcta pero que se refiere a una situación anterior a la reforma de la Compilación efectuada por Ley autonómica de 21 de mayo de 1985.

*** La S. JPI núm. 1 de Ejea de los Caballeros, de 8 de junio de 1992, en su fundamento de derecho segundo relaciona la excepción de falta de litis consorcio pasivo necesario con el derecho expectante de viudedad y niega que éste pueda fundamentar la citada excepción: La excepción de litis consorcio pasivo necesario es una creación jurisprudencial que encuentra su fundamento en que nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio y en la autoridad de la cosa juzgada, evitando que sobre un asunto recaigan resoluciones contradictorias. Así, según la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1988 'solamente puede apreciarse esa situación procesal cuando estando en presencia de una relación de derecho material contraída a varias personas exige una solución procesal unitaria, ya que por estar interesadas en la relación jurídica controvertida pudieran resultar afectadas por la solución que merecieron las pretensiones formuladas por los demandantes en cuanto les perjudiquen'. Dicha situación no se da en el presente caso: el art. 76.1 de la Compilación de Derecho civil de Aragón establece que los inmuebles por naturaleza y los inmuebles como sitios del número 1 del art. 39 quedan afectos al derecho expectante de viudedad en el momento de ingresar en el patrimonio común o en los privativos; dicho derecho se configura como un derecho subjetivo actual que garantiza otro, u otra fase del mismo, eventual; de naturaleza real y origen legal que grava inmediatamente determinados bienes, y cuya transformación final y económica pende de una 'condictio iuris': la supervivencia de su titular. El número 2 del art. 76 de la Compilación de Derecho civil de Aragón dispone que este derecho no se extingue o menoscaba por la ulterior enajenación de los bienes, a menos que se renuncie expresamente. Y así, la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1990 señala que 'se pueden vender pero quien los adquiera ha de respetar tal derecho', sin perjuicio de su extinción conforme a los arts. 76 y 78. En conclusión, la pretensión formulada en la reconvención en nada afecta a D. ... pues la resolución que recaiga dejará incólume su derecho expectante de viudedad.

Derecho de sucesiones por causa de muerte

a) En general. Normas comunes

*** La S. AP. de Zaragoza (Sección Segunda) de 27 de mayo de 1992 analiza la aplicación del art. 141 de la Compilación en un caso particular, transcribiéndose el fundamento de derecho primero sobre el contexto del litigio y el tercero sobre aplicación de la norma invocada:

PRIMERO: La acción prevista en el art. 1.001 del C.C. se funda en la obligación genérica de mantener la propia solvencia: el llamado tiene, con el ius delationis, la posibilidad inmediata de conseguir la herencia, y si está cargado de deudas no puede despreciarla, porque ha de respetar el interés de sus acreedores. Estos, a su vez, deben estar en situación de impedir los efectos dañosos (para ellos) de una renuncia que, al provenir de un insolvente, fácilmente puede ocultar un acuerdo entre éste y los herederos de ulterior grado para sustraer el caudal relicto al pago de las deudas, sirviendo dichos herederos de simples testaferros. Los acreedores actúan en virtud de un derecho que les concede directamente la ley, siquiera basado en el llamamiento de su deudor. Concurren a la sucesión en cuanto tenía derecho a ella el repudiante, aunque estrictamente con el fin de percibir el importe de sus créditos. Ocupan, así, posición semejante a la de un heredero beneficiario en la fase de liquidación del caudal, pero, ni son herederos ni, por tanto, tienen las obligaciones de tales. Hasta la liquidación, administran conjuntamente con los sucesores aceptantes, cobran el remanente (hasta donde alcance la parte del deudor), e inmediatamente dejan de tener cualquier intervención en el caudal.

TERCERO.— Respecto al fondo del asunto, consta probado en autos el crédito del apelante, que asciende, de un lado, a 2.519.512.- pts., más intereses y costas del juicio ejecutivo y, de otro, a diez efectos impagados por valor de 109.544.- pts. cada uno, así como se acredita un embargo de bienes que salieron a subasta por valor de 1.110.000.- pts., por lo que concurren los elementos precisos para que la empresa acreedora pueda aceptar la herencia repudiada por la herencia deudora, a lo que no se puede oponer, por último, el contenido del art. 141.2 de la Compilación Aragonesa, que no hace sino aclarar su número 1, expresando que cuando la renuncia a la herencia sea pura y simple, no se puede presumir la existencia de aceptación tácita, pues, en ese caso, entra en juego la previsión legal de sustitución hereditaria, regulada en el citado número 1 del art. 141.

b) Fiducia

*** La S. TSJA de 29 de septiembre de 1992 (y la referida sentencia en apelación de la AP de Huesca de 16-3-1992) sobre la institución consuetudinaria «consorcio universal o juntar dos casas» mencionada más arriba, desarrollan la cuestión centrada en la fiducia colectiva que los constituyentes establecieron en el pacto duodécimo del documento notarial de 1917 (uno de los hijos del matrimonio de J.A.R.A. y A.P.S. será heredero de todos los bienes que constituyan la sociedad o aquel o aquella que elijan los cuatro consocios, los que sobrevivan aunque fuera el último y en defecto de los cuatro lo designarán los parientes más cercanos mayores de edad uno por cada consocio dirimiendo la discordia si entre ellos se suscitare el señor cura de la

parroquia). De los cinco hijos habidos del matrimonio R-P los dos sobrevivientes (L. y E.) establecieron en documento privado de 1980, el reparto al 50% de la herencia, estableciendo sin embargo que uno sólo de ellos sería el heredero mientras que el otro accedería al cincuenta por ciento de la herencia como legatario. Fallecen ambos en 1981 y 1985 respectivamente, y el 21 de junio de 1985, los parientes más cercanos, uno por cada consocio, dieron cumplimiento a la fiducia, nombrando heredera a A.R.A. nieta del primer matrimonio (R.-P.) del consorcio. Los recurrentes defienden la validez del pacto privado y la nulidad de la institución de heredero realizada por los fiduciarios. La S. TSJA centra la cuestión en la interpretación de la citada cláusula duodécima del documento de 1917, señalando en los siguientes párrafos del fundamento de derecho cuarto lo siguiente:

Los problemas interpretativos, respetando los principios de que ha de estarse al sentido literal de las palabras de los testadores, observándose en caso de duda lo que aparezca más conforme a la voluntad del mismo, labor que corresponde al Tribunal de instancia (baste citar las sts. TS 6 de abril y 10 de junio de 1992), se centran en:

a) Que el fallecimiento de los 'hijos', antes de haberse hecho designación de heredero por los fiduciarios, lleva a la posibilidad interpretativa lógica y consagrada jurisprudencialmente, de incluir al 'nieto' como fundamentadamente afirma la sentencia recurrida...

b) la naturaleza de la institución de la «casa aragonesa» regulada por el repetido contrato de 1917 tiene como principio esencial mantener la unidad patrimonial como base de un conjunto de bienes, sustento de la familia y la sucesión establecida, pretende, evidentemente, el mantener esa unidad patrimonial mediante el nombramiento de un sucesor único del matrimonio R.-P., medio de poder lograr la subsistencia futura de dicha casa (st. de esta Sala de 9-noviembre-1991).

c) La designación de este heredero único queda plenamente establecida en la disposición sucesoria incluida, atribuyéndose a los propios consortes o a los parientes que se fijan, sin que exista otro cauce válido par efectuar la designación referida (en esta línea la st. TS 20-marzo-1969).

Al establecerse de manera expresa estos criterios en la resolución recurrida, no sólo no se ha producido ninguna ilógica o inadecuada labor hermenéutica, sino que se ha cumplido con la función que al juzgador atribuye el principio del Derecho Aragonés de estar a la voluntad de los otorgantes «*standum est chartae*» hoy consagrado en el art. 3 de la Compilación, y en el ámbito que se deriva de la Observancia 16, «*De fide instrumentorum*» (se copia)... Careciendo de sentido la infracción que de dicho principio se invoca en el recurso ya que, como se verá, el documento de 1917, que se viene glosando, es la única «*chartae*» a los fines de este litigio.

En el fundamento de derecho quinto, tras señalar las funciones del Tribunal respecto a la determinación de la existencia o inexistencia de un contrato y de los requisitos esenciales del mismo, y por tanto su invalidez por omisión de tales requisitos ... y en relación a la declaración de invalidez que se efectúa en este caso, por el Tribunal de instancia, del documento de 17 de septiembre de 1980 sus-

crito por D. E. y D.^a L.R.P., no se cumplen dichos requisitos formales de impugnación; y siendo la conclusión a que llega dicho tribunal totalmente correcta y fundada.

De lo que queda expresado en el anterior antecedente los criterios derivados del pacto de los causantes y contenido en la cláusula relacionada del documento de 2 de enero de 1917 determina:

a) Los que suscribieron el documento privado, en favor de los cuales existía simplemente «un derecho a ser herederos» no lograron que se efectuase la designación en favor de ninguno de ellos en la forma prevista en las normas sucesorias pactadas, careciendo de base y eficacia la condición de heredero o legatario que se atribuye.

b) Se contradice en la pretensión de atribución de los bienes de la «casa» por mitad, con la voluntad clara y terminante de quienes la constituyeron, de que pasasen formando una unidad material a un «hijo» (o sucesor, según lo dicho) del matrimonio que se «casaba en casa».

c) Ninguna persona, ni los propios constituyentes de dicha unidad aisladamente, ni los que podían ser designados herederos, tenían facultades para contradecir la voluntad conjunta de la «*chartae*» ley para aquéllos y para éstos, y el documento de 1980 supone por tanto la infracción de la norma legal del art. 3 de la Compilación, que los propios recurrentes invocan a su favor.

d) Podría hablarse también, sin salirse del ámbito de la regulación del Código Civil, de que el pacto contenido en tal documento se encuentra prohibido por el art. 1271 del mismo al tratarse de acuerdo sobre herencia futura; que podría entenderse en términos generales; que se trataba de acuerdo sometido a condición, la de ser declarado heredero uno de ellos, que al no darse extinguiría la misma, según el art. 1117 del mismo Código. Incluso, según la norma Aragonesa, que sus efectos nunca podrían producirse por el defecto formal de no haberse otorgado en escritura pública, si se le diese el sentido de pactos o capitulaciones y de acuerdo con el art. 58 del Apéndice y 25.2 de la Compilación.

Por fin, el fundamento jurídico séptimo, analiza la transcendencia del documento notarial de 1985: En cuanto al documento público otorgado ante el Notario de Jaca señor F. en 21 de agosto de 1985 con la finalidad de designar e instituir heredero en relación a los bienes integrantes de la repetida institución fiduciaria, en favor de D.^a A.R.A., por quienes se atribuyen la condición de parientes más cercanos de los consocios instituyentes, nada es preciso declarar, a los fines de la resolución de este litigio, pues su eficacia no ha sido directamente impugnada o solicitada reconventionalmente; ni siquiera se hacen reservas a las personas actuantes como fideicomisarios o al contenido de su actuación; y, como se afirma en la sentencia de instancia en su cuarto fundamento de derecho, aunque a efectos meramente dialécticos se afirmase su nulidad, no por ello podría darse lugar a las pretensiones de los recurrentes de que se daría un inmediato acceso a la sucesión intestada, pues por el contrario volvería a originarse una situación de pendencia hasta que los fiduciarios cumplieran el encargo en forma adecuada; y sin poder desconocer que el tema de la oposición a la designación efectuada se ha basado en la efecti-

vidad del documento de 1980 que, por todo lo dicho y como ya afirmó la sentencia recurrida, no puede admitirse.

*** La S. AP de Zaragoza (Sección Quinta) de 30 de septiembre de 1992, a partir del testamento mancomunado otorgado por los cónyuges, en 1987, en el que se reconocieron el usufructo legal de viudedad, se nombraron recíprocamente fiduciarios-comisarios con plenas facultades a favor del sobreviviente para ordenar la sucesión de ambos, en todos sus bienes, entre los hijos y descendientes comunes, en el tiempo y forma, proporción y por el título que tuviere por conveniente, y legaron aquella explotación por terceras e iguales partes a sus tres hijos para el caso de conmorienza o no uso de la fiducia, trata la situación de la esposa fiduciaria sobreviviente, que no había utilizado todavía sus facultades y la diferencia con la sustitución fideicomisaria. Fundamento de derecho séptimo:

Sentada su pertenencia al común (de la explotación agrícola del vivero en cuestión), y dado que la comunidad consorcial no ha sido liquidada y que D.^a C. no ha hecho uso de la fiducia ordenando la distribución de los bienes de su difunto esposo, aparece con toda claridad el defectuoso planteamiento de la demanda de dicha actora, pues en tanto que no se adjudique el patrimonio de la comunidad mediante su liquidación y división, D.^a C. no puede pretender la propiedad exclusiva sobre ninguno de los bienes que la integran, ni, por tanto, sobre los viveros, sin perjuicio del derecho de adquisición preferente establecido en el art. 58.2 de la Compilación.

Por otra parte, no es cierto que le corresponda propiedad alguna sobre los bienes de su marido como fiduciaria, y en tanto no haga uso de la fiducia, pues a diferencia de la sustitución fideicomisaria a que se refieren los arts. 781 y ss. del C.C., su nombramiento como fiduciaria-comisaria no implica un doble llamamiento a la herencia, uno en favor del fiduciario y otro en favor del fideicomisario, sino uno solo, el que el causante realiza a través del fiduciario a los nombrados por éste.

c) Legítimas

*** La S. del JPI n.º 7 de Zaragoza de 2 septiembre de 1991 aprecia la existencia de preterición singular y aplica las consecuencias previstas en el art. 123 de la Compilación aragonesa. Fundamentos de Derecho:

PRIMERO. Suplica la parte actora se declare que Doña ..., Doña ... y Don ..., hijos matrimoniales de Don ... y Doña ..., resultaron preteridos en el testamento otorgado por su padre el 10 de junio de 1948, cuya copia obra en autos, y, por consiguiente, se decrete la nulidad de la institución de heredera universal, efectuada en el mismo a favor de Doña ..., hija natural del citado progenitor, pretensión contra la que no se ha formulado oposición.

SEGUNDO. Resultando acreditado en autos que Don ..., antes de contraer matrimonio el 20 de junio de 1948 otorgó testamento en el que reconocía como hija natural a ... otorgándole sus apellidos, ..., instituyéndola como única heredera de todos sus bienes, y que, posteriormente, del matrimonio celebrado con Doña ..., tuvo tres hijos, nacidos en 1949, 1953 y 1955 (los aquí actores), así como que el citado causante falleció en Zaragoza el 30 de junio de 19

...[falta una línea en la fotocopia de la sentencia], es decir, omitidos en esa disposición de última voluntad, lo que al amparo de la regulación establecida en la Compilación aragonesa sobre legitimarios, obliga a la aplicación del art. 123 de la misma, que determina el derecho del preterido a reclamar una porción del caudal hereditario igual a la del menos favorecido, y que, en el caso de autos, se traduce en una porción igual de legítima para todos los preteridos, incluida la declarada heredera. Consecuentemente, en base a los datos obrantes en autos, estimándose de plena aplicación el Texto Legal referenciado, que previene una regulación distinta a la del Código civil, a lo expuesto habrá que estar.

Derecho de bienes

a) *Luces y vistas*

*** La S. AP de Huesca de 28 de julio de 1992 causa cierto asombro por el número de páginas que dedica a los antecedentes de hecho (12), en los que se recogen las alegaciones de los recurrentes, remontando los antecedentes al año 1839 para defender la aplicación del art. 541 C.C. «cuyos precedentes se remontan al derecho romano» y la constitución de una servidumbre de luces y vistas. Da a entender que el Derecho aragonés tiene la antigüedad del Apéndice frente a la tradición jurídica patria de Las Partidas, pero el Tribunal centra perfectamente la cuestión, confirmando la S. del JPI que aplicó al caso el régimen normal de luces y vistas del art. 144 de la Compilación, en su fundamento de derecho primero:

Para la adecuada resolución del recurso interpuesto conviene tener presente que la Compilación Aragonesa al tratar de las fuentes jurídicas en su art. 1.º dice que «constituyen el Derecho Civil Aragonés, como expresión de su régimen peculiar, las disposiciones de esta Compilación integradas con la costumbre y los principios generales en los que tradicionalmente se inspira su ordenamiento jurídico»; añade en su párrafo segundo que en defecto de tales normas regirán el Código Civil y las demás disposiciones constitutivas del Derecho General Español, pudiendo añadirse que la Comunidad Aragonesa, a través del art. 35 del Estatuto asume como competencia propia la conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Aragonés, determinándose así un régimen específico capaz de ir evolucionando; teniendo en cuenta lo anterior y refiriéndonos al caso concreto planteado en los autos cuya sentencia se impugna, hay que señalar que al regularse el régimen normal de luces y vistas, el art. 144 de la Compilación, aplicable al supuesto debatido, establece que tanto en pared propia y a cualquier distancia del predio ajeno, como en pared medianera pueden abrirse huecos para luces y vistas sin sujeción a medidas determinadas, si bien no podrán contar con voladizos o balcones, salvo a las distancias previstas en el art. 582 del C.C., debiendo dichos huecos estar provistos de reja de hierro, remetida en la pared y red de alambre, o protección semejante o equivalente, sin que la facultad concedida en este precepto limite el derecho del dueño del predio vecino a edificar o a construir en él sin sujeción a distancia alguna; añade el art. 145 que los voladizos, en pared propia o medianera que caigan sobre fundo ajeno son signos aparentes de servidumbres de luces y vistas y no lo son la falta de protección señalada en el art. 144; sin que en este caso que nos ocupa al no existir signos aparentes

de servidumbre tenga aplicación lo dispuesto en el art. 541 al que alude en el último inciso el citado art. 145., dado que en la pared del actor únicamente existen unos reducidos huecos, sin voladizo de ningún tipo por lo que deben estimarse meramente tolerados por el demandado al que implícitamente se reconoce como propietario del corralillo habida cuenta los términos de la demanda que estima dueños del predio sirviente a los apelados y sin que la falta de protección pueda variar el concepto de tolerados de aquéllos, puesto que dicha falta únicamente confiere al propietario del terreno la facultad de exigir la instalación de tales resguardos o defensas; por consiguiente no se han facilitado datos convincentes por el demandante que permitan estimar la existencia de la servidumbre de luces y vistas que reclama, por lo que sobre este extremo procede confirmar el pronunciamiento contenido en el fallo recurrido.

*** La S. de AP de Zaragoza (Sección Quinta) de 3 de diciembre de 1992, aborda el mismo problema desestimando la consideración de un hueco sin salientes. Fundamentos de derecho tercero y cuarto:

TERCERO.— Sentado todo lo anterior es preciso señalar ahora, para resolver la cuestión planteada, que la propiedad tiene un marcado carácter social en el derecho aragonés, que determina la regulación de las relaciones de vecindad contenida en los arts. 143 y 144 de la Compilación en que se impone al propietario de un fundo la obligación de tolerar que el del fundo contiguo abra huecos para luces o vistas en pared propia o medianera sin sujeción a dimensiones, siempre que los provea de las defensas o protecciones que se describen en el art. 144.2. según el cual, dentro de las distancias señaladas en el art. 582 del Código Civil, los huecos que con tanta amplitud se permiten en el apartado precedente, han de estar provistos de reja de hierro remetida en la pared con red de alambre, o protección semejante.

CUARTO.— En el presente caso los huecos de mención, pese a hallarse dentro de aquellas distancias, carecen de protección por lo que se hace preciso determinar las consecuencias de tal falta.

Como con indudable acierto razona la Juez «a quo» no supone un signo aparente de servidumbre, por cuanto que el art. 145 de la Compilación lo excluye expresamente como tal, por lo que no permite, por sí sola, ganar la servidumbre por prescripción.

En la doctrina se ha planteado la cuestión de si el propietario de la pared podría consolidar el modo anormal de ejercicio de las relaciones de vecindad, que implica la falta de protección en los huecos sino «modus servitutis» sí «iure dominio» en virtud de la prescripción extintiva de la acción que para pedir la colocación de las defensas tiene el dueño del predio contiguo por su no ejercicio.

Dicho problema fue objeto de viva discusión durante la sesión del día 20 de diciembre de 1968 de las Jornadas de Derecho Aragonés que el Ilre. Colegio de Abogados de Zaragoza organizó en dicho año, llegando a la conclusión de que por desarrollarse las relaciones de vecindad en el ámbito de los actos tolerados, su ejercicio anormal, eludiendo las defensas en los huecos abiertos en pared propia, no puede dar lugar a prescripción adquisitiva o extintiva

de ninguna clase, conclusión ésta que parece más conforme con el art. 1.942 del Código Civil, según el cual «no aprovechan a la posesión los actos de carácter posesorio ejecutados en virtud de licencia o por mera tolerancia del dueño» que la inicialmente mantenida por el ponente en dichas sesiones jurídicas por todo lo cual procede la desestimación del recurso interpuesto en lo sustancial.

*** La S. A— de Huesca de 26 de junio de 1992 aborda la aplicación de las medidas del art. 144 frente a las vistas de que disfruta el vecino desde la terraza o azotea de los garajes. Se transcribe íntegro el fundamento de derecho segundo por su interés:

SEGUNDO: Por otro lado, en lo que interesa a la vista de la que se disfruta desde la terraza o azotea de los garajes, el actor realiza dos peticiones que estimamos contradictorias. Así, pide que se emita la condena a realizar las obras precisas, que se determinen en ejecución de sentencia, al objeto de que «se salvaguarde y quede debidamente garantizado el derecho a la intimidad personal y familiar» del actor; y, al propio tiempo, solicita que se cree la adecuada protección contra la instauración de una servidumbre de luces y vistas, haciendo alusión a las medidas previstas en el artículo 144 de la Compilación Aragonesa. No ha concretado el actor cuales son las obras que deberían realizarse para salvaguardar su intimidad, pero ya en la fundamentación de su demanda alude al hecho de que la pared o muro litigioso tiene una altura inferior a la de una persona normal. Parece que lo que el actor pretende con la primera petición es pues que se realicen obras para que su finca no sea vista desde la terraza; tal cosa, si es que fuera legalmente viable, sólo parece posible dotando a la pared de una altura superior a la de una persona pero, en tal caso, habría perdido todo su sentido la pretensión de que se adopten las medidas del artículo 144. No obstante, tal contradicción puede salvarse entendiendo que el actor lo que realmente quiere pedir es que tales obras se realicen y, subsidiariamente, de mantenerse la configuración actual, que se adopten las repetidas medidas protectoras.

Planteada así la cuestión, creemos que no puede resolverse estando sin más al derecho a la intimidad personal y familiar del actor, consagrado en el artículo 18 de la Constitución, pues las relaciones de vecindad y servidumbres existentes en esta materia, tal y como vienen reguladas en el Código Civil y en la Compilación, no suponen agresión o restricción alguna a dicho derecho, desde el momento que únicamente inciden sobre la configuración física de las fincas, cuyos propietarios, si desean que un determinado acto permanezca reservado, sin salir del ámbito de su intimidad, deben proceder a realizarlo en aquella parte de su finca que no sea visible desde la del vecino o en otro lugar que estimen suficientemente discreto, sin perjuicio de que puedan exigir al colindante el cumplimiento de las distancias y limitaciones legalmente establecidas para la apertura de huecos con o sin voladizos, si las disposiciones legales existentes en la materia hubieran sido incumplidas.

Dicho lo anterior, bien conocido es que el artículo 144 de la Compilación Aragonesa, fiel a la Observancia 6.^a *De aqua pluvia (sic) arcenda*, incluida en el Libro VII de las Observancias del Reino de Aragón, permite, a cualquier distancia del predio ajeno, la abertura de huecos para luces y vistas sin sujeción a dimensiones determinadas, requi-

riendo tan sólo que, dentro de las distancias previstas en el artículo 582 del Código Civil, tales huecos carezcan de balcones y otros voladizos y que estén provistos de reja de hierro remetida en la pared y red de alambre, u otra protección semejante, sin que tal facultad limite el derecho del propietario del fundo vecino a edificar o construir en él sin sujeción a distancia alguna; al tiempo que, ya en el artículo 145, la Compilación precisa que no son signos aparentes de servidumbre de luces y vistas la falta de las protecciones antes dichas ni, tampoco, los voladizos sobre fundo propio. Por ello, dada la permisibilidad existente en esta materia en Aragón para abrir huecos para luces y vistas sobre el fundo vecino, que no constituyen una servidumbre sino una regla de tolerancia y de buena vecindad Aragonesa inspirada en el *ius usus innocui* (STS de 30 de Octubre de 1983), no puede prosperar la pretensión del actor de que se realicen obras que impidan las vistas desde la terraza o azotea controvertida, que no vuela sobre la propiedad del actor, pues no es sino el techo de los garajes del edificio de la comunidad demandada, pero, por el contrario, sin perjuicio de la facultad que al hoy actor le reconoce el artículo 144.3 para edificar o construir en su terreno sin sujeción a distancia alguna, debe accederse a la petición de que se pongan las protecciones dispuestas por el propio artículo 144, criterio que, refiriéndose específicamente a azoteas, ha sido seguido por el Tribunal Supremo en la sentencia de 23 de Noviembre de 1983, en la que no dio lugar a las medidas protectoras simplemente porque no habían sido solicitadas en la demanda, teniendo señalado el Alto Tribunal, en la sentencia de 12 de Diciembre de 1986, expresamente, que las cautelas del artículo 144 son 'asimismo operantes para las terrazas o azoteas que no constituyen voladizo sobre el predio ajeno', como ocurre en el caso examinado, en el que, volviendo al tema de impedir las vistas, es indiferente que se entienda que la terraza, más que un hueco en la pared, al ser ésta ya inexistente al llegar a los noventa y tres centímetros de altura, es un gran balcón, dentro de las distancias del artículo 582 del Código Civil, aunque no vuele sobre la finca colindante, pues, aparte de que dicha tesis deducimos que vino a quedar rechazada en las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de Noviembre de 1983 y 12 de Diciembre de 1986, anteriormente citadas, lo cierto es que aunque se parta de que el artículo 144 sólo autoriza a abrir huecos y no a tener terrazas o grandes balcones practicables, a menor distancia de la permitida, aunque no vuelen sobre la finca del vecino —pues si vuelan sobre ella ya estaríamos ante un signo aparente de servidumbre por la acción del artículo 145— y se considere que la terraza discutida no es sino un gran balcón (y esto, pese a las sentencias antes citadas, no nos parece del todo desechable en el concreto caso examinado pues la techumbre de los garajes o terraza, según resulta de la diligencia de reconocimiento judicial, está adosada a la fachada del edificio propiamente dicho, no siendo así descabellado el afirmar que se trata de un gran balcón que abusaría de la relación de vecindad permitida por el artículo 144, contrariando la prohibición de existencia de balcones y otros voladizos dentro de las distancias del artículo 582), la obra menos gravosa para los demandados, salvo que quisieran perder gran parte de la superficie construida como garajes, sería la de levantar la pared que tienen, cerrando la terraza o azotea, en el límite de la finca del actor, hoy con una altura de noventa y tres centímetros, hasta dotarla de una altura que no hiciera posible las vistas, pero si se siguiera dicho planteamiento, que incluso dentro del ámbito del Có-

digo Civil es problemático (pues no han faltado autores que mantengan que sólo hay limitaciones para los huecos y voladizos, pero no para las azoteas, terrados o techumbres, que los consideran libres de toda restricción por razón de la distancia), lo cierto es que, una vez elevada la pared litigiosa, nada impediría a los demandados abrir en ella un gran hueco, tan grande como la pared lo permitiera, —no olvidemos que la facultad conferida por el artículo 144 actúa 'sin sujeción a dimensiones determinadas'— dotándole de las protecciones que se demandan y, por lo tanto, nada debe impedir que la pared se eleve ya ab initio con dicho hueco, debidamente protegido lo cual, en la práctica, es exactamente lo mismo que ordenar directamente la instalación de las protecciones del artículo 144, tal y como se solicita en el último inciso del apartado b) del suplico de la demanda que, en este particular, por lo expuesto debe ser estimada.

*** La S. AP de Zaragoza (sección Segunda) de 24 de junio de 1992 aborda el tema de las servidumbres de luces y vistas en virtud de que los demandantes solicitan la demolición de la techumbre-terraza construida por los demandados sobre el patio de luces o luna de su propiedad, en virtud de que —según alegan— dicha plataforma se introduce bajo los voladizos de un balcón de los demandantes, quebrantando así la prohibición legal de construir a menos de tres metros de distancia, establecida en el artículo 585 del Código Civil. La S. expone los criterios de solución en los fundamentos de derecho quinto y sexto:

QUINTO.— Modificada así sustancialmente la construcción anterior, la terraza ahora construida es una obra nueva, una edificación distinta que ha de respetar la normativa legal existente sobre servidumbres, constituida, para el caso, por los artículos de la Compilación Aragonesa y 585 del Código Civil, en virtud de los cuales, ha de acogerse la pretensión de los actores pues su finca ostenta servidumbre de luces y vistas sobre el fundo de los demandados, no solo porque existen voladizos sobre la misma, cuyas exactas dimensiones no constan, sino principalmente, porque proviniendo ambas fincas de la propiedad única anterior del padre de la demandante, la existencia de huecos con balcones es, por si misma, signo aparente de servidumbre, al no haberse dispuesto otra cosa en el título de enajenación (escritura pública de 6 de julio de 1987) y ello impide la construcción, a menos de tres metros, de una terraza como la litigiosa, que, dadas sus características, menoscaba el derecho de luces y vistas del predio dominante porque, como dice la S. TS de 8-X-1988, no se trata de un mero tejado o elemento inaccesible, sino que es una 'terraza utilizable en toda su extensión por los moradores del edificio o por cualquier otra persona, parece evidente que con ello los demandados han creado una situación de potencial peligro para la seguridad de las personas y bienes, de los ocupantes del predio dominante y de efectiva perturbación de su intimidad familiar, lo que en realidad se traduce en la imposibilidad práctica de utilización normal de la servidumbre, representada por el expresado balcón, como el recurrente, cuyo interés jurídico protegible a través de la acción ejercitada es innegable, pone de relieve, denunciando violación del artículo 537 del C.C., que ha de ser estimada, ya que toda servidumbre legítimamente adquirida, entraña, presupone y exige la posibilidad de su uso normal, lo que, en el caso y por las circunstancias expresadas, no sería realizable, con la consiguiente violación no solo del ar-

título citado sino también, y como consecuencia de aquél del art. 545 del C.C., que prohíbe al dueño del predio sirviente menoscabar en modo alguno la servidumbre constituida, y mucho más al hacerlo imposible.

SEXTO.— En consecuencia, procede acoger la demanda, por cuanto la citada terraza infringe lo dispuesto en cuanto a distancias por el artículo 585 del Código Civil, en relación con el art. 145 de la Compilación Aragonesa y 541 del repetido Código Civil, si bien es oportuno añadir, como hace también en su caso la Sentencia del Tribunal Supremo antes citada, que la finalidad de esas normas y el respeto a la servidumbre existente se cumple también inutilizando plena y totalmente la terraza edificada, puesto que en nada se perjudica la servidumbre si lo construido es un tejado de por sí impracticable para toda finalidad que no sea la de servir de cubierta al local inferior, claro está todo ello en la distancia de tres metros legalmente establecidos.

b) Usucapión de servidumbres

*** La S. de AP de Teruel de 22 de enero de 1992, en una petición de cese de ocupación y perturbaciones en finca rústica, advierte en su fundamento de derecho sexto de la posibilidad de usucapión de «una apariencia de servidumbre de paso»:

SEXTO.— Por lo que se refiere, finalmente, a la cuestión de fondo debatida, hemos de acoger los atinados razonamientos que hace el Juzgador de instancia dado que, acreditado, como resulta con la prueba practicada, el paso por el camino que cruza la finca de las promotoras, objeto de esta 'litis', desde hace mucho tiempo, en principio y sin perjuicio de lo que pueda resolverse en el juicio declarativo, si cualquiera de las partes solicita la iniciación, hay una apariencia de servidumbre de paso sobre la finca de las demandantes que no puede ser desconocida a la vista de lo prevenido en el art. 147 de la compilación Foral Aragonesa así como en el 1.2.º en relación con los arts. 564 y ss. del C.C.; ante lo cual, sin un más extenso discurso, hemos de confirmar en este punto la sentencia de instancia, sin perjuicio de que promovido el procedimiento declarativo, que permite el párrafo final del art. 41 de la Ley Hipotecaria, puedan las indicadas promotoras del presente hacer uso del derecho que les confiere el párrafo 2.º del art. 545 del C.C., a fin de que el tramo de camino que atraviesa su heredad y la presunta servidumbre puedan retirarse hasta el extremo de la finca en lugar de atravesar la misma dividiéndola en dos parcelas; dado que las servidumbres, como limitaciones de los derechos, han de ser prestadas en la forma que menos gravoso sea para el titular del predio sirviente, en cuanto sirvan o cubran las necesidades del dominante.

Derecho de obligaciones

Derecho de abolorio o de la saca

*** La S. del JPI de Daroca de 1 de junio de 1992, analiza un caso de retracto de abolorio centrándose la cuestión en el plazo de caducidad de la acción (art.150.2) y la permanencia del bien en la familia las dos generaciones anteriores a la del disponente (art. 149.1). Fundamentos de derecho tercero y cuarto:

TERCERO.— La parte demandada propuso al amparo del art. 150 párrafo 2.º de la Compilación de Derecho Aragonés la caducidad de la acción por haber transcurrido más de noventa días desde que la demandante tuvo conocimiento de la venta. Esta excepción no ha de prosperar ya que para el éxito de la misma es preciso según el precepto invocado que el retrayente haya tenido conocimiento no sólo de la venta sino también de sus condiciones esenciales, correspondiendo a quien lo alega la prueba de tales extremos; en este caso ha quedado acreditado que la retrayente tuvo conocimiento de la venta con anterioridad al plazo de noventa días durante los cuales podía ejercer el retracto ya que envió telegrama el 18 de Septiembre y la presentación de la demanda y el cheque para consignar fue en fecha de 19 de Diciembre pero no ha acreditado la parte demandada que la actora tuviera conocimiento de las condiciones esenciales de la enajenación en fecha anterior a los noventa días precedentes al ejercicio del retracto.

CUARTO.— Procede ahora entrar a examinar si concurren los requisitos de fondo que fundamentan el retracto de abolorio según el art. 149 de la Compilación de Derecho Aragonés. Ha quedado acreditado en autos que la retrayente es pariente colateral por consanguinidad de la vendedora, de tercer grado; en cuanto al requisito de que el bien litigioso haya permanecido en la familia durante las dos generaciones inmediatamente anteriores a la del disponente, no se ha aportado ningún documento ni principio de prueba por escrito al respecto; sin embargo se ha manifestado así en la declaración de cinco testigos, todos ellos parientes próximos de la demandante y de ellos cuatro han declarado tener interés en el pleito y el quinto es hermano de la retrayente; por tanto y siguiendo el criterio previsto en el art. 1248 del C.C., no han de tenerse en cuenta tales declaraciones; en consecuencia, no habiéndose acreditado el requisito esencial de la permanencia del bien en la familia durante las dos generaciones anteriores inmediatamente anteriores a la del disponente, no ha de prosperar la acción de retracto entablada.

*** La S. TSJA de 4 de noviembre de 1992 (en apelación S. APH de 4 de abril de 1992) acepta la excepción de falta de litisconsorcio pasivo necesario en que se había fundado la resolución de la APH pero sólo respecto a una de las fincas que había sido objeto ya de retracto de abolorio y vendida, lo que no le impide entrar en el fondo del asunto en cuanto a las demás fincas retraídas. Alegan los recurrentes infracción por inaplicación del art. 149 Comp. con relación a todos los elementos o requisitos legales y jurisprudenciales en el mismo motivo, pero dejando de lado la inadecuada motivación, entra el Tribunal a analizar todos los elementos constitutivos del retracto de abolorio, regulados en el art. 149 de la Compilación, en los siguientes fundamentos de derecho:

TERCERO.— El derecho de retracto de abolorio compete a los más próximos parientes del vendedor, comprendidos dentro del 4.º grado civil, por el orden de mayor proximidad, para redimir los bienes raíces que hayan sido enajenados y procedan de los abuelos comunes, en los términos señalados por la Ley, como tienen ya reconocido los Tribunales de Aragón en sentencias de 5 de abril de 1865, 9 de julio de 1880, 10 de mayo de 1882, 9 de junio de 1897 y 24 de noviembre de 1925. En este sentido se ha pronunciado el Derecho aragonés a lo largo de toda su

trayectoria histórica. Apareciendo regulado desde sus albores y compilado en 1247 por Jaime I. Son los fueros 1.º a 5.º 'De communi dividundo' y el 1.º 'Familiae heriscundae'. También el fuero de 1678 'Que tenga lugar el beneficio de la saca en las vendiciones de bienes sitios que se hicieron por Corte' y las Observancias 2.ª, 8; y 16; 'De consortibus eiusdem rei' y la 21; 'De generalibus privilegiis' como fuentes históricas o textos más significativos. Con arreglo a cuyos contenidos, el objetivo de la institución del derecho de abolorio está en volver a integrar, en una unidad, las heredades desintegradas o dispersadas por las sucesivas particiones hereditarias a través de la compraventa por personas extrañas a la familia, siempre que se reúnan unos concretos requisitos. La exigencia legal por la que los parientes colaterales hasta el 4.º grado, por la línea de procedencia de los bienes, gozan del derecho de abolorio o de retracto, ha sido uniforme en la trayectoria de la institución, si salvamos el paréntesis de vigencia del Apéndice del derecho foral de Aragón (desde el 2 de enero de 1926 al 8 de abril de 1967) en donde en su artículo 76 lo fijó en el 6.º grado de consanguinidad legítima. Teniendo su origen en los fueros citados 1.º a 5.º 'De communi dividundo' y en el 1.º 'Familiae heriscundae' donde expresamente se establece que ninguna persona puede pedir, según Fuero, la heredad que otro posee diciendo contra su poseedor que la heredad fue de su bisabuelo. Impidiéndose así la pretensión a los bienes de bisabolorio. En consecuencia de lo expuesto, el retracto de abolorio produce sus efectos, únicamente para los bienes vendidos en favor de los parientes colaterales que se hallen dentro del 4.º grado de la línea de procedencia de los mismos, quedando la parte correspondiente a Dña P.C.G., fuera del alcance del artículo 149.1.º de la Compilación, al hallarse en el 5.º grado respecto de cualquiera de los retrayentes de los bienes troncales. Como vino a señalar la sentencia dictada por el Juzgado de instancia, porque Dña. P.C.G. se hallaba fuera de este grado, por estar en el 5.º, al ser biznieta de F. y M., y ser los actores nietos por otra rama del mismo.

No desvirtúa lo anteriormente expuesto, el alegado derecho de representación que se invoca, para la aplicación del artículo 141.1.º de la Compilación o el artículo 948 del Código civil, con independencia de otras consecuencias que pueda originar, no impide que la situación del actual tenedor de la citada parte demandada sea de pariente en 5.º grado, siendo independiente de que haya heredado por premorienza de sus progenitores o lo hubiera hecho por primera herencia de ascendiente. Así la Observancia 6.ª 'De testamentis' (libro 5.º) señala que con arreglo a fuero, cuando se trate de suceder a un ascendiente, el derecho de representación llega *in infinitum*. La Compilación en su artículo 132 lleva la sucesión troncal hasta el 6.º grado, para aquellos bienes que al causante sin descendencia le hubieran provenido, por cualquier título, de sus padres, otros ascendientes o colaterales; Pero cuando se trata, como es el caso, de bienes troncales o de abolorio, adquiridos por el causante a título lucrativo y que hubieran permanecido en la casa o familia durante dos o más generaciones, le sucederán los familiares llamados en el artículo 132 de la Compilación sin limitación de grado. Así se pronuncia el artículo 133 del referido texto civil aragonés. En consecuencia Dña P.C.G., recibió los bienes en representación de su madre (artículo 141.1.º de la Compilación) pero para el ejercicio de otros derechos, de naturaleza diferente, habrá de estarse a lo expresamente regulado para ellos, y en ejercicio del

derecho de retracto de abolorio éste no puede ejercitarse 'in infinitum' o por los ulteriores descendientes. (artículo 141.1.º de la Compilación) sino limitado al 4.º grado por imperativo legal (artículo 141.1.º de la Compilación). Esto lleva al Juzgado a estimar que en ningún caso el retracto procedería en los bienes adquiridos por los demandados que pertenecieron a Dña P.C.G. y que suponen la mitad indivisa de los bienes objeto del retracto de abolorio. Doctrina que le llevó al Juzgado a no admitir la demanda.

CUARTO.— En cuanto a la permanencia de los bienes inmuebles en la familia durante las dos generaciones inmediatamente anteriores a la del disponente (artículo 141.1.º de la Compilación), la sentencia de instancia en su tercer fundamento de derecho, da por sentado, que las señoras «. y C. han vendido a un extraño el pleno dominio de todos los bienes que constituyen la mas hereditaria procedente del patrimonio de los cónyuges M.C.A. y F.L.G., abuelos que originan el tronco común de los actores —que son parientes colaterales de las vendedoras de los bienes— que han permanecido en la familia durante las dos generaciones inmediatamente anteriores a la de las disponentes, pero esta cuestión debe ser objeto de un análisis pormenorizado: A) Efectivamente, se constata que son de abolorio las fincas rústicas que con excepción, de la n.º 4.739 ya excluida, según consta en el fundamento 1.º y son las siguientes: 1.º) la n.º 4.741 en Cerrado de abajo de 14 a. 87 ca., 2) la n.º 4.743 en San Cristóbal de 7 a. 15 ca., y 3.º) la n.º 4.745 en Salazar de 4 a. 15 ca. identificada plenamente al coincidir en superficie, extensión y linderos, según constan en la escritura de Nombramiento de heredero y Capitulación matrimonial de 21 de febrero de 1951 otorgada ante el Notario de Jaca Don..., por D. A.G.C. y esposa Dña. B.E.P., por lo que proceden del abuelo, sin que tal afirmación haya sido desvirtuada, y se intensifican con las que con tal designación fueron adquiridas por los demandados y son objeto de retracto. B) En cuanto a las tres fincas urbanas que son el edificio C/ Mayor, otro edificio en C/ Mayor y el solar en C/ Noria, que también se retraen, no se intensifican ni aparecen en el documento citado, base de la justificación de la naturaleza de abolorio de los bienes litigiosos y en los demás documentos aportados no aparecen elementos de identificación al no existir en los mismos, relación de bienes aportados. No hay identificación suficiente en cuanto a superficie y linderos, para hacer coincidir el Solar de la C/ de la Noria y que Dña. A. transmitió a su hijo, no constando si fue la destruida para ampliar una calle nueva. La finca de la C/ Mayor fue construida por D. A.G. con cargo a su sociedad matrimonial, sobre un solar patrimonial, no señalándose si por estas fechas vivía su madre y por tanto subsistía el consorcio familiar, y el edificio de la calle Mayor tampoco consta que sea bien patrimonial o si fue objeto de permuta, con el Ayuntamiento. Los cambios urbanísticos operados en la villa de Biescas, con nuevos trazados de calles, nuevos nombres, permutas, obras nuevas, campos que pasan a ser solares, debían de haber sido suficientemente acreditados por la parte recurrente para justificar la permanencia de los bienes en la familia durante las dos generaciones inmediatamente anteriores a la del disponente, como exige el artículo 141.1.º de la Compilación. Sobre todo al haberse cuestionado por los recurridos el origen patrimonial de las fincas, puesto que a los recurrentes les correspondía demostrar la troncalidad de los bienes, cosa que no han hecho (artículo 1.214 del Código civil), por lo que estos bienes quedan excluidos en todo caso.

QUINTO.— El retracto ejercitado conjuntamente en concurrencia de otros no está contemplado en el derecho aragonés y si bien el artículo 149.1.º de la Compilación recoge el término 'de si concurren dos o más parientes' lleva al establecimiento de una preferencia, que resulta también de la remisión de los artículos 133 y 132.3.º del referido texto legal. Dada la finalidad del retracto de abolorio, la adquisición conjunta por dos o más parientes pueden entenderse y justificarse cuando vienen determinadas por una situación personal de los actores en que se encuentren integrados, bien como consortes de Casa aragonesa cuya continuidad y engrandecimiento busca la institución contractual, o al menos cuando explotan en conjunto o colaboración bienes de naturaleza rústica o urbana, de manera unitaria; difícilmente cabe la justificación de tal actuación conjunta, cuando como en el caso de Autos no aparece ningún vínculo de dicha naturaleza entre los actores, problema que se plantea, aunque no sea preciso resolverlo de forma expresa y terminante, en este momento, pero ha de tenerse en cuenta para solucionar el problema de la presente litis.

SEXTO.— No es preciso entrar en la determinación del precio real de los bienes, en la resolución a dictar, aun cuando en la determinación del mismo se originan dudas por razón de la documentación aportada, refiriéndose éste a la participación de un 50% de las posibles tres fincas rústicas a que quedaría reducido el retracto de abolorio, ni sería necesario hacer declaraciones en relación a la hipoteca, y sin excluir la pretensión de amortización de la misma por los retrayentes, lo cual integraría a lo máximo un incidente en la ejecución de la sentencia de ser ésta favorable al retracto.

SEPTIMO.— De todo lo expresado, como ya se adelantó en parte, queda reducida la posibilidad legal de retracto de abolorio, a una sexta parte de tres fincas rústicas, sin duda indivisibles por su naturaleza y extensión, en favor de cada uno de los accionantes, no acreditándose por estos que los derechos a que se reduce el retracto vengan a suponer ningún incremento o mejora de Casa aragonesa o explotación agrícola-ganadera, que ni siquiera consta posean los actores; dos de ellos jubilados y vecinos de Zaragoza y el otro industrial con residencia en Sabiñánigo; la finalidad con que nació, el derecho al retracto de abolorio, que ya se hizo referencia en los fundamentos 1.º y 5.º, no se da, en este caso concreto.

Pero es que, además, el derecho de abolorio es una restricción al libre ejercicio de la propiedad, y en cuanto tal es de interpretación restrictiva (sentencias de la Audiencia de Zaragoza de 9 de julio de 1880, 30 de junio de 1919 y 28 de diciembre de 1925).

El derecho de moderar equitativamente el ejercicio del derecho de abolorio o en su caso de retracto, que el artículo 149.2.º de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, concede a los Tribunales debe de entenderse se centra esencialmente en la concurrencia o no de la finalidad familiar que justifica y late bajo toda institución de retracto de abolorio, que por todo lo que queda expresado y en especial en este fundamento lleva a este Tribunal, a hacer uno de tal moderación denegando la posibilidad de retraer por abolorio, esos derechos tan restringidos que acaban de ser citados. No dando lugar al motivo que se examina.

3.3.2. Interpretación doctrinal

A. Jornadas sobre Derecho civil aragonés: Foro de Derecho Aragonés. Segundos Encuentros

De nuevo, a iniciativa conjunta de El Justicia de Aragón, Tribunal Superior de Justicia de Aragón, R.I. Colegio de Abogados de Zaragoza, I. Colegio de Abogados de Huesca, I. Colegio de Abogados de Teruel, I. Colegio Notarial de Zaragoza, Delegación Regional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Aragón, I. Colegio de Procuradores de Zaragoza y Facultad de Derecho de Zaragoza, se han celebrado las jornadas correspondientes a los *Segundos Encuentros del FORO DE DERECHO ARAGONÉS*, dada la buena acogida y el alto interés suscitado por las celebradas el año anterior, siguiendo el esquema inicial de sesiones monográficas en torno a un tema concreto.

En cuanto a los temas, se ha preferido seguir en el ámbito del Derecho privado, seleccionando aquellas instituciones recogidas en la Compilación de Derecho Civil de Aragón cuya frecuente aplicación las hace singularmente propicias a la reflexión teórica y al debate desde la práctica cotidiana.

Los Segundos Encuentros del Foro de Derecho Aragonés han tenido lugar en Zaragoza, los días 10, 17 y 24 de noviembre, y 1 de diciembre de 1992. Las cuatro sesiones monográficas se han celebrado en el Salón de Actos del R. e I. Colegio de Abogados de Zaragoza. Los temas tratados por los ponentes y colaboradores invitados han sido los siguientes:

— *La Junta de Parientes*. Ponente: D. Joaquín Sapena Tomás, Notario; Invitados: D. Javier Lardiés Ruiz, Registrador, y D.ª Gloria Labarta Bertol, Abogada.

— *Gestión y Pasivo de la comunidad conyugal aragonesa*. Ponente: D. Joaquín Rams Albasa, Catedrático de Derecho Civil; Invitados: D.ª Rosa M.ª Bandrés Sánchez-Cruzat, Magistrada del T.S.J.A., y D. Javier Sancho-Arroyo y López Rioboo, Abogado.

— *Sucesión paccionada y pacto al más viviente*. Ponente: D. Angel Cristóbal Montes, Catedrático de Derecho Civil; Invitados: D. Alfredo Sánchez-Rubio García, Abogado, y D. José M.ª Navarro Viñuales, Notario.

— *La sucesión intestada: aspectos concretos*. Ponente: D. José Luis Merino y Hernández, Notario. Invitados: D. Vicente García Rodeja, Magistrado del T.S.J.A., y D. Fernando Curiel Lorente.

B. Libros y artículos sobre Derecho aragonés

ARGUDO PÉRIZ, José Luis, «La casa en el proceso de cambio de la sociedad rural aragonesa: consideraciones jurídicas» en *Acciones e Investigaciones Sociales (AIS) Revista Interuniversitaria de Ciencias y Prácticas Sociales* (E.U. de Estudios Sociales, Univ. de Zaragoza), n.º 0, diciembre 1991, pp. 131-170.

— La transmisión hereditaria de los aprovechamientos vecinales en el Derecho aragonés y navarro (comunicación), en *I Congrés d'Historia de la Família als Piri-*

- neus*. Actas, Andorra la Vella, Centro de Encuentro de las Culturas Pirenaicas. Comunidad de Trabajo de los Pirineos, 1992, pp. 261-66.
- BATALLA CARILLA, José Luis, «Algunas cuestiones en relación con las actuaciones del menor en Aragón» en *Primer Encuentro del Foro de Derecho Aragonés*. Actas, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 1992, pp. 49-53.
- BAYOD LÓPEZ, M.^a del Carmen, «Evolución de las capitulaciones matrimoniales aragonesas» (comunicación), en *I Congrés d'Historia de la Família als Pirineus*. Actas, Andorra la Vella, Centro de Encuentro de las Culturas Pirenaicas. Comunidad de Trabajo de los Pirineos, pp. 273-289.
- CANO TELLO, Celestino, «La sucesión de las Comunidades Autónomas», *Rev. General de Derecho*, octubre-noviembre 1991, pp. 8769 y ss. (con referencias a la sucesión intestada de la CA aragonesa).
- CELAYA IBARRA, Adrián, «El régimen jurídico de la familia en las regiones pirenaicas» en *I Congrés d'Historia de la Família als Pirineus*. Actas (Ponencia), Andorra la Vella, Centro de Encuentro de las Culturas Pirenaicas. Comunidad de Trabajo de los Pirineos, 1992, pp. 253-259.
- CURSO de Derecho aragonés 1991/1992: trabajos de fin de curso; Prólogo, Antonio Embid Irujo; M.^a Pilar Arenas Coarasa ... (et al.), Zaragoza, Universidad, 1992, 9 v. (se transcribe el índice en el apartado de difusión del Derecho aragonés).
- FRANCIA BLÁZQUEZ, Carlos de, «Limitaciones a la facultad de disposición en el Derecho foral aragonés» en *II Congreso de la Abogacía Aragonesa (Ponencias)*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1992, pp. 67-81.
- DELGADO ECHEVERRÍA, Jesús, «La gestión de la comunidad conyugal aragonesa» en *Estudios de Derecho Civil en homenaje al profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo*, Barcelona, José María Bosch, 1992, págs. 283-300.
- «¿Es el Derecho la esencia del ser aragonés?» en *EL SER ARAGONES*, Actas del Simposio-Jornadas-Congreso celebrado del 18 al 21 de diciembre de 1991, con ocasión del 400 aniversario de la muerte de D. Juan de Lanuza (Justicia de Aragón). Dirigido por Agustín Ubieto Arteta. Editan: El Justicia de Aragón e Ibercaja, Zaragoza, 1992, pp. 89-106.
- «Capacidad y representación de menores» en *Primer Encuentro del Foro de Derecho Aragonés*. Actas, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 1992, pp. 39-48.
- GARCÍA CANTERO, Gabriel, «Legislación agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón» en *Derecho Agrario Autonómico*, Universidad de Oviedo, 1992, pp. 69-91. (=RDAA, n.º 17, 1990-91, pp. 36-45).
- Recensión a «Legislación básica de Aragón» de José Antonio Serrano García, RJN, n.º 12, julio-diciembre 1991, pp. 339-341.
- GIMÉNEZ MARTÍN, Ricardo, «Algunos problemas en materia de capacidad y representación de menores» en *Primer Encuentro del Foro de Derecho Aragonés*. Actas, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 1992, pp. 55-62.
- GOIKOETXEA OLEAGA, Lorenzo, «El derecho de adquisición preferente por interés familiar en la zona surpirenaica» (comunicación), en *I Congrés d'Historia de la Família als Pirineus*. Actas, Andorra la Vella, Centro de Encuentro de las Culturas Pirenaicas. Comunidad de Trabajo de los Pirineos, pp. 291-299.
- LACRUZ BERDEJO, José Luis, *Estudios de Derecho Privado Común y Foral, tomo I. Parte General y Reales*, Zaragoza, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España-Centro de Estudios Registrales- José María Bosch, 1992, 688 págs. (Esta reedición incluye algunos de los trabajos más importantes sobre Derecho civil y foral aragonés del fallecido profesor Lacruz).
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «La Administración aragonesa» en *II Congreso de la Abogacía Aragonesa (Ponencias)*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1992, pp. 51-66.
- Los Fueros de Aragón. Según el ms. de Miravete de la Sierra (Teruel)*. Edición e índices por Antonio «argallo Moya, Zaragoza, Anubar Ediciones, 1992, 196 pp.
- MARÍN PADILLA, María Luisa, *Historia de la Sucesión contractual*, Zaragoza, 1992, 319 págs.
- «Contrato y última voluntad se equiparan en Aragón, si lo dice la carta, si no, no» en *Estudios de Derecho Civil en homenaje al profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo*, Barcelona, José María Bosch, 1992, págs. 563-579.
- MARTÍN-BALLESTERO HERNÁNDEZ, Luis A., «Anotaciones en torno a la familia rural y agraria (especial referencia al Derecho catalán vigente)» (comunicación), en *I Congrés d'Historia de la Família als Pirineus*. Actas, Andorra la Vella, Centro de Encuentro de las Culturas Pirenaicas. Comunidad de Trabajo de los Pirineos, pp. 315-21.
- MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, Carlos, «Comentario de sentencia de 21 de diciembre de 1990 (Aragón: alimentos; artículo 141 de la Compilación; Derecho Transitorio)» CCJC n.º 25 (1991), pp. 167-181.
- «Algunas consideraciones sobre la sustitución legal del artículo 141 de la Compilación aragonesa» en *Estudios de Derecho Civil en homenaje al profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo*, Barcelona, José María Bosch, 1992, págs. 581-606.
- MERINO HERNÁNDEZ, José Luis, «El Derecho Aragonés» *Rev. En Aragón* n.º 1 (diciembre 1992), pp. 12-13.
- MURILLO GARCÍA-ATANCE, Mauricio, «Prueba de la vecinda civil» en *Primer Encuentro del Foro de Derecho Aragonés*. Actas, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 1992, pp. 31-35.

OLIVÁN DEL CACHO, Javier, «La iniciativa legislativa popular y el medio ambiente: el caso de la Ley Aragonesa del Consejo de Protección de la Naturaleza» en *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 13 (enero-junio 1992), pp. 139-148.

PÉREZ MARTÍN, Antonio, «La primera codificación oficial de los Fueros aragoneses: las dos compilaciones de Vidal de Canellas» en *Glossae. Revista de Historia del Derecho Europeo (Universidad de Murcia)*, n.º 2, 1989-90, pp. 9-80.

— «Una Colección desconocida de Observancias Aragonesas: Estudio y Edición» en *IUS FUGIT*. Revista interdisciplinaria de estudios histórico-jurídicos, Zaragoza, Area de Historia del Derecho (Universidad de Zaragoza), 1992, pp. 185-228.

RAMS ALBESA, Joaquín, «Libertad civil, libertad de testar» en *Estudios de Derecho Civil en homenaje al profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo*, Barcelona, José María Bosch, 1992, págs. 695-712

SÁNCHEZ FRIERA, Carmen, *El consorcio foral en el Derecho civil aragonés*, ed. en microficha por el Instituto de Estudios Altoaragoneses, Huesca, 1992.

— «Comentario de sentencia de 12 de noviembre de 1990 (Consorcio Foral Aragonés; Ineficacia del acto de disposición mortis causa realizado por un consorte contra lo preceptuado en el art. 142 de la Compilación; Acrecimiento consorcial)» CCJC, n.º 25 (1991), pp. 55-70.

SANCHO REBULLIDA, Francisco, «La viudedad y el derecho expectante de viudedad» en *Primer Encuentro del Foro de Derecho Aragonés. Actas*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 1992, pp. 65-72.

SERENA VELLOSO, Cecilio (ponente), MURILLO GARCÍA-ATANCE, Mauricio y ROMERO HERRERO (colaboradores), «La vecindad civil» en *Primer Encuentro del Foro de Derecho Aragonés. Actas*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 1992, pp. 9-29.

SERRANO GARCÍA, José Antonio, *Las deudas de los cónyuges: pasivo de la comunidad legal aragonesa*, Barcelona, José María Bosch-El Justicia de Aragón, 1992, 638 pp.

— «Aspectos civiles de la Ley aragonesa 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores» RJN, n.º 12, julio-diciembre 1991, pp. 13-42.

— «Vecindad civil, ley aplicable a los efectos del matrimonio y viudedad aragonesa en la reciente reforma del Código civil. Su posible inconstitucionalidad» en *Estudios de Derecho Civil en homenaje al profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo*, Barcelona, José María Bosch, 1992, págs. 763-789.

TENA PIAZUELO, Isaac, «Especialidades de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de protección de menores» (comunicación), en *I Congrès d'Historia de la Família als Pirineus. Actas*, Andorra la Vella, Centro de Encuentro de las Culturas Pirenaicas. Comunidad de Trabajo de los Pirineos, pp. 323-332.

ZUBIRI DE SALINAS, Fernando (ponente), PALAZÁN VALENTÍN, M.ª Pilar y MARTÍNEZ CORTÉS, Jesús (colaboradores), «La fiducia sucesoria» en *Primer Encuentro del Foro de Derecho Aragonés. Actas*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 1992, pp. 75-93.

Actuaciones conducentes a la difusión del ordenamiento jurídico aragonés

Continuando la labor de los años anteriores, las actividades más destacables en este apartado han sido las siguientes:

1.º: Continuación del programa de ayudas a la matriculación en los Cursos de Tercer Ciclo de la Facultad de Derecho dedicados al Derecho Aragonés. Los cursos becados han sido los siguientes:

«Instituciones del Derecho Civil Aragonés» impartido por el Catedrático D. Jesús Delgado Echeverría.

«Las Fuentes Históricas del Derecho Civil Aragonés» impartido por D. Jesús Delgado Echeverría y D. Jesús Morales Arrizabalaga.

2.º Continuación del programa de ayudas a la matriculación en el Curso monográfico de Derecho Aragonés, dirigido por el Catedrático D. Antonio Embid Irujo y organizado por la Escuela de Práctica Jurídica en colaboración con la Diputación General de Aragón.

La importancia y consolidación de este Curso, esperando la oficialidad de la enseñanza del Derecho Aragonés en la Facultad de Derecho (que ya figura entre las materias del proyecto del nuevo Plan de Estudios), es destacable por el número y calidad de los trabajos que los participantes realizan, y que reseñamos a continuación recogiendo los nueve volúmenes editados del curso 1991/92:

Volumen I

Las tasas y los precios públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón (María Pilar Arenaz Coarasa).

Calidad normativa de las leyes aragonesas: aspectos formales de Técnica Legislativa. (José Manuel Aspas Aspas).

Problemática Jurídica sobre las posibles vías de ampliación de las competencias autonómicas. El caso de Aragón (Teresa Barcelona Mena).

Volumen II

Régimen matrimonial legal: las cargas familiares y su problemática. (Pedro Bartolomé Pérez).

Artículo 45 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales. (María José Benito Tomás).

La comarcalización. (Lorenzo Boloix Ballestar).

Volumen III

Régimen Jurídico de la Protección de Menores en Aragón. (Víctor José Embid Marco).

El Area metropolitana de Zaragoza. (Pilar García López).

Las competencias de las Comunidades Autónomas. Urbanismo y Ordenación del Territorio. (Pedro Antonio Gil Márquez).

Volumen IV

Sentencia del Tribunal Constitucional 277/1988, de 29 de noviembre: competencia aragonesa sobre aguas subterráneas e incidencia de la Ley de Aguas sobre el Estatuto de Autonomía. (Carlos Javier Giménez Villanueva).

La Ley Aragonesa de Mancomunidades de Municipios. (Carlos Gimeno Lahoz).

Los recursos humanos en las Administraciones Públicas. Derechos de los funcionarios. (Mercedes Grijalba Sanjosé).

La reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. El Proyecto de Ley de Reforma de 1990. (Miguel Angel Guillén Abadía).

Volumen V

Historia de Aragón. sus fueros. El Justicia. (Begoña Hernández Ercilla).

Volumen VI

La Legítima de descendientes en Aragón. (Leopoldo Iglesias Hurtado).

La Protección de menores. (Pedro Jordán Gómez).

Competencias en materia de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Aragón. (Marina Ladrero Pablo).

Volumen VII

Alera Foral. Mancomunidades de pastos y leñas, bienes de ademprios y derecho de escaliar. Análisis de estas Instituciones en Luna y municipios vecinos. (Miguel Angel Mainer Burgueño).

Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón. (Eva María Martín Maestre).

El usufructo vidual en el derecho foral aragonés. (Aránzazu Martínez Cisneros).

Volumen VIII

Aplicación y ejecución de los fondos estructurales europeos en la Comunidad Autónoma de Aragón. (Laura Moreno Casado).

Incidencia de las subvenciones del Estado en la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en Agricultura. (Ana Isabel Moreno Núñez).

Las relaciones entre las Cortes de Aragón y la Diputación General: la función de control e impulso parlamentario. II legislatura. (Ana de Salas Giménez de Azcárate).

Volumen IX

Standum est chartae. (José Manuel Santaolalla Ramón).

Ordenación territorial. (Nieves Urzáiz Arana).

Notas sobre el nuevo proyecto de reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrea administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón. (María Pilar Velasco Cabeza).

3.º Publicaciones sobre Derecho Aragonés.

Se han editado este año siguiendo en la colaboración iniciada con Iber Caja, las Actas del Símpoio-Jornadas-Congreso sobre el Ser Aragonés, celebrado del 18 al 21 de diciembre de 1991, que incluye la brillante intervención del profesor Delgado sobre la afirmación realizada por Costa de que Aragón se define por el Derecho. Es una interesantísima «puesta al día» sobre la cuestión.

La actividad editorial de la Institución en Derecho Aragonés se ha manifestado en la coedición de la Tesis de José Antonio Serrano sobre el pasivo de la comunidad conyugal aragonesa y en la publicación de las Actas del Primer Encuentro del Foro de Derecho Aragonés, del que tratamos en el siguiente punto.

También ha sido de especial trascendencia la coedición con CIVITAS y la Universidad de Zaragoza de la obra «El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas» del Dr. D. Javier Domper Ferrando.

4.º Continuación de una colaboración específica con todos los sectores profesionales en pro del Derecho aragonés a través del FORO DE DERECHO ARAGONES.

Esta experiencia pionera ha demostrado su vitalidad por segunda vez, y se ha consolidado con gran éxito. A pesar de comenzarse las sesiones a las 19 horas, éstas se prolongaron en la mayoría de las mismas hasta cercanas las diez de la noche, con intervenciones y debates de gran interés y gran afluencia de profesionales jurídicos.

Sin entrar en las cuestiones debatidas, ya que la publicación de las actas de estos Encuentros están en fase de edición al realizar este Informe —y se incluyen no solo las intervenciones del ponente e invitados en la Mesa, sino el coloquio subsiguiente a estas intervenciones— cabe apuntar también las sugerencias que se hicieron, como la de D. Joaquín Sapena, notario en Valencia que no ha perdido su vecindad civil aragonesa y ribagorzana, sobre la necesidad de comenzar investigaciones sobre la Junta de Parientes y su historia a través de los protocolos notariales, o la del profesor Rams de publicar las Actas del Seminario preparatorio de la Compilación, o el planteamiento de la necesidad de actuaciones legislativas en Derecho civil aragonés por las Cortes de Aragón en uso de las competencias estatutarias.

Las Actas de los Primeros Encuentros han sido ya editadas, como ha quedado registrado anteriormente, y en la edición de los Segundos Encuentros se añade un Anexo que recoge los coloquios de aquellos Primeros Encuentros, a petición de profesionales que mostraron su interés en que se les diera publicidad suficiente.

CAPÍTULO III

**Recomendaciones, sugerencias, advertencias y recordatorios
adoptados por el Justicia de Aragón en 1992**

La Ley de El Justicia de Aragón recoge en diversos artículos de la misma, la obligación de que en el Informe anual se hará referencia expresa a una serie de situaciones concretas. Esta exigencia de la Ley reguladora de la Institución viene a completarse con lo previsto en el artículo 6 de la Ley de Cortes de Aragón 10/89, en el que se especifica que El Justicia «valorará la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores especialmente en los que se refiere al ejercicio de sus derechos».

Al tratar en el apartado de materias el tema de menores hemos cumplido en forma detallada y extensa con la prescripción de la Ley de Protección de Menores.

También en el Capítulo II de esta segunda parte hemos expuesto las actividades de la Institución para poder cumplir en la forma debida lo preceptuado en el artículo 3.2 de la Ley reguladora e informar a las Cortes del estado de observancia, aplicación o interpretación del Ordenamiento Jurídico Aragonés.

Hemos de hacer mención, para concretar lo previsto en los artículos 35.3, 5.2 y 21.1, que no se puede decir formalmente que en 1992 se hayan producido denegaciones de auxilio u obstaculizaciones a la actuación de El Justicia.

Sí que creemos que, continuando con el sistema seguido en anteriores Informes, conviene hacer en este momento una referencia expresa tanto a los expedientes abiertos de oficio como a las sugerencias, recomendaciones, advertencias y recordatorios efectuados por la Institución, con independencia de que para su conocimiento concreto nos remitamos al lugar del Informe donde se exponen con mayor detalle.

1. Quejas abiertas de oficio

Hemos dicho en anteriores Informes, que la facultad que la Ley confiere a El Justicia para actuar de oficio juega de distinta forma según sea la función que éste ejercita. No es lo mismo actuar de oficio en ejercicio de la función de Defensa de los derechos de los ciudadanos que hacerlo en ejercicio de las funciones de Defensa del Estatuto y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés.

En el primer caso, los ciudadanos llenan diariamente la oficina con sus quejas. No hay necesidad, ni tiempo, para además actuar de oficio en otros campos, por lo que este tipo de intervención es muy restringida, referido siempre a temas de interés general o de derechos difusos. Por el contrario, totalmente opuesta es la situación en el ejercicio de las otras dos funciones. Los ciudadanos no suelen quejarse a el Justicia por temas relacionados con la aplicación del Derecho Aragonés (cuatro quejas en 1992) y aún menos por cuestiones relativas al Estatuto de Autonomía. De ahí la necesidad de que sea la propia Institución la que tome la iniciativa, bien ampliando hacia dichas funciones quejas recibidas en relación con la primera, bien impulsando directamente la investigación de aquellas cuestiones que considera de interés. Por ello puede decirse que la práctica totalidad de los 67 expedientes incoados durante 1992 en

ejercicio de las funciones de Defensa del Estatuto y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, lo han sido de oficio.

Sentado lo anterior y conforme a la facultad que la Ley le confiere, durante el año 1992 El Justicia ha incoado un total de 4 quejas de oficio en defensa de los derechos individuales y colectivos que el Estatuto de Autonomía reconoce a los ciudadanos.

Expediente DI-223/92-D

Estado de los derechos del menor en la Comunidad Autónoma. El presente expediente de oficio responde a la obligación impuesta por la Ley del menor y sus resultados se exponen ampliamente en el cuerpo del Informe (páginas 235 a 237).

Expediente DI-183/92-E

Sobre la incidencia medioambiental de una posible gran urbanización en el término municipal de Santa Cruz de la Serós (en tramitación).

Expediente DI-249/92-E

Sobre la incidencia medioambiental del Proyecto del Pantano del Val (en tramitación).

Expediente DI-440/92

Sobre la incidencia en el ejercicio efectivo de los derechos que recoge la Constitución, del proceso de pérdida de población que sufren gran número de núcleos rurales en la Comunidad Autónoma (en tramitación).

A lo dicho todavía hay que añadir otro dato a fin de completar este apartado. La sociedad actual desarrolla un sano y creciente interés por la protección del medio ambiente, cuyo disfrute no hay que olvidar que está expresamente protegido por la Constitución Española. Este interés motiva el que los temas relacionados con el Medio Ambiente sean noticia y salten continuamente a la primera plana de los medios de comunicación. La Institución de El Justicia deseaba actuar con la rapidez que el interés público y la defensa de los derechos requiere, pero no quería hacerlo movida únicamente por el interés transitorio que puede subyacer a un titular. Se trataba de no dejar de actuar siempre que hubiera un derecho en peligro, pero tampoco convertir la apertura de expedientes de oficio en algo rutinario. Para ello ideamos la fórmula de los I.P.E. (Informes Previos del Área «E» = Medio Ambiente). La aparición de una noticia de interés relativa al Medio Ambiente motivaba la inmediata apertura de un I.P.E. para concretar la información ante el órgano administrativo correspondiente. De la Información recibida, El Justicia decidía si procedía o no abrir un expediente de oficio propiamente dicho y profundizar en la investigación.

Al resultado de esta iniciativa nos hemos referido en el apartado oportuno del Informe (páginas 181 y siguientes) y a lo allí dicho nos remitimos.

2. Sugerencias, recomendaciones, advertencias y recordatorios formulados por El Justicia durante 1992

A) En ejercicio de la función de defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos

Queja	Organismo
VIVIENDA	
008/89-F	DGA/ISVA Sobre el silencio ante las denuncias
465/91-D	DGA/ISVA Sobre la inclusión en impresos de los pasos a dar por el ciudadano para la efectividad de una subvención
031/91-F	DGA/Ordenación Territorial Sobre la ejecución de reparaciones en VPO defectuosas
282/89-F	DGA/Ordenación Territorial Igual que la anterior
039/90-F	DGA/Ordenación Territorial Igual que las dos anteriores
108/91-F	Ay. de Zaragoza/Soc. Municipal de la Vivienda Sobre actualización del requisito de plazo de empadronamiento
151/92-F	Ay. de Zaragoza/Soc. Municipal de la Vivienda Igual que la anterior
SERVICIOS PUBLICOS	
798/90-F	Ayuntamiento de Ateca Sobre el respeto al principio de igualdad en la prestación de servicios
797/90-K	Delegado del gobierno Sobre la función de garantizar el cumplimiento de los acuerdos municipales
1078/90-C	DGA/Sanidad, Bienestar Social y Trabajo Sobre la adecuada prestación de los servicios públicos asistenciales
236/91-F	Diputación Provincial de Teruel Sobre la descoordinación con otras instituciones en la prestación de servicios
471/90-L	Ayuntamiento de Zaragoza Sobre la obligación de facilitar el ejercicio del derecho de igualdad
330/92-C	Ayuntamiento Zaragoza 228 Sobre la conveniencia de ajustarse a criterios generales en la concesión de beneficios a la tercera edad
FUNCION PUBLICA	
120/91-K	DGA/Departamento de Presidencia Sobre el respeto al principio de igualdad en el acceso a la Función pública
052/91-K	DGA/Departamento de Presidencia Igual que la anterior
145/91-K	DGA/Departamento de Presidencia Sobre el cumplimiento de los plazos fijados en la Ley para convocar pruebas de acceso a la Función pública y sobre el respeto al principio de igualdad en el acceso en los requisitos y méritos
148/91-K	DGA/Departamento de Presidencia Igual que la anterior
172/92-K	DGA/Departamento de Presidencia Igual que las dos anteriores
118/91-K	DGA/Departamento de Presidencia Sobre la coordinación de las contrataciones temporales con la disponibilidad presupuestaria
53/92-TO	DGA/Agricultura, Ganadería y Montes Sobre el incumplimiento de los requisitos legales en pruebas de acceso a la función pública
116/91-K	INSALUD/(Dirección Provincial de Zaragoza) Sobre condiciones de trabajo que redundan en la prestación del servicio
MEDIO AMBIENTE/ACTIVIDADES MOLESTAS	
336/91-E	DGA/Industria, Comercio y Turismo Sobre la vigilancia en el cumplimiento del RAMINP y la necesaria coordinación de servicios
096/91-E	Ayuntamiento de Zaragoza Sobre la vigilancia del cumplimiento del Reglamento de Actividades (RAMINP)

Queja	Organismo
559/89-E	Ayuntamiento de Zaragoza
	Igual que la anterior
290/91-F	Ayuntamiento de Rubielos de Mora
	Sobre las molestias derivadas de la inactividad de la Administración
MEDIO AMBIENTE/ACTIVIDADES INSALUBRES	
068/92-E	DGA/Ordenación Territorial
	DGA/Sanidad, Bienestar Social y Trabajo
	DGA/Agricultura, Ganadería y Montes
	Ayuntamiento de Añón de Moncayo
	Confederación Hidrográfica del Ebro
	Sobre la necesaria vigilancia del cumplimiento de las normas de urbanismo y salud pública
156/91-E	Ayuntamiento de Paracuellos de Jiloca
	Sobre la necesidad de fijar plazos para el cumplimiento del RAMINP cuando no es aconsejable su aplicación inmediata
397/92-E	Ayuntamiento de Villanueva de Gállego
	Sobre la adopción de medidas que eviten molestias a los ciudadanos derivadas del incumplimiento del RAMINP
URBANISMO Y OBRAS PUBLICAS	
245/91-F	DGA/Ordenación Territorial
	Sobre la utilización de la expropiación de urgencia sólo en casos de urgencia
101/92-D y	DGA/Presidente
106/92-K	Sobre la necesidad de oír a quien tiene las competencias de Ordenación Territorial y Urbanismo, en proyectos de Obras Públicas de evidente incidencia territorial (proyecto de macrocárcel en Zuera)
060/91-F	Ayuntamiento de Zaragoza
	Sobre el mantenimiento del mobiliario urbano
336/89-E	Ayuntamiento de Borja
	Sobre la reparación de los daños que se causan como consecuencia de obras públicas
MENORES	
761/90-D	DGA/Sanidad, Bienestar Social y Trabajo
	Sobre la necesidad de motivar las resoluciones
223/92-D	Diputación Provincial de Zaragoza
	Sobre la falta de respuesta ante la paralización de las transferencias a la DGA
HACIENDA	
327/92-D	DGA/Economía y Hacienda/D.G. Tributos
	Sobre la obligación de considerar como recurso todo escrito de cuyo contenido se deduzca tal carácter
246/91-D	Ayuntamiento de Zaragoza (Cont. espec.)
	Sobre la improcedencia de efectuar notificaciones mediante el BOP cuando es conocido el domicilio del sujeto pasivo
003/92-D	Ayuntamiento de Calanda
	Sobre la adopción de acuerdos siguiendo el procedimiento legal correcto
SANIDAD	
386/91-C	INSALUD Dirección Provincial de Huesca
	Sobre las citaciones telefónicas
008/92-C	INSALUD Dirección Provincial de Zaragoza
	Sobre la insuficiente motivación de las resoluciones que deniegan reintegro de gastos
CULTURA Y EDUCACION	
202/91-K	DGA/Cultura y Educación
	Sobre el acceso a los registros y libros públicos
329/88-E y	DGA/Cultura y Educación
221/89-E	Sobre la necesidad de un Plan de Protección del Camino Santiago a su paso por Aragón

Queja	Organismo
COFABLA y COCATALAN	DGA/Presidente DGA/Cultura y Educación Cortes/Portavoces Sobre la conveniencia de dotar de contenido jurídico a la protección de las lenguas minoritarias de Aragón • Identificación para su tramitación acumulada de todas las quejas recibidas en relación con el uso del aragonés y del catalán en Aragón
347/92-C	M.E.C. Dirección Provincial de Zaragoza Sobre la necesidad de notificar en forma las resoluciones
508/91-C	M.E.C. Dirección Provincial de Zaragoza Sobre la atención a los niños con problemas fisiológicos
VARIOS	
558/92-A	DGA/Presidente
456/90 A y 571/92-K	DGA/Cultura y Educación Cortes/Portavoces Sobre la conveniencia de desarrollar las competencias aragonesas en materia de protección de animales
317/91-D	Ayuntamiento de Zaragoza Sobre el momento y forma de notificar las denuncias de tráfico
246/90-E	Ayuntamiento de Romanos Sobre los criterios de adjudicación de tierras comunales

B) En ejercicio de la función de Defensa del Estatuto y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés

Queja	Organismo
IRREGULARIDADES EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA	
48/92-TO	DGA/Presidente Sobre la configuración de quienes componen el Consejo Aragonés de Adopción, excediendo lo previsto en la Ley
15/92-TO	DGA/Presidente Cortes/Presidente Sobre la necesidad de atenerse a las técnicas de la delegación legislativa
02/92-TO	DGA/Departamento de Presidencia Sobre la necesidad de atenerse a lo dispuesto en la ley o remitirse expresamente a ella
18/90-TO	DGA/Agricultura, Ganadería y Montes Sobre incumplimiento del plazo fijado por las Cortes para nombrar la Junta Rectora de la Reserva Natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y el Burgo
16/92-DE	DGA/Ordenación Territorial Sobre técnica legislativa
23/92-TO	Ayuntamiento de Andorra Sobre adecuación de actuación municipal a normativa de la DGA sobre policías locales
DEFENSA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO	
34/92-TO	DGA/Presidente Cortes/Presidente Sobre actuación frente a retirada de recursos de inconstitucionalidad por el Gobierno mientras mantiene el interpuesto contra la Ley de equiparación de hijos adoptivos
13/92-DE	DGA/Presidente Cortes/Presidente Sobre la conveniencia de actuar frente a la reducción de las posibilidades de casación en derecho propio que suponen las nuevas cuantías que introduce la L.E.C.
DEFENSA DE LOS DERECHOS SUSTANTIVOS	
53/92-TO	DGA/Agricultura, Ganadería y Montes Sobre el incumplimiento de los requisitos legales en pruebas de acceso a la Función Pública

Queja	Organismo
558/92-A	DGA/Presidente
456/90-A y	DGA/Cultura y Educación
571/92-K	Cortes/Portavoces
	Sobre la conveniencia de desarrollar las competencias aragonesas en materia de protección de animales
COFABLA y	DGA/Presidente
COCATALAN	DGA/Cultura y Educación
	Cortes/Portavoces
	Sobre la conveniencia de dotar de contenido jurídico a la protección de las lenguas minoritarias de Aragón
	• Identificación para su tramitación acumulada de todas las quejas recibidas en relación con el uso del aragonés y del catalán en Aragón
VARIOS	
06/92-DE	DGA/Departamento de Presidencia
	Sobre la conveniencia de dejar mayor libertad a los municipios en la configuración de sus escudos
10/92-TO	DGA/Agricultura, Ganadería y Montes
	Sobre el respeto de los derechos tradicionales de pastos en la Ley de Patrimonio Agrario
11/92-DE	DGA/Agricultura, Ganadería y Montes
	Sobre la necesidad de adecuar la Ley de caza a usos y derechos propios de Aragón
21/92-DE	Cortes/Presidente
	Informe sobre los Pactos autonómicos

A MODO DE CONCLUSIONES

Venimos diciendo, año tras año, la dificultad que comporta el extraer propiamente unas conclusiones sobre el funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma en el marco de este Informe. Además, lo hemos dicho también, entendemos que es a los Diputados y no a El Justicia, a quien corresponde extraer conclusiones políticas del Informe que se les presenta, ya que esa es, en buena parte, la finalidad legal del mismo.

Sin embargo, el Informe de El Justicia tampoco puede limitarse a ser una mera exposición, fría e impersonal de hechos y opiniones ajenas. Justo y necesario, es que de algún modo quede reflejada en él la visión específica de quien ostenta la titularidad de la Institución.

Si conforme al artículo 5.2 de la Ley reguladora de la Institución, El Justicia «desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio» bueno es que en su Informe a Las Cortes que le eligieron quede constancia de cuál es y ha sido ese «criterio».

Eso es lo que tratamos de hacer siempre en esta última parte del Informe que, para introducir ese matiz a que nos referimos en el primer párrafo, no consideramos ni titulamos propiamente unas «conclusiones» sino unas reflexiones generales que aportamos a modo de tal.

1. Sobre el respeto a los derechos de los ciudadanos en el actuar de la Administración Pública en la Comunidad Autónoma de Aragón

Dotar de eficacia real a las funciones de una Institución nueva no es cosa de un día o dos, ni siquiera de un año o

dos, y tampoco es algo que dependa en exclusiva del trabajo que se lleve a cabo desde la misma.

Hemos dicho más de una vez que las Instituciones de los Defensores del Pueblo, y por consiguiente la de El Justicia, han venido a suponer una nueva visión en la organización administrativa de nuestro país que, como toda innovación, requiere de un rodaje para acoplarse debidamente y, sobre todo, para ser asimilada y aceptada con naturalidad por la organización administrativa existente. Es a este último aspecto al que nos referíamos cuando en el párrafo anterior decíamos que la efectividad de las funciones de El Justicia no dependía exclusivamente del trabajo que por el mismo se llevara a cabo.

La función de El Justicia consiste en investigar qué hay de cierto en las quejas de los ciudadanos que consideran que la Administración no respeta sus derechos cuando actúa y, comprobada la veracidad de la lesión injustificada e improcedente, sugerir, recomendar o recordar a la Administración formas de actuar acordes con dicho respeto.

Esto, que es y ha de ser así, tiene evidentemente su otra cara del espejo y es que de poco servirá la función de El Justicia si la Administración hace caso omiso sistemáticamente a sus sugerencias, o, lo que es mucho más frecuente, las sigue en el caso concreto que había sido objeto de la queja, pero sin aplicarlas a una modificación general de las formas de actuar que subyacían a la queja, que por lo tanto persisten en otros casos y sigue produciéndose en el futuro. Pocos resultados podrán extraerse de la labor de El Justicia si la Administración, cuando contesta, contesta en términos tan genéricos que impide saber si acepta o

rechaza la sugerencia, si la va a poner en práctica y cuándo. Así no es posible evaluar la efectividad de nuestro actuar.

Dicho de otro modo: la razón última de la función de El Justicia no estriba en solucionar los casos individuales de lesión de derechos que se le puedan presentar, sino en detectar aquellas formas de actuación más o menos habituales de las que se deriva una violación sistemática y generalizada de derechos, para formular sugerencias *cuya aceptación y puesta en práctica* permita erradicar la fuente de tales irregularidades.

Los informes de El Justicia recogen las quejas recibidas, los derechos violados y las sugerencias formuladas, pero corren el riesgo de convertirse en calco uno de otro, año tras año, si no son utilizados para hacer realidad la finalidad perseguida: conseguir una Administración cada vez más respetuosa con los derechos de los ciudadanos.

Decimos esto, que también ha sido advertido por el Defensor del Pueblo, porque un mero examen del Informe correspondiente a 1992 pone de relieve que los ciudadanos siguen quejándose en líneas generales de las mismas cosas que en 1991 o en 1990. Es decir, que pese a las sugerencias de El Justicia, las conductas violadoras de derechos persisten y la Administración sigue adoleciendo de los mismos defectos de antaño en términos generales.

Hubiéramos podido, pues, resolver este apartado remitiéndonos al del Informe anterior, que guarda plena validez, tal es la similitud de las conclusiones que El Justicia ha de extraer sobre la situación de la Administración en la Comunidad Autónoma y los puntos de su actuar en que se centran la violación de los derechos de los ciudadanos. Pero, aun a riesgo de ser reiterativos, insistiremos en algunos de los problemas que persisten y se repiten una y otra vez. Es necesario reconocerlo: Nuestra Administración carece del impulso necesario para modificar comportamientos e irregularidades en su actuación cotidiana que lesionan derechos de los ciudadanos y, aunque parezca mentira, no existe ningún proyecto en la Diputación General de Aragón de abordar una reforma administrativa en profundidad que permitiera dar solución a tal estado de cosas.

1.— El derecho a la información, a la claridad, a la concreción, elementos consustanciales a una Administración Pública en un Estado de Derecho, suele ignorarse con excesiva frecuencia en la actuación de la Administración en Aragón, lo que redundará en situaciones de ambigüedad e inseguridad que dejan al ciudadano en un estado de indefensión ante la Administración.

a) Falta absoluta de motivación de las decisiones, motivaciones ambiguas e insuficientes, razonamientos estándar preimpresos, siguen siendo usos habituales en la Administración lesivos para los derechos de los ciudadanos, pues el conocimiento exacto y claro de los motivos que llevan a tomar una decisión, es imprescindible para que el ciudadano pueda ejercitar sus derechos frente a ella si entiende que no es procedente o que le perjudica indebidamente.

b) Rechazar escritos a los ciudadanos por supuestos defectos de forma o entender que no se tiene derecho a lo que se pretende, es una práctica totalmente irregular, posiblemente cómoda para la Administración, pero totalmente

lesiva de los derechos del ciudadano, quien tiene derecho a que su escrito, cualquier escrito presentado ante el organismo pertinente, sea admitido y dé lugar a un procedimiento, sin perjuicio del derecho a subsanar defectos en el plazo legal, en el que se tome una decisión motivada sobre dicho escrito. El procedimiento es una garantía para los derechos del ciudadano y la supresión del mismo por comodidad supone la supresión de las garantías y una puerta abierta a la discrecionalidad.

c) El silencio frente a las peticiones de los ciudadanos sigue siendo la práctica administrativa que más molestias, perjuicios e incomprensión produce. El ciudadano que se dirige a la Administración tiene derecho a que ésta le conteste y ni tan siquiera el que el silencio tenga una valoración jurídica que permite el acceso a los Tribunales, permite eximir a la Administración de su obligación de contestar ni justifica tan nefasta costumbre.

d) Es necesario mejorar y simplificar la información a los ciudadanos y la relación formal de la Administración con ellos. La falta de claridad en la información, la ambigüedad en las comunicaciones, conducen con demasiada frecuencia a la realización de trámites innecesarios, a la presentación de documentación equivocada y, como consecuencia de ello, influye negativamente en el eficaz funcionamiento de la Administración y crea innecesarias situaciones de indefensión a los ciudadanos.

2.— El derecho a la eficacia de la Administración se ha de traducir en la lógica confianza del ciudadano en que sea capaz de solucionar los temas que le incumben. Sin embargo esa confianza resulta mermada cuando la eficacia administrativa resulta afectada por la descoordinación y la falta de previsión.

a) La falta de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones es una constante en todos los campos y la existencia de una nueva Administración, la autonómica, no ha venido a facilitar el ejercicio de sus derechos por el ciudadano, sino a complicarlos precisamente por esa falta de colaboración, de la que en términos generales nadie se libra.

b) Si la falta de colaboración entre las Administraciones es criticable desde todos los puntos de vista, la descoordinación y descoordinación dentro de una misma Administración es algo ya totalmente incomprensible para el ciudadano. Y sin embargo, es una situación bastante frecuente por cuanto los distintos servicios administrativos, y cuanto más grande la Administración más, tienden a actuar como compartimentos estancos, ignorando que normalmente las actividades sociales que les llegan no puede dividirse de forma tan tajante. Resolver problemas de apertura de industrias o de urbanismo atendiendo sólo al aspecto fiscal o técnico de los mismos y olvidando los aspectos medioambientales y sociales de todo tipo que pueden incidir, no es sino una forma más de confundir al ciudadano. Es necesario establecer con mayor claridad la distribución de competencias entre los distintos Departamentos y Servicios de la Diputación General de Aragón y fijar criterios, hoy por hoy inexistentes, para resolver de forma ágil y efectiva los problemas que afecten a más de un servicio. El ciudadano tiene derecho a saber quién es el responsable de tratar su problema y no quedar muchas veces a expensas

del voluntarismo de un funcionario o de la voluntad política de un mando para que se lleve a cabo una actuación. ¿Cómo puede entenderse que el Departamento de Agricultura informe sobre los riesgos de un vertido de aguas residuales en una red de abastecimiento y no lo haga Sanidad?

c) En la misma línea, es inadmisibles que el ciudadano consciente vea que sus denuncias sobre actuaciones irregulares no sirven para nada y que hay quienes pueden infringir la legalidad vigente de forma impune. La infrautilización de los servicios de inspección y control, la descoordinación a la hora de afrontar las tareas de mantenimiento de los bienes públicos y la resistencia de las Administraciones, especialmente de las más pequeñas, a ejercer las funciones que se derivan de sus competencias fiscalizadoras y sancionadoras, crea una situación que no invita precisamente al ciudadano normal a ser respetuoso con la Ley.

No es de recibo el que en determinados temas, especialmente los relativos a la protección y conservación del medio ambiente, sean los propios ciudadanos quienes asumen la labor de denuncia, e incluso la de investigación, ante la lentitud, cuando no pasividad, de los servicios de inspección de la Comunidad Autónoma.

3.— Si el ciudadano tiene derecho a que esa eficacia que cabe esperar de la Administración se traduzca en que el evite pasos inútiles, ese derecho está muy lejos de ser una realidad en la Administración aragonesa.

a) Seguimos apreciando como la Administración es reacia a actuar de oficio, forzando casi siempre a que el ciudadano solicite dicha intervención. Así por ejemplo, no se contemplan de oficio siempre los plazos de prescripción de acciones, sanciones o tasas, obligando a una reclamación para ello. Tampoco se suele actuar de oficio, por lo menos con la rapidez que espera el ciudadano, en el cumplimiento de las sentencias que le son desfavorables, obligando al ciudadano a acudir a la ejecución o a reclamar insistentemente en demanda de su legítimo derecho. En el mismo caso se encontraría la no utilización por la Administración de sus facultades de ejecución subsidiaria en determinados supuestos en que se están lesionando derechos de los ciudadanos. Bien es cierto que muchas veces las limitaciones presupuestarias están en el origen de tales retrasos, pero no estaría de más que la Administración fuera más generosa a la hora de dotarse presupuestariamente para resarcir a los ciudadanos por sus errores. Por lo menos mientras no se actúe más debidamente a otros niveles para evitar que esos errores se den.

b) No disminuye, sino que aumenta, la costumbre de remitir por sistema al ciudadano a los Tribunales de Justicia, aun cuando lo que pide cuenta con anteriores pronunciamientos judiciales dando la razón al ciudadano en casos idénticos. Es una forma de actuar que sólo puede entenderse desde un punto de vista economista. La Administración espera que la duración y el coste de un procedimiento judicial haga renunciar a exigir su derecho a un buen número de ciudadanos. Ni que decir tiene que tal postura es una burla de los derechos y del sentido que debe mover la forma de actuar de una Administración Pública. El ciudadano tiene derecho a que si su caso ha sido objeto ya de un pronunciamiento judicial en otra persona, la Administración atienda de inmediato su petición sin forzarle a una

reclamación larga, cara e incluso a menudo no rentable por superar el coste de la reclamación al valor del derecho.

c) Hay una última variante de lo dicho en el anterior apartado y es la negativa de la Administración a extender de oficio a todos los ciudadanos afectados aquellos beneficios que han sido reconocidos judicialmente a quienes reclamaron. Estamos de nuevo ante la posibilidad de ahorrar dinero y trabajo a la Administración, pero a costa de la lesión de los derechos de los ciudadanos.

4.— Los procedimientos de acceso a la Función pública distan mucho de estar presididos por la transparencia que sería de desear.

Es sintomático que las pruebas de acceso, y de movilidad, a la Función pública se hayan convertido en la primera fuente de quejas ante El Justicia. El ciudadano desconfía de la Administración y esa desconfianza no se cura precisamente insistiendo una y otra vez en ignorar los plazos fijados por la Ley para convocar pruebas y en reiterar machaconamente requisitos y méritos contrarios al principio de igualdad, pese a las Sugerencias de esta Institución y a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

5.— Por último y en relación con la situación de los derechos del menor, a la que la Ley nos obliga a dedicar una referencia específica, es preciso dejar constancia de que persisten situaciones que han de normalizarse o mejorarse, pese a que la cesión efectiva de transferencias en 1992 ha supuesto un paso de gigante en la configuración de una situación de normalidad de cara a garantizar los derechos de los menores.

a) Sigue pendiente la aprobación de los Reglamentos de Régimen Interior para los Centros de Protección, cuya inexistencia contrasta con la aprobación en el año 1992 del Reglamento de Régimen Interior para los Centros de Reforma, cuando el único centro de reforma existente en la Comunidad Autónoma en la actualidad sólo se dirige al cumplimiento de medidas judiciales cautelares.

b) Es absolutamente necesario disponer en un lapso de tiempo razonable de la suficiente oferta de plazas en hogares funcionales que venga a sustituir, en la mayor medida posible, a las plazas de atención residencial, para que la protección de menores no se apoye en exceso en el internamiento de los mismos.

c) La efectividad del derecho del menor requiere agilizar los trámites y promover los medios para poder adoptar en la mayor brevedad de tiempo posible la medida de protección necesaria sobre un menor, a fin de que no pierda su vigencia y tenga la mayor eficacia posible.

d) Hay que insistir en el momento de la formación profesional de los menores de mayor edad para que su reinserción en la sociedad conlleve su acceso al mercado de trabajo.

e) Hay que dedicar un mayor esfuerzo a las medidas preventivas para evitar en la medida de lo posible a las situaciones de desamparo. Es preciso incrementar los apoyos económicos y las prestaciones, pero también es necesario poder contar con mayores medios técnicos y más personal

educador y cualificado que permita hacer una imprescindible labor con las familias.

2. De la defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés

Si complicado es refundir una reflexión como consecuencia del ejercicio de la primera función que la Ley confiere a El Justicia, «difícil» sería el calificativo más apropiado al tratar de hacer otro tanto con el ejercicio de las otras dos funciones que la Ley confiere a la Institución.

Insistiendo en la idea expuesta en relación con la función de defensa de los derechos de los ciudadanos, también aquí podríamos decir que lo expuesto en el Informe de 1991 sigue teniendo plena validez. Las reticencias allí expuestas, persisten y sigue apreciándose una cierta resistencia de la Diputación General de Aragón a desarrollar hasta sus últimas posibilidades las competencias transferidas; las carencias que se apuntaban no se han solucionado y seguimos sin tener un Texto refundido oficial de la legislación civil aragonesa vigente.

Pero en cualquier caso, ahondando en lo que ha sido específicamente 1992, creemos oportuno dejar aquí constancia de nuestra reflexión sobre cuatro temas concretos.

1.— En relación con la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

Sin duda 1992 ha sido un año importante para el avance en el modelo territorial diseñado por el Título VIII de la Constitución Española. Con bastante más retraso que el plazo de 5 años previsto en la Constitución para la reforma de los Estatutos de Autonomía de aquellas Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución Española, los Acuerdos Autonómicos firmados en febrero de 1992 han supuesto el primer paso para la ampliación competencial de estas comunidades.

Si bien no cabe duda en considerar que tales Acuerdos son importantes y que efectivamente van a suponer una elevación de techos competenciales, proceso iniciado ya con la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, tampoco es menos cierto que el alcance de tales Acuerdos se ha llevado más allá del ámbito de actuación que era propio de los firmantes (Gobierno de la Nación, Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular) al obligarse a promover las reformas de los Estatutos de Autonomía afectados pero únicamente para incorporar a ellos las ampliaciones competenciales contenidos en la citada Ley Orgánica.

Esta extralimitación ha generado, al menos en la Comunidad Autónoma de Aragón, tensiones políticas y sociales expresadas profusamente a lo largo de todo el año en los más variados medios y por los más diversos procedimientos.

Hay que tener en cuenta que han transcurrido diez años desde la aprobación de nuestro Estatuto, y que a lo largo de este tiempo se han ido poniendo de manifiesto diversas disfunciones que aconsejaban una reforma del Estatuto más amplia que la estrictamente competencial pero también, en este último aspecto, unas aspiraciones de equiparación con todas aquellas Comunidades Autónomas que desde su

acceso a la autonomía tienen mayores competencias que las que tenía Aragón; mayores, incluso, que las que Aragón tendrá tras la aplicación de la Ley Orgánica 9/1992.

Estas consideraciones fueron extensamente tenidas en cuenta por El Justicia de Aragón y llevaron a la Institución a formular una extensa Resolución en la que se sugería la conveniencia de llegar a un Pacto Aragonés en el que, mediante el consenso entre las fuerzas políticas y sociales de nuestra Comunidad Autónoma, se procediera a conjugar las ampliaciones competenciales ya acordadas con las demandas y aspiraciones del conjunto de la sociedad aragonesa y que esa conjunción se trasladara a un acuerdo de reforma de Estatuto de Autonomía no limitado apriorísticamente.

Ese Pacto Aragonés para la reforma del Estatuto sigue siendo un camino posible a la hora de redactar este Informe, cuando las Cortes de Aragón han de iniciar la tramitación parlamentaria de una Proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía. Si el Estatuto de Autonomía es, junto con la Constitución Española, la carta magna de nuestra Comunidad, su reforma debe ir precedida del más amplio acuerdo y de la máxima generosidad, sin posiciones dogmáticas, sin criterios inamovibles, porque el Estatuto no es sólo un instrumento jurídico de presente sino también de futuro; del futuro que queremos construir para Aragón en el conjunto de España.

No podemos por ello dejar de hacer un llamamiento, desde estas páginas, a la necesidad de consenso y a la amplitud de miras de las que habrán de hacer gala los representantes de los aragoneses en las Cortes de Aragón a la hora de abordar la reforma del Estatuto de Autonomía.

2.— En relación con la competencia de la Comunidad Autónoma para legislar en materia de Derecho Civil Aragonés

Hemos reflejado extensamente a lo largo de este Informe la inactividad de las Cortes de Aragón y de la Diputación General ante dos supuestos que pueden ser importantes para la competencia constitucional y estatutariamente conferida a la Comunidad Autónoma en orden a la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil que nos es propio: la elevación desmesurada de cuantía para la casación foral, que va a producir el contrasentido de carecer de jurisprudencia aragonesa a pesar de tener un Tribunal Superior de Justicia, y la falta de actuación en orden a conseguir la retirada del recurso de inconstitucionalidad ante la Ley aragonesa de equiparación de los hijos adoptivos, en contraste con los logros obtenidos por otras Comunidades Autónomas que sí se movilizaron en defensa de su ordenamiento civil y de su capacidad para legislar sobre la materia.

Junto a ello, y quizá por esa falta de un Texto Refundido a que antes nos referíamos, hemos venido detectando numerosos supuestos en los que es el propio legislador aragonés el que parece obviar u olvidar la existencia de un ordenamiento jurídico civil que nos es propio. Así, hemos reflejado a lo largo de este Informe (tanto en la parte correspondiente a la Defensa del Estatuto como a la de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés) las diversas Sugerencias o Recomendaciones efectuadas en 1992, destinadas a salvar la coherencia interna de nuestro propio derecho:

a). Los menores mayores de 14 años, de vecindad civil aragonesa, tienen capacidad jurídica de obrar y no necesitan tener representante legal para contratar, administrar o disponer de sus bienes. (Vid. informe sobre Ley de Caza y Ley del Patrimonio Agrario).

b) Falta de claridad en algunas determinaciones normativas, precisamente por haberse obviado figuras propias del derecho civil de Aragón que siguen vigentes como es el caso de la alera foral y las mancomunidades de pastos, leñas y demás adempríos. (Vid. informe sobre la Ley del Patrimonio Agrario).

Cuestiones quizá mas colaterales pero de indudable trascendencia también, son las Recomendaciones y Sugerencias que hemos reiterado en este Informe respecto a la conveniencia de instrumentar planes de formación en derecho aragonés específicos para Jueces, Magistrados y Secretarios Judiciales (extensibles a otros profesionales como Notarios y Registradores de la Propiedad) con los que dar adecuado cumplimiento a lo dispuesto en el art. 31 del Estatuto de Autonomía y que están siendo ya abordados por aquellas Comunidades Autónomas con mayor interés por su propio derecho civil.

3.— En relación con la falta del necesario desarrollo reglamentario

En el Informe correspondiente a 1991 dejamos constancia de la importancia que adquiriría, en algunas leyes, el cumplimiento de los plazos señalados para llevar a cabo el preceptivo desarrollo reglamentario. Así sucedía con la Ley de creación del Parque de Guara y así ha ocurrido en 1992 con la Ley de declaración de la Reserva Natural de los Galachos de La Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro.

Cuando una ley, como ocurre en estos casos, tiene como finalidad la protección urgente de unos ecosistemas afectados por procesos de irreversible degradación, no parece

admisible que se impida su efectividad y —por tanto— su finalidad, por la simple inactividad reglamentaria de la Diputación General de Aragón.

De ahí que junto a las Recomendaciones y Sugerencias dirigidas a la Diputación General de Aragón, hagamos también en estas Conclusiones un llamamiento a las Cortes de Aragón para que —junto a sus posibilidades de instar el cumplimiento adecuado del mandato legal— pueda tener en cuenta en futuras normas las consecuencias que se derivan de las excesivas remisiones reglamentarias.

4.— En relación con la calidad técnica de las normas

En otro orden de cosas, hemos puesto de manifiesto a lo largo de este Informe la existencia de numerosas cuestiones de calidad normativa que, a nuestro juicio, repercuten negativamente en la claridad y coherencia que es exigible a todo ordenamiento jurídico a más de suponer un detrimento al principio de seguridad jurídica y, en algún caso aislado, al de jerarquía normativa.

Las remisiones a normas ya derogadas, las remisiones claramente insuficientes, la utilización de correcciones de errores para fines que no son los propios de esta técnica, el uso de siglas sin precisar previamente el significado o el desordenado empleo de técnicas distintas en una misma norma (artículos con encabezamiento, artículos sin,...) son muestras de cuanto estamos diciendo y ponen de relieve la necesidad de establecer unas directrices generales a las que habrían formalmente de ajustarse, cuando menos, todas las normas reglamentarias emanadas de la Diputación General de Aragón.

El presente Informe de El Justicia de Aragón se terminó de redactar el día 5 de marzo de 1993, fiesta de la Cinco-marzada.

El Justicia de Aragón
Emilio Gastón Sanz

ANEXO

Informe sobre el grado de ejecución del presupuesto del Justicia de Aragón en el ejercicio 1992¹

1. Presupuesto aprobado.

La Ley 6/92 de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, estableció para el Ejercicio económico correspondiente a 1992, una asignación presupuestaria de 296.925.282 ptas. con la siguiente distribución por capítulos.

Cuadro 1. Presupuesto de gastos para 1992

Capítulos	Presupuesto
Capítulo I. Personal	107.695.282
Capítulo II. Adquisición de bienes corrientes	39.230.000
Capítulo IV. Transferencias a fam. e instit.	1.000.000
Capítulo VI. Inversiones	149.000.000
Total presupuesto de gastos 1992	296.925.282

Con relación al presupuesto aprobado para el ejercicio 1991, se produce un incremento del 64 %, que corresponde en su práctica totalidad a las dotaciones solicitadas para el Capítulo VI con destino a la futura sede de la Institución, al preverse inicialmente el comienzo de dichas obras para 1992.

Sin contar con dicho Capítulo, el Presupuesto del Justicia para 1992 experimentó, en el resto de partidas presupuestarias, un incremento medio del 8,1%, destinado a cubrir los previsibles incrementos que, por IPC y actualización de gastos de personal, se produjesen en el ejercicio.

Cuadro 2. Comparación presupuesto 1991-1992

Capítulos	Presupuesto 1991	Presupuesto 1992	% incremento
Capítulo I. Personal	99.917.503	107.695.282	7,78
Capítulo II. Adquisición de bienes corrientes...	36.150.000	39.230.000	8,52
Capítulo IV. Transferencias a fam. e instit.		1.000.000	
Capítulo VI. Inversiones	44.800.000	149.000.000	232,58
Total presupuesto de gastos	180.867.503	296.925.282	64,16

2. Modificaciones de créditos.

A la cantidad, finalmente aprobada, de 296.925.282 ptas. es preciso añadir los créditos incorporados provenientes de remanentes de ejercicios anteriores (58.189.531 ptas.), así como el aumento presupuestario resultante de la fijación definitiva de retribuciones del personal para 1992 (8.004.863 ptas.). De igual forma se ha generado crédito por importe de 348.701 ptas., provenientes de reintegros por liquidación favorable de diversos suministros, subvenciones y devoluciones de cuotas patronales de Seguridad Social. Los créditos incorporados aumentan el Presupuesto de Gastos en un total de 66.542.915 ptas., que se aplican en su mayor parte al Capítulo VI: Inversiones (85%) y Capítulo I: Personal (14,5%), estableciendo el Presupuesto final en 363.468.197 ptas.

3. Grado de ejecución del Presupuesto

El grado de ejecución del Presupuesto de gastos de 1992 es del 38,87%, debido a la influencia que, sobre el total del presupuesto, ejerce el *Capítulo VI: Inversiones* que representa el 57% del mismo, con un grado de ejecución inferior al 7%, provocado al no haber utilizado los créditos correspondientes a la partida presupuestaria 692: *Edificios y construcciones*, que arroja una cantidad disponible, sólo en este concepto, de casi 190 millones de pesetas.

Los criterios de orientación del gasto en dos partidas concretas del Capítulo II, que se explican en el apartado correspondiente a dicho capítulo, unidos a lo anteriormente expuesto hacen que el grado de ejecución del gasto en 1992 presente una distorsión notable con respecto a las previsiones iniciales.

¹ De acuerdo con la previsión legal del art. 35.4 de la Ley 4/1985, Reguladora del Justicia de Aragón.

Cuadro 3. Grado de ejecución del presupuesto de gastos. 1992

Explicación	Presupuesto	Modificaciones	Total	Obligaciones	Disponible	%
Capítulo I. Personal	107.695.282	009.539.367	117.234.649	104.814.520	12.420.129	89,41
Capítulo II. Adquisición de bienes corrientes...	39.230.000	129.000	39.359.000	22.540.697	16.818.303	57,27
Capítulo IV. Transferencias a fam. e instit.	1.000.000	0	1.000.000	1.000.000	0	100,00
Capítulo VI. Inversiones	149.000.000	56.820.548	205.820.548	12.922.847	192.897.701	6,28
Total presupuesto 1992	296.925.282	66.488.915	363.414.197	141.278.064	222.136.133	38,88

3.1. Capítulo I: Gastos de Personal:

El grado de ejecución es muy correcto desde el punto de vista de las previsiones iniciales, la haberse ejecutado un 89,36% del Presupuesto de gastos (un 97% si tomamos como referencia el presupuesto inicial). El 11% pendiente de ejecución se corresponde, fundamentalmente, a la no cobertura de la plaza de funcionario correspondiente al puesto de Responsable del Departamento de Administración, cuyas funciones son asumidas con carácter accidental por el Jefe del Gabinete del Justicia. De acuerdo con el informe facilitado por el mencionado Departamenteo de Administración del Justicia, las causas de la no cobertura de dicha plaza «hay que buscarlas en el hecho de tratarse de un ejercicio económico influido por el ambiente de transición del titular, habiéndose considerado preferible no adoptar decisiones que podrían hipotecar el margen de maniobra en el inicio del segundo quinquenio del Justiciazgo».

3.2. Capítulo II: Gastos de bienes corrientes y servicios

El grado de ejecución del Capítulo II ha sido, para el período 1992, del 57,2%, muy alejado del 92% del ejercicio anterior.

Para la adecuada comprensión de esta cifra hay que destacar la influencia que tienen sobre la misma, dos partidas presupuestarias concretas: 220.3 Libros y otras publicaciones y 227.6 Estudios y trabajos técnicos. Las dos partidas citadas consumen prácticamente el 75% (12.697.018 ptas.) del presupuesto no ejecutado del Capítulo II. Descontadas estas partidas concretas, el grado de ejecución para este capítulo se eleva al 80%.

Como puede apreciarse en el cuadro correspondiente al Capítulo II, el crédito disponible que aparece en la partida 220.3 Libros y otras publicaciones, asciende a un total de 3.755.709 ptas. La aparición de este crédito no se corresponde con un exceso de las previsiones efectuadas, sino que está motivado por la disposición de la entidad iberCaja de asumir la publicación de las conclusiones de las Jornadas sobre «el ser aragonés», organizadas por el Justicia a raíz del IV Centenario de la ejecución de Juan de Lanuza y que, inicialmente, se pensaba acometer con cargo a los presupuestos de 1992. Las previsiones de la institución contemplaban un gasto de, aproximadamente, 3.000.000 de ptas. para esta actuación que, al ser asumidos por la entidad citadas, arrojan la aparición del crédito disponible al que hacemos referencia.

Por lo que atañe a la otra partida presupuestaria (227.6 Estudios y trabajos técnicos) que incide de forma notoria

en el moderado índice de ejecución del Capítulo II, debe efectuarse una reflexión separada, ya que el presupuesto no ejecutado de esta partida (8.941.309 ptas.) representa más del 50% del disponible que genera este Capítulo.

Tal como se hacía constar en la memoria justificativa del borrador de Presupuestos para 1992, dirigido a la Mesa de las Cortes de Aragón, la previsión apuntada para la partida presupuestaria 227.6 Estudios y trabajos técnicos, se justificaba al contemplarse, entre otros gastos, la elaboración de una encuesta entre la población aragonesa para determinar el grado de conocimiento, valoración y eficacia del Justicia de Aragón, al cabo de los cinco primeros años de gestión.

La realización de tal encuesta estaba previsto que se desarrollase durante el último trimestre de 1992, para lo que se inició el oportuno expediente de contratación que preveía un gasto máximo de 7.250.000, aprobándose el Pliego de condiciones que regiría dicho servicio. De acuerdo con la información facilitada por el Departamento de Administración, «consideraciones de oportunidad, relacionadas con lo ya apuntado para la no cobertura de la plaza del Responsable del Departamento de Administración, estimadas por el Sr. Justicia, motivaron la paralización del expediente no procediéndose a su adjudicación y por tanto a ejecución del gasto», generándose el consiguiente crédito disponible a que se hace referencia al comienzo de este apartado.

Debe tenerse en cuenta que, de haberse ejecutado las previsiones anteriores al editarse la publicación en cuestión y realizado la encuesta citada, el volumen de gasto se habría visto incrementado en 11.250.000 ptas., en cuyo caso el grado de ejecución del Capítulo II hubiera sido del 86%, mucho más adecuado a las previsiones iniciales.

Capítulo IV: Transferencias a familias e instituciones sin fin de lucro

La prórroga del convenio establecido entre el Justicia de Aragón y la Escuela de Práctica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza en el ejercicio anterior, aconsejaron el mantenimiento del Capítulo IV, con una dotación de 1.000.000 de ptas. que fueron oportunamente transferidas a la entidad citada para el desarrollo de actividades relacionadas con la formación jurídica en materia de Derecho Aragonés, en consonancia con el mandato legal de difusión del Derecho propio que se deriva de la Ley reguladora del Justicia de Aragón.

Capítulo VI: Inversiones con recursos propios

Es este Capítulo el que incide de forma decisiva en el bajo grado de ejecución del Presupuesto para 1992 y, de

forma muy especial, la partida destinada a las obras de la futura sede del Justicia.

Al presupuesto inicial de 145.000.000 ptas. con que se dotó la partida 692: *Inversiones en edificios y otras construcciones*, hay que añadir otros 50.137.878 ptas. incorporados de remanentes genéricos de ejercicios anteriores. Esta cantidad final de 195.137.878 ptas. estaba destinada a cubrir los gastos previsibles que importaría la ejecución de las obras de reforma y rehabilitación de la futura sede de la Institución, en el ejercicio 1992 y que no pudieron iniciarse durante el ejercicio.

La imposibilidad de iniciar el expediente de contratación, al carecer de un proyecto aceptado, motiva en esta partida en concreto, la aparición final de un crédito dispo-

nible de 189.874.865 ptas. que representa, por sí solo, el 85% de todo el Presupuesto pendiente de ejecución.

A continuación de este Informe, se exponen en cuadros comprensivos el grado de ejecución de las diversas partidas que integran el Presupuesto del Justicia de Aragón, así como gráficos correspondientes a los capítulos a que se ha hecho referencia.

Todos los datos acerca de la ejecución del Presupuesto de 1992 deben entenderse como provisionales, hasta la presentación y aprobación, en su caso, de la Cuenta de Liquidación de las Cortes de Aragón correspondiente a 1992, en la que se incluirá la liquidación definitiva del presupuesto correspondiente a esta Institución.

Servicio económico: 01-02

Cortes de Aragón - El Justicia de Aragón

Grado de ejecución ejercicio económico 1992 (a 31-12-1992)

CAPITULO I

EXPLICACION	Presupuesto 1992	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
100.1 ALTOS CARGOS: Básicas	2.990.162	224.266	3.214.428	3.214.427	1	3.214.427	0	100,00
100.2 ALTOS CARGOS: Otras	4.724.258	354.327	5.078.585	5.078.585	0	5.078.585	0	100,00
110.0 P.EVENTUAL: Básicas	38.158.582	2.480.380	40.638.962	40.624.952	14.010	40.624.952	0	99,97
110.1 P.EVENTUAL: Otras	19.504.226	1.801.828	21.306.054	21.299.508	6.546	21.299.508	0	99,97
120.0 FUNCIONARIOS: Sueldos	13.880.720	902.244	14.782.964	9.591.099	5.191.865	9.591.099	0	64,88
120.5 FUNCIONARIOS: Truenos	400.000	330.000	730.000	649.221	80.779	649.221	0	88,93
121.0 FUNCIONARIOS: Complemento de destino	4.389.010	333.204	4.722.214	2.822.924	1.899.290	2.822.924	0	59,78
121.1 FUNCIONARIOS: Complemento específico	3.074.400	717.836	3.792.236	2.604.877	1.187.359	2.604.877	0	68,69
151 INCENTIVOS REDTO: Gratificaciones	750.000		750.000	380.000	370.000	380.000	0	50,67
160.0 CUOTAS SOCIALES: Seguridad Social	18.313.452	1.593.210	19.906.662	16.617.965	3.288.697	15.102.153	1.515.812	83,48
160.1 CUOTAS SOCIALES: MUFACE	56.336	4.225	60.561	59.542	1.019	42.530	17.012	98,32
160.2 CUOTAS SOCIALES: MUNPAL	1.044.036	837.302	1.881.338	1.658.868	222.470	1.658.868	0	88,17
160.9 CUOTAS SOCIALES: Otras	193.900	14.545	208.445	119.552	88.893	119.552	0	57,35
161.1 GASTOS SOCIALES: Formación	200.000		200.000	93.000	107.000	93.000	0	46,50
161.4 GASTOS SOCIALES: Compto. familiar	16.200		16.200		16.200		0	0,00
TOTAL CAPITULO I	107.695.282	9.593.367	117.288.649	104.814.520	12.474.129	103.281.696	1.532.824	89,36

CAPITULO II

EXPLICACION	Presupuesto 1992	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
202 ARRENDAMIENTOS: Edificios	125.000		125.000	91.500	33.500	76.250	15.250	73,20
204 ARRENDAMIENTOS: Material de transporte	100.000	-50.000	50.000		50.000	0	0	0,00
212 REP. Y CONSERVACION: Edificios	1.000.000	-628.491	371.509	39.997	331.512	39.997	0	10,77
213 REP. Y CONSERVACION: Maquinaria	200.000		200.000	94.837	105.163	60.652	34.185	47,42
214 REP. Y CONSERVACION: Material de transp	300.000	50.000	350.000	283.513	66.487	257.677	25.836	81,00
215 REP. Y CONSERVACION: Mobiliario y ens.	200.000		200.000	157.274	42.726	150.069	7.205	78,64
216 REP. Y CONSERVACION: Equipos informat	250.000		250.000	139.582	110.418	139.582	0	55,83
220.0 MAT.OFICINA: Ordinario no inventariable	2.000.000		2.000.000	1.932.514	67.486	1.878.017	54.497	96,63
220.1 MAT.OFICINA: Mobiliario y enseres	350.000		350.000	200.507	149.493	134.663	65.844	57,29
220.2 MAT.OFICINA: Prensa, revista, public. n/p	450.000	300.000	750.000	626.969	123.031	611.319	15.650	83,60
220.3 MAT.OFICINA: Libros y otras publicaciones	8.000.000	700.000	8.700.000	4.944.291	3.755.709	4.700.875	243.416	56,83
220.4 MAT.OFICINA: Equipos informáticos	350.000		350.000	257.083	92.917	257.083	0	73,45
221.0 SUMINISTROS: Energía eléctrica	950.000		950.000	813.619	136.381	642.767	170.852	85,64
221.1 SUMINISTROS: Agua	35.000		35.000	29.620	5.380	25.020	4.600	84,63
221.2 SUMINISTROS: Calefacción	165.000	154.000	319.000	230.951	88.049	167.077	63.874	72,40
221.3 SUMINISTROS: Combustible	300.000		300.000	280.186	19.814	280.186	0	93,40
221.4 SUMINISTROS: Vestuario	350.000		350.000	142.360	207.640	142.360	0	40,67
221.9 SUMINISTROS: Otros	100.000		100.000		100.000		0	0,00
222.0 COMUNICACIONES: Telefónicas	1.300.000	293.000	1.593.000	1.473.248	119.752	1.473.248	0	92,48
222.1 COMUNICACIONES: Postales	150.000	150.000	300.000	276.245	23.755	276.245	0	92,08
222.2 COMUNICACIONES: Telegráficas	15.000		15.000	11.710	3.290	11.710	0	78,07
222.9 COMUNICACIONES: Otras	150.000		150.000	119.986	30.014	114.356	5.630	79,99
223.3 TRANSPORTES: Entes Privados	50.000	25.000	75.000	70.771	4.229	70.771	0	94,36
224.1 PRIMAS DE SEGUROS: Vehículos	50.000		50.000	38.159	11.841	38.159	0	76,32
224.2 PRIMAS DE SEGUROS: Otro inmovilizado	90.000	100.000	190.000	89.500	100.500	89.500	0	47,11
226.1 GASTOS DIVERSOS: Atenciones Protoc.	1.500.000	500.000	2.000.000	1.844.644	155.356	1.844.644	0	92,23
226.2 GASTOS DIVERSOS: Difusión	1.500.000	700.000	2.200.000	2.198.113	1.887	1.331.160	866.953	99,91
226.5 GASTOS DIVERSOS: Reuniones y conferen	3.500.000	-1.975.000	1.525.000	43.172	1.481.828	43.172	0	2,83
226.9 GASTOS DIVERSOS: Otros	1.000.000	100.000	1.100.000	1.081.746	18.254	1.017.746	64.000	98,34
227.0 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Limpieza	2.100.000	119.823	2.219.823	2.219.823	0	2.032.004	187.819	100,00
227.6 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Estudios y T.T	11.250.000	-409.332	10.840.668	1.899.359	8.941.309	1.660.130	239.229	17,52
230. INDEMNIZACIONES: Dietas	400.000		400.000	323.340	76.660	323.340	0	80,84
231. INDEMNIZACIONES: Locomoción	150.000		150.000	42.412	107.588	42.412	0	28,27
239 INDEMNIZACIONES: Otras	800.000		800.000	543.666	256.334	543.666	0	67,96
TOTAL CAPITULO II	39.230.000	129.000	39.359.000	22.540.697	16.818.303	20.475.857	2.064.840	57,27

CAPITULO IV

EXPLICACION	Presupuesto 1992	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
489 TRANSFERENCIAS CORRIENTES: Emp. y fam.	1.000.000		1.000.000	1.000.000	0	1.000.000	0	100
TOTAL CAPITULO IV	1.000.000	0	1.000.000	1.000.000	0	1.000.000	0	100

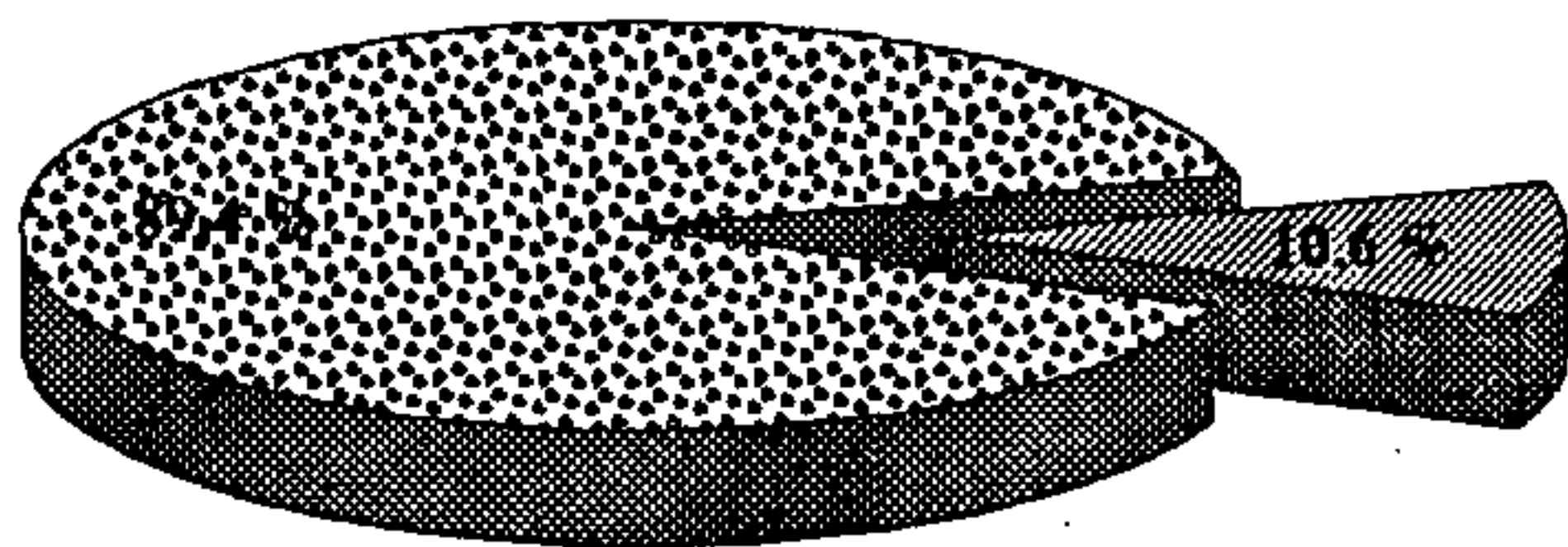
CAPITULO VI

EXPLICACION	Presupuesto 1992	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
692 INVERSIONES: Edificios	145.000.000	50.137.878	195.137.878	5.263.013	189.874.865	5.263.013	0	2,70
695 INVERSIONES: Mobiliario y enseres	3.000.000	1.182.670	4.182.670	1.591.343	2.591.327	1.591.343	0	38,05
696 INVERSIONES: Informáticas	1.000.000	5.500.000	6.500.000	6.068.491	431.509	5.366.991	701.500	93,36
TOTAL CAPITULO VI	149.000.000	56.820.548	205.820.548	12.922.847	192.897.701	12.221.347	701.500	6,28

RESUMEN GENERAL

EXPLICACION	Presupuesto	Modificaciones	TOTAL	OBLIGACIONES	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE	%
CAPITULO I. Personal	107.695.282	9.593.367	117.288.649	104.814.520	12.474.129	103.281.696	1.532.824	89,36
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	39.230.000	129.000	39.359.000	22.540.697	16.818.303	20.475.857	2.064.840	57,27
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.000.000	0	1.000.000	1.000.000	0	1.000.000	0	100,00
CAPITULO VI. Inversiones	149.000.000	56.820.548	205.820.548	12.922.847	192.897.701	12.221.347	701.500	6,28
TOTAL PRESUPUESTO 1992	296.925.282	66.542.915	363.468.197	141.278.064	222.190.133	136.978.900	3.597.664	38,87

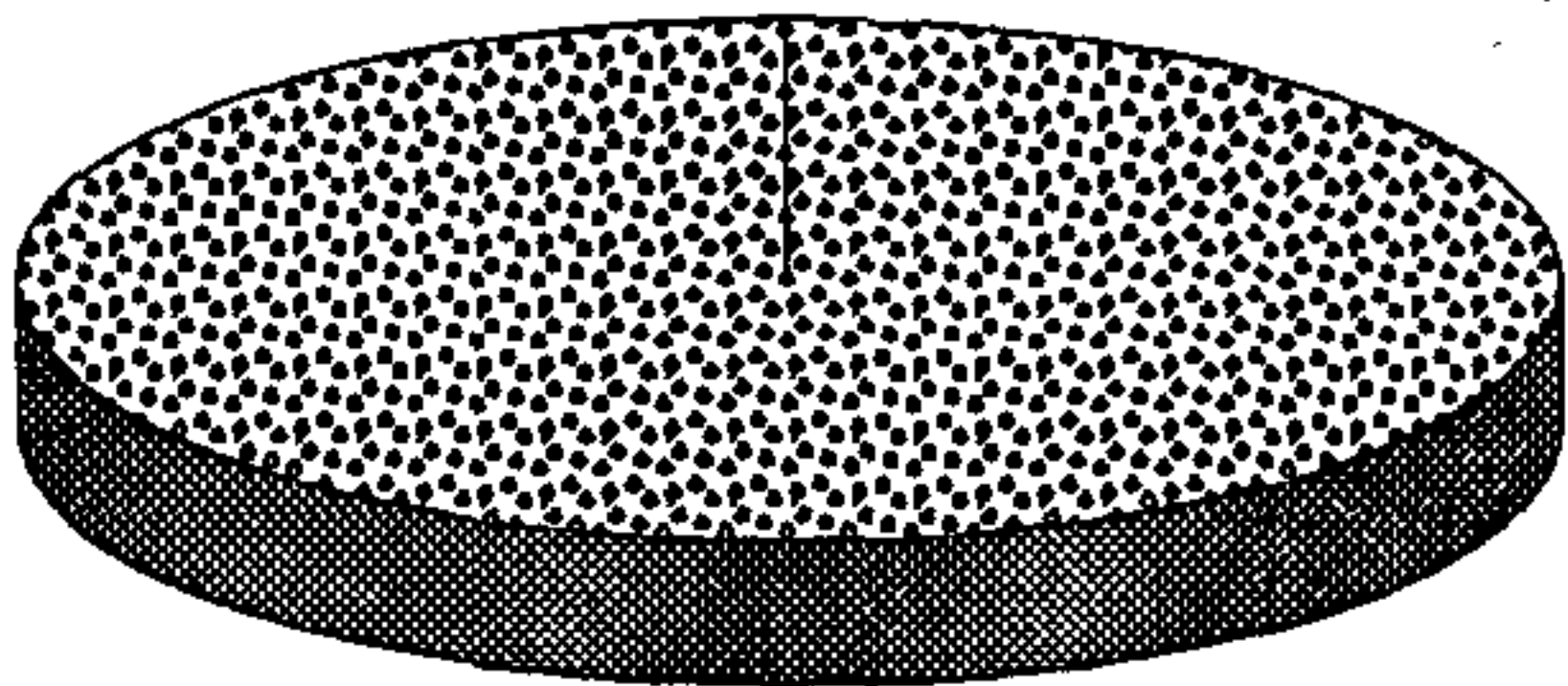
CAPITULO I: Personal



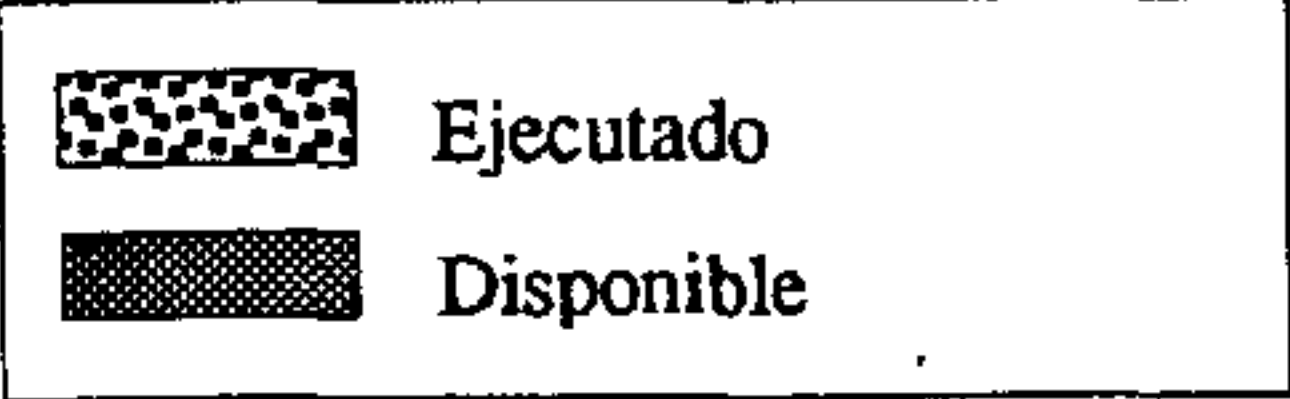
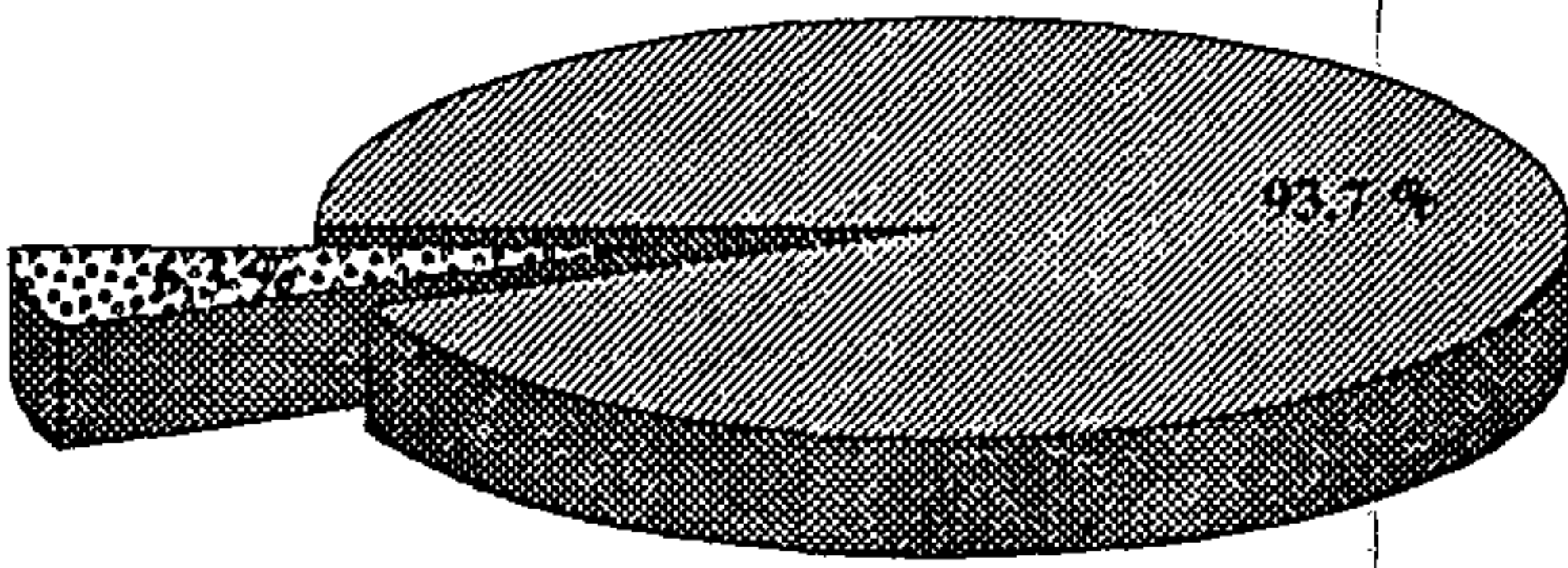
CAPITULO II: Adquisición de bienes corrientes ...



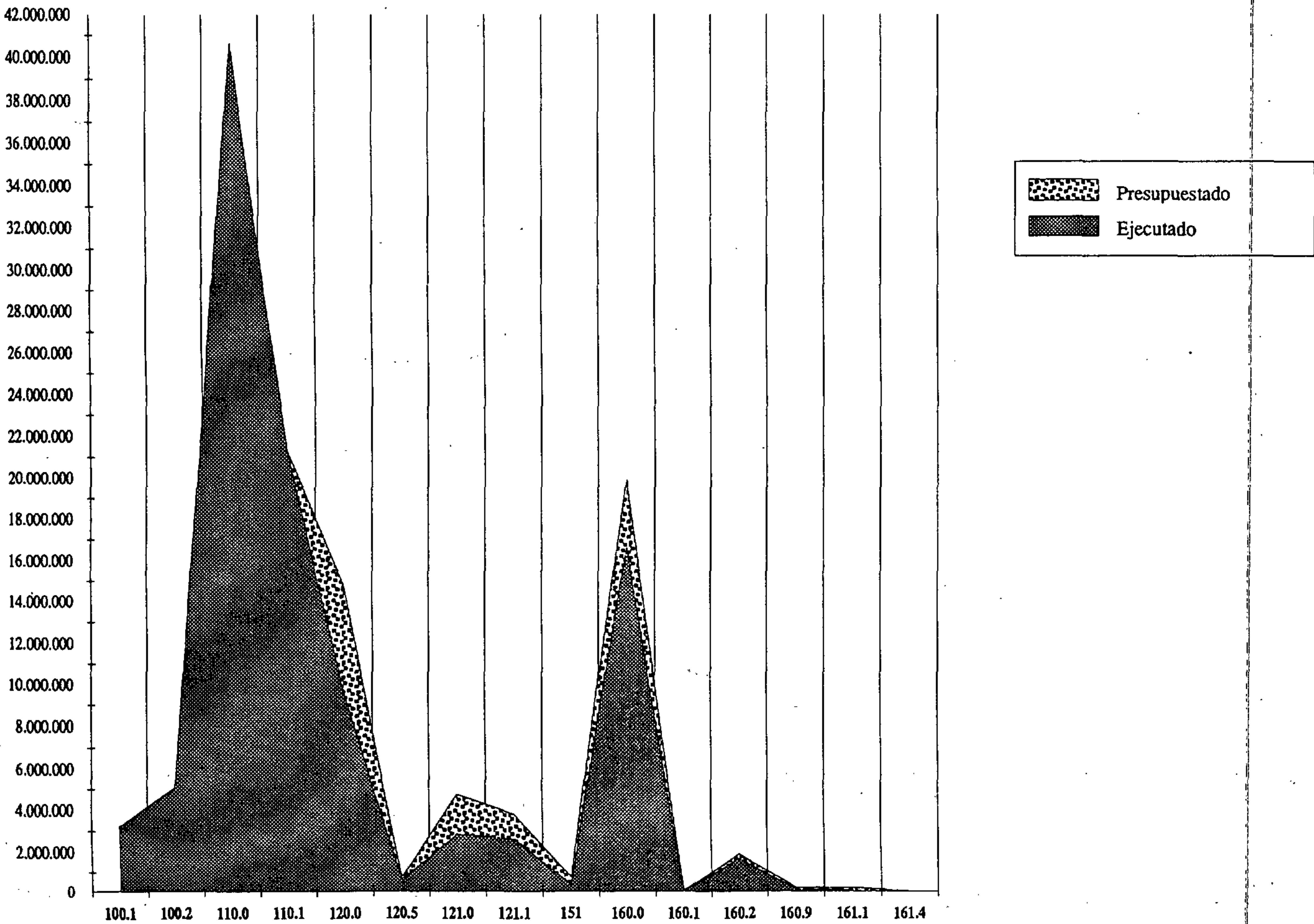
CAPITULO IV: Transferencias a familias...



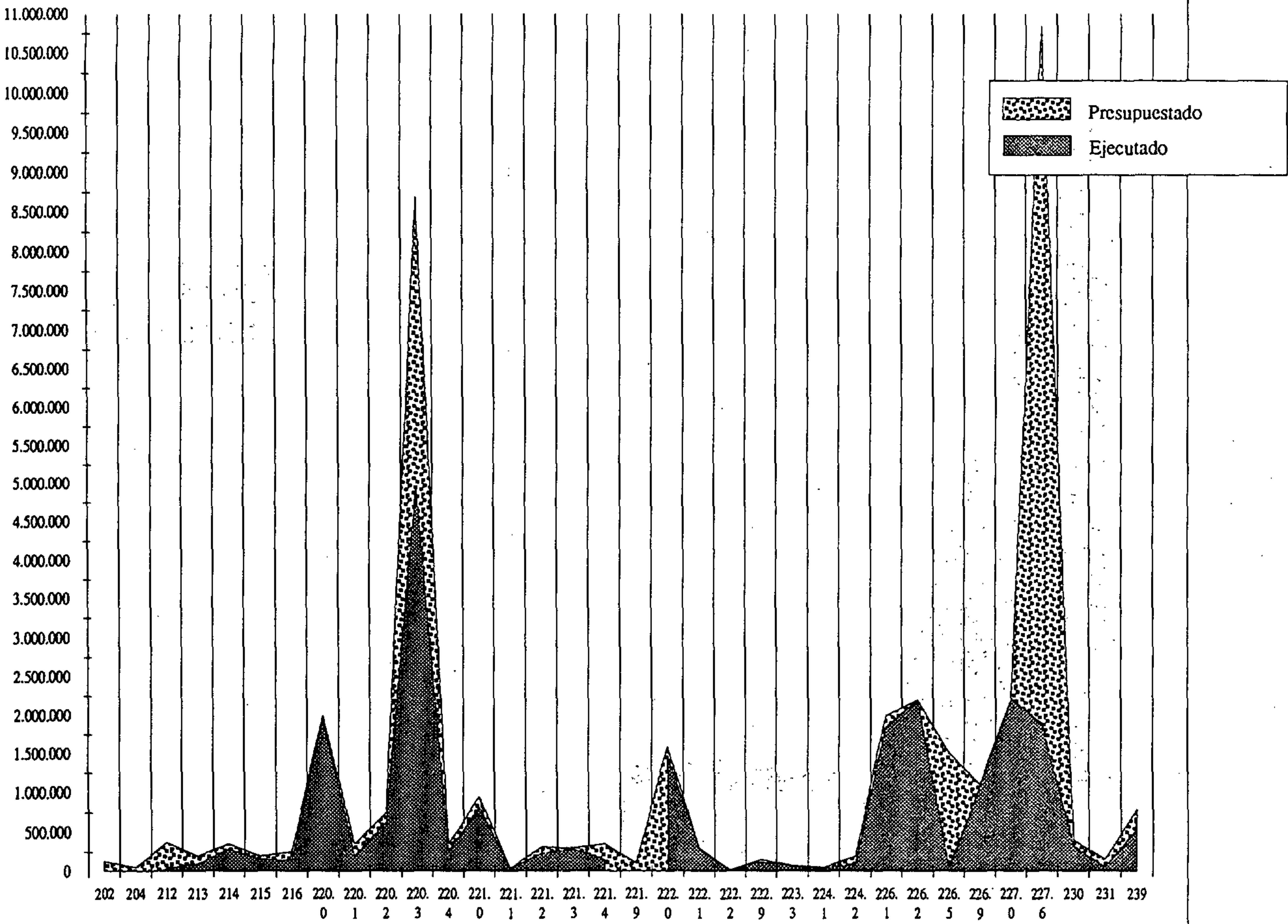
CAPITULO VI: Inversiones



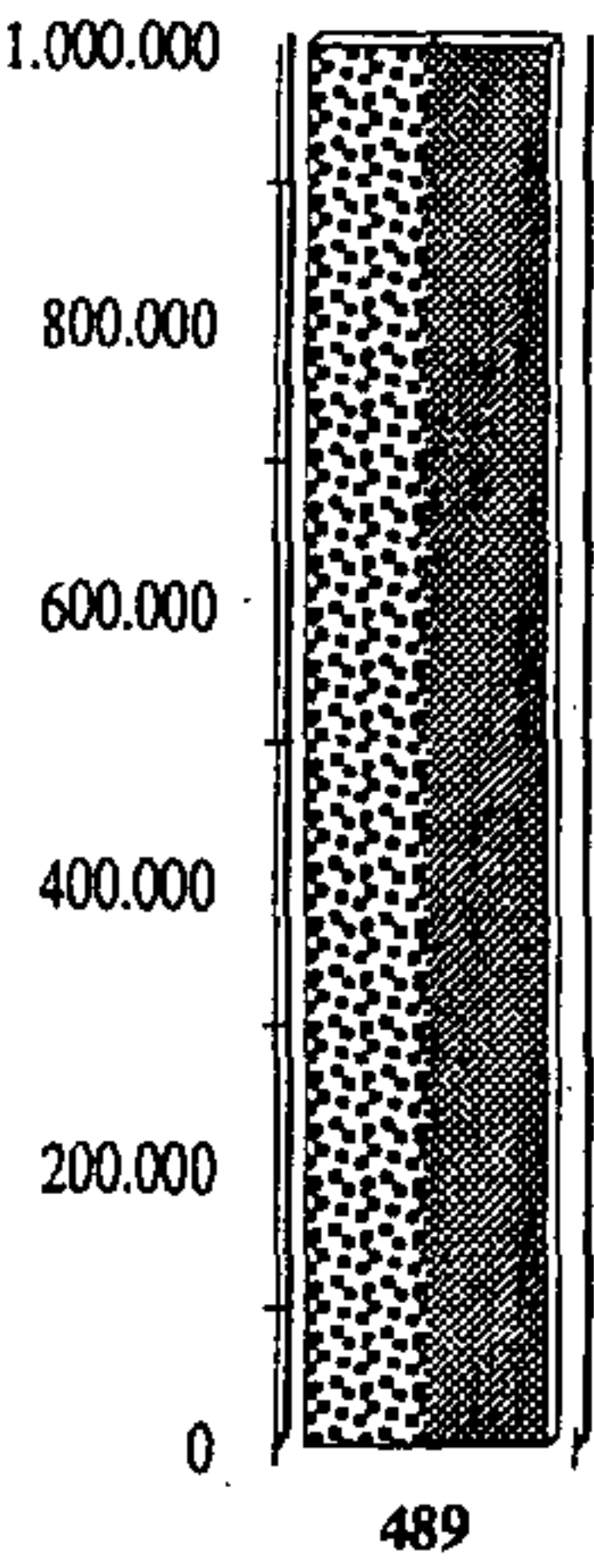
CAPITULO I: Gastos de Personal

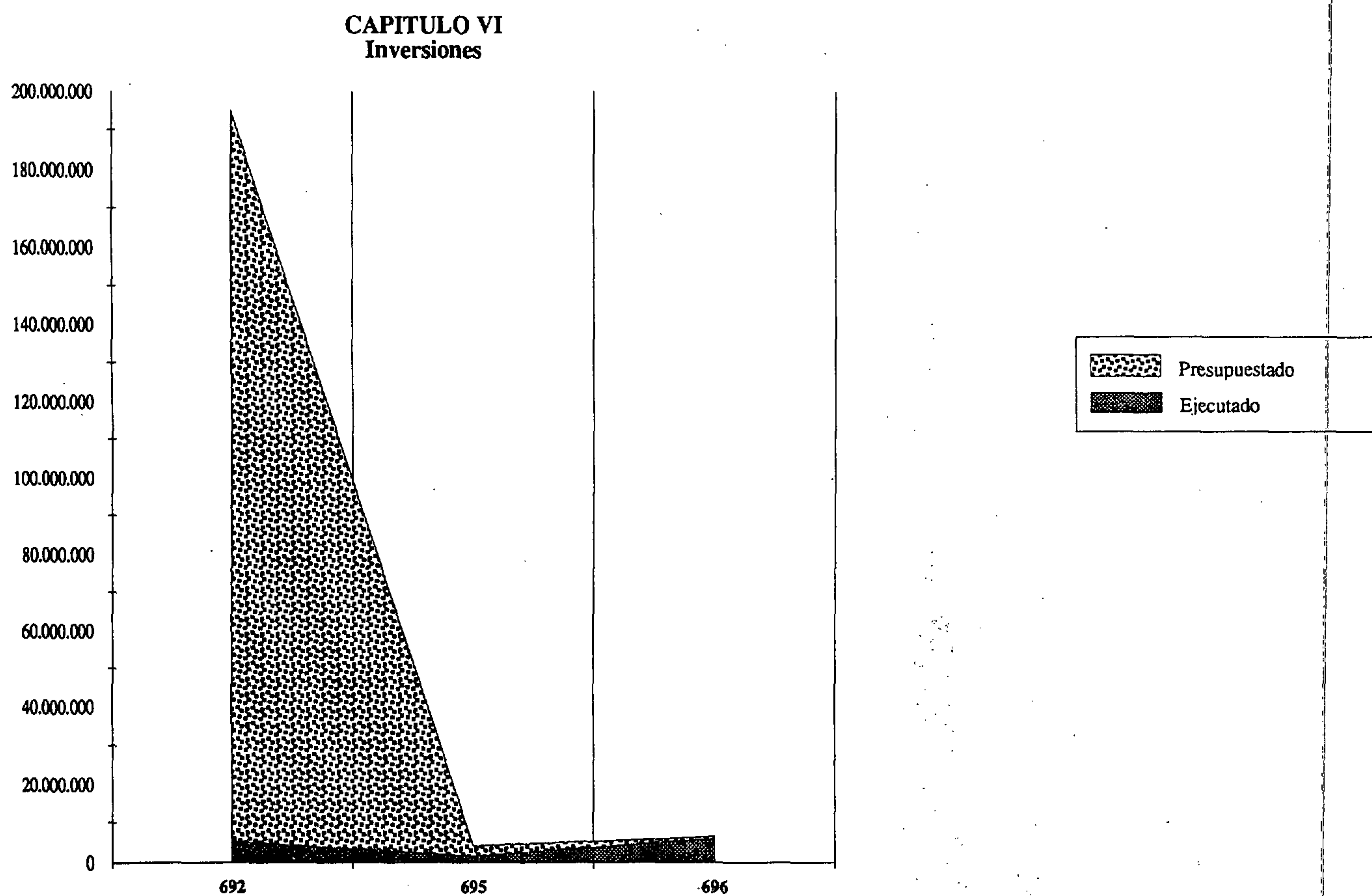


CAPITULO II:
Gastos de bienes corrientes y servicios



CAPITULO IV





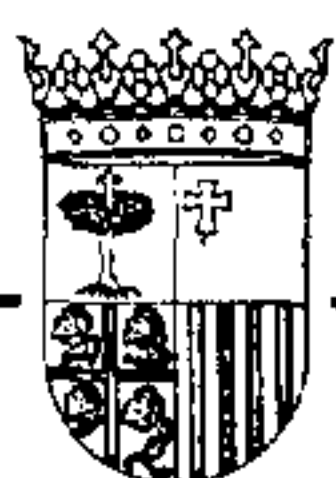
INDICE

	<u>Págs.</u>
INTRODUCCION	2684
PRIMERA PARTE	2686
ANALISIS INSTITUCIONAL DEL CUARTO AÑO DE FUNCIONAMIENTO DEL JUSTICIAZGO	
Capítulo I. Organización interna	2686
1. Del personal de la Institución	2686
2. De los medios	2687
Capítulo II. Resumen estadístico de la actividad de la Institución	2688
1. Registro de entradas	2688
2. Tratamiento de los expedientes de quejas	2690
3. Evolución temporal de los expedientes	2692
4. Procedencia de las quejas	2692
5. Distribución por materias	2695
6. Distriución por organismos	2695
Capítulo III. Relaciones interinstitucionales y actividad pública de la Institución	2696
1. Relaciones interinstitucionales	2696
2. Actividad pública	2697
SEGUNDA PARTE	2699
ANALISIS DE LA ACTIVIDAD REALIZADA EN CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES LEGALMENTE ENCOMENDADAS	
Capítulo I. Defensa de los Derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía	2699
1. Agricultura, Ganadería y Montes	2699
2. Economía y Hacienda	2701
3. Industria, Comercio y Turismo	2703
4. Ordenación Territorial: Urbanismo y Vivienda	2705
4.1. Urbanismo	2705
4.2. Vivienda	2712
5. Ordenación Territorial: Medio Ambiente	2716
5.1. Actividades insalubres	2717
5.2. Actividades contrarias a la conservación de la naturaleza	2719
5.3. Actividades molestas	2732
5.4. Expedientes de información previa	2740
6. Ordenación Territorial: Obras y Servicios Públicos	2742
6.1. Obras Públicas	2742
6.2. Servicios Públicos	2744
7. Cultura y Educación	2746
7.1. Cultura	2746
7.2. Educación	2747
8. Sanidad y Bienestar Social	2750
8.1. Sanidad	2750
8.2. Asistencia Social	2756
9. Menores	2758
A. Actuación administrativa	2758
B. Desarrollo reglamentario de la Ley de Protección de Menores	2763
C. Proceso de transferencias en materia de protección de menores	2764
10. Función Pública	2765
11. Supuestos varios	2770
11.1. Interior	2770
11.2. Defensa	2773
11.3. Derechos políticos	2773
11.4. Epílogo del capítulo	2774

	<i>Págs.</i>
Capítulo II. Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés	2776
<i>De la defensa del Estatuto de Autonomía</i>	2776
1. Normas, disposiciones o actos estatales	2776
2. Normas de la Comunidad Autónoma	2793
3. Supuestos de lesión de derechos individuales de los ciudadanos	2803
<i>De la tutela del ordenamiento jurídico aragonés</i>	2817
1. Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma	2817
2. Expedientes en relación al Derecho civil de Aragón	2834
3. Especial referencia al estado de observancia, aplicación e interpretación del Derecho Civil aragonés	2836
3.1. Sobre la Observancia	2836
3.2. Sobre la aplicación	2837
3.3. Sobre la interpretación	2840
3.3.1. Interpretación judicial	2840
3.3.2. Interpretación doctrinal	2855
<i>Actuaciones conducentes a la difusión del ordenamiento jurídico aragonés</i>	2857
Capítulo III. Recomendaciones, sugerencias, advertencias y recordatorios adoptados por El Justicia de Aragón en 1992	2859
1. Quejas abiertas de oficio	2859
2. Sugerencias, recomendaciones, advertencias y recordatorios formulados por El Justicia durante 1992	2860
A. En ejercicio de la función de defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos ...	2860
B. En ejercicio de las funciones de defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés	2862
CONCLUSIONES	2863
ANEXO	2868
Liquidación del presupuesto de la Institución	2868

INDICE DEL BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

1. Textos aprobados
 - 1.1. Leyes
 - 1.1.1. Proyectos de Ley
 - 1.1.2. Propositiones de Ley
 - 1.2. Propositiones no de Ley
 - 1.3. Mociones
 - 1.4. Resoluciones del Pleno
 - 1.5. Procedimientos ante los Organos del Estado.
2. Textos en tramitación
 - 2.1. Proyectos de Ley
 - 2.2. Propositiones de Ley
 - 2.3. Propositiones no de Ley
 - 2.4. Mociones
 - 2.5. Interpelaciones
 - 2.6. Preguntas
 - 2.6.1. Para respuesta oral en Pleno
 - 2.6.2. Para respuesta oral en Diputación Permanente
 - 2.6.3. Para respuesta oral en Comisión
 - 2.6.4. Para respuesta escrita
 - 2.6.4.1. Preguntas que se formulan
 - 2.6.4.2. Respuestas a preguntas formuladas
 - 2.7. Procedimientos ante los Organos del Estado
3. Textos rechazados
 - 3.1. Proyectos de Ley
 - 3.2. Propositiones de Ley
 - 3.3. Propositiones no de Ley
 - 3.4. Mociones
 - 3.5. Procedimientos ante los Organos del Estado
4. Textos retirados
 - 4.1. Proyectos de Ley
 - 4.2. Propositiones de Ley
 - 4.3. Propositiones no de Ley
 - 4.4. Mociones
 - 4.5. Interpelaciones
 - 4.6. Preguntas
 - 4.7. Procedimientos ante los Organos del Estado
5. Otros documentos
 - 5.1. Comunicaciones de la Diputación General de Aragón (DGA)
 - 5.2. Planes y programas remitidos por la DGA
 - 5.3. Solicitudes de comparecencia de miembros de la DGA
 - 5.4. Resoluciones interpretativas
 - 5.5. Régimen interior
 - 5.6. Varios
6. Actividad parlamentaria
 - 6.1. Actas
 - 6.1.1. De Pleno
 - 6.1.2. De Diputación Permanente
 - 6.1.3. De Comisión
 - 6.2. Composición de los órganos de la Cámara
 - 6.3. Documentos que han tenido entrada en las Cortes
7. Justicia de Aragón

**BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON**

Precio del ejemplar: 190 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 1993, en papel o microficha: 8.600 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 1993, en papel y microficha: 9.700 ptas. (IVA incluido).

Suscripciones en el Servicio de Publicaciones de las Cortes, Palacio de La Aljafería - 50071 ZARAGOZA.

El pago de la suscripción se realizará mediante talón extendido a nombre de las Cortes de Aragón.