Relación de Títulos
publicados de la Colección

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

1. La Fiducia Sucesoria.
   José Luis Merino
2. El Consorcio Foral en el Derecho Civil Aragonés.
   Carmen Sánchez-Friera Gónzalez
3. La Protección Internacional de los Derechos del Niño.
   Natividad Fernández Sola
4. Informes del Seminario (1954-1958).
   Comisión Compiladora del Derecho Foral Aragonés
5. La Edad en el Derecho Civil Aragonés.
   Francisco Mata Rivas
6. El Testamento Mancomunado: estudios de documentos notariales aragoneses desde el siglo XVI hasta la actualidad.
   Elena Bellod Fernández de Palencia
7. La Junta de Parientes en el Derecho Civil Aragonés.
   Rafael Bernad Mainar
8. Los Antecedentes Históricos de la Justicia Constitucional en el Reino de Aragón.
   José Iglesias Gómez
9. De la Protección de la Infancia a la Prevención de la Delincuencia.
   María José Bernuz Beneitez
10. Pactos o Capitulaciones Matrimoniales en Derecho Internacional Privado.
    María del Pilar Diago Diago
11. El Consorcio Foral. (Tras la reforma del Instituto por Ley 1/1999, de 24 de febrero, de Sucesiones por causa de muerte).
    Carmen Sánchez-Friera González
12. Historia del Reinado de Don Pedro III El Grande, de Aragón, y de los orígenes de la penetración aragonesa en Italia.
    Manuel de Sorea y Pinedo
13. El Protonotario de Aragón, 1472-1707. La Cancillería aragonesa en la Edad Moderna.
    Juan Francisco Baltar Rodríguez

EL NUEVO JUSTICIA Y LA PROTECCIÓN AUTONÓMICA DE LOS CIUDADANOS EN ARAGÓN

Mª Carmen Lumbierres Subias

El Justicia de Aragón
Zaragoza, 2006

A mi madre

ÍNDICE

Presentación 19

Agradecimientos 21

Prólogo 23

CAPÍTULO I
EL JUSTICIA DE ARAGÓN SEGÚN EL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO

1. INTRODUCCIÓN 27

2. EL DEFENSOR DEL PUEBLO ESTATAL Y LOS DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS 29
A) El Defensor del Pueblo Estatal como alto órgano constitucional 29
a) La defensa de los derechos y libertades 33
b) La supervisión de la Administración 36
B) El proceso de creación de los Defensores del Pueblo autonómicos 40
a) La regulación en los primeros Estatutos de Autonomía 41
b) La extensión de la figura 44
c) La relación entre el Defensor del Pueblo Estatal y los Defensores del Pueblo Autonómicos. Remisión a un capítulo posterior 47
C) La creación del Justicia de Aragón. Nueva configuración de una figura histórica 51

3. EL JUSTICIA DE ARAGÓN EN EL ESTATUTO AUTONOMÍA DE ARAGÓN 58
A) La figura del Justicia en el proyecto del Estatuto 58
a) Las bases de autonomía de San Juan de la Peña 59
b) El Anteproyecto de Alcañiz 61
c) El Estatuto de Autonomía en Zaragoza 62
B) Los debates parlamentarios en las Cortes Generales 64
C) La regulación del Justicia en el Estatuto de Autonomía 67

4. LA LEY ARAGONESA DE REGULACIÓN DEL JUSTICIA Y LA EFECTIVA CREACIÓN DE LA FIGURA 72
A) El proyecto de ley y el debate en las Cortes Aragonesas 72
B) La regulación por el texto legal 79
a) La configuración del Justicia y su dependencia de las Cortes Aragonesas 79
a') El nombramiento y cese por las Cortes de Aragón 81
b') Potestades y atribuciones personales del Justicia 87
c') El doble aspecto de la dependencia 91
a'') La presentación de informes a las Cortes Aragonesas 91
b'') La aprobación de los Presupuestos de funcionamiento 93
b) Las competencias del Justicia de Aragón, visión general según la legislación vigente 95
c) La tramitación de las quejas según el texto legal 100
a') Iniciación del procedimiento: La admisión 100
b') Fase de instrucción: La investigación 104
c') Fin del procedimiento: Resoluciones 106
d) Las relaciones con el Defensor del Pueblo Estatal y el resto de sus homólogos españoles 108
C) La efectividad de la creación del Justicia. Entrada en vigor de la ley y nombramiento del primer Justicia Aragonés 110
5. LA REGLAMENTACIÓN POSTERIOR 116
A) El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón de 6 de julio de 1990 116
B) El contenido del Reglamento 118
a) El Lugarteniente del Justicia 118
b) La regulación de la Oficina del Justicia 121
c) La tramitación de las quejas 122

CAPÍTULO II
LA FIGURA DEL JUSTICIA Y SU OFICINA COMO ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. GENERALIDADES 127
2. EL JUSTICIA DE ARAGÓN COMO AUTORIDAD ESTATUTARIA 128

A) El estatuto personal del Justicia de Aragón 128
a) Derechos y libertades 128
a') Tratamiento como alto cargo 128
b') Remuneración 131
b) La Jefatura de la Oficina 133
B) Los nombramientos de los Justicia de Aragón 136
a) La consolidación de la institución, 1993 138
b) El nombramiento de Fernando García Vicente, 1998 141

3. LA OFICINA DEL JUSTICIA COMO ORGANIZACIÓN DE APOYO 143
A) El diseño de la organización 143
a) El Lugarteniente 143
b) Los cargos subordinados. Su estructura y competencias.. 146
B) El personal al servicio del Justicia de Aragón 153
a) Los efectivos del personal, distribución en clases o cuerpos 154
b) Estatuto y régimen jurídico del personal 162
a') del personal eventual 163
b') del personal funcionario o laboral 163
c) Remuneración 164
C) Los presupuestos del Justicia de Aragón 165
a) Proceso de aprobación del presupuesto, su ejecución y liquidación 165
b) Estructura del presupuesto 169
c) Las series presupuestarias 1988-2002 171
d) Las principales consignaciones 179

CAPÍTULO III
LAS ACTUACIONES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN. VISIÓN GENERAL DE LAS QUEJAS FORMULADAS. LOS INFORMES A LAS CORTES DE ARAGÓN

1. GENERALIDADES 195

2. EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DEL JUSTICIA DE ARAGÓN 196
A) Las actuaciones del Justicia según las funciones encomendadas en el ordenamiento jurídico 196

a) Protección y defensa de los derechos individuales y colectivos 197
b) La actuación del Justicia en su labor de supervisión 201
B) La actividad pública del Justicia 208
a) Relaciones institucionales 208
b) Labores de difusión y relación con los medios de comunicación 211

3. EL PROCESO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS 213
A) Las personas legitimadas para plantear las quejas 214
B) La tramitación de los expedientes 217
a) El proceso de admisión de la queja 219
b) La instrucción 222
C) La resolución y el archivo de las actuaciones 227

4. LAS QUEJAS FORMULADAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN 229
A) La distribución temporal 229
B) La distribución geográfica 238
C) La distribución según las distintas Administraciones Públicas 244
D) La distribución de los expedientes por áreas de competencia 251
a) La protección de los derechos y libertades 251
b) La supervisión del funcionamiento de las Administraciones Públicas 252
c) Defensa del Estatuto de Autonomía 253
d) Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés 260
E) Visión general del funcionamiento de la institución 262
a) Estudio general de los expedientes archivados 262
b) Expedientes archivados tras la resolución del Justicia 264
c) Estudio comparativo del grado de aceptación de las Recomendaciones, Sugerencias, Advertencias y Recordatorios emitidos por el Justicia 268

5. LOS INFORMES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN 271
A) El contenido de los informes 272
B) La publicación de los informes 275
C) La exposición ante el Pleno de las Cortes 279

CAPÍTULO IV
LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y LOS PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD

1. INTRODUCCIÓN 285

2. LA REGULACIÓN LEGISLATIVA DE LA FUNCIÓN DE DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA 287
A) La defensa del Estatuto de Autonomía en la Ley Reguladora del Justicia 287
B) Problemas en la puesta en práctica de dicha regulación 289
a) Delimitación del ámbito de actuación 289
b) Localización y seguimiento de la información 293

3. ACTIVIDAD DEL ÁREA 296
A) Comparación de la actividad. Distribución temporal 296
B) Clasificación de las actuaciones por expediente de oficio o por consecuencia de queja 301
a) Expedientes de oficio 301
a') Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma 301
b') Expedientes de seguimiento de normas estatales 310
a'') Falta de cumplimiento de disposiciones concretas del Estatuto de Autonomía 310
b'') Otros 319
c') Expedientes de seguimiento de la actividad de otras Comunidades Autónomas 326
b) Expedientes iniciados por consecuencia de queja 331
a') Expedientes provenientes del área de defensa de los derechos y libertades 331
b') Otros expedientes 336
a'') Expedientes de seguimiento de normas estatales .. 336
b'') Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma 339
c'') Expedientes sobre la actuación de las Corporaciones Locales aragonesas 342

4. EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCIONALIDAD 343
A) La capacidad de actuación del Justicia en los procesos constitucionales 343
a) La dependencia del Gobierno y del Parlamento aragonés .. 347

b) La relación con el Defensor del Pueblo 349
B) Resolución y seguimiento de los expedientes objeto de recurso de inconstitucionalidad 351

CAPÍTULO V
LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS

1. GENERALIDADES 361

2. LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE 362
A) Las atribuciones del Justicia de Aragón en esta área según la Ley Reguladora de la institución 362
B) Dificultades para la aplicación de las previsiones legales de esta función 366

3. ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DEL ÁREA 371
A) Comparación de la actividad. Distribución temporal 371
B) Clasificación de las actuaciones por expediente de oficio o a instancia de parte 375
a) Expedientes de oficio 375
a') Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma 376
a'') Expedientes relativos a Leyes 376
b'') Expedientes sobre Decretos 383
c'') Expedientes sobre otras normas de la Diputación General de Aragón 398
b') Expedientes en relación al derecho civil aragonés 402
c') Otros expedientes 405
b) Expedientes abiertos por consecuencia de queja 407
a') Expedientes sobre Decretos 407
b') Expedientes en relación al derecho civil aragonés 409
c') Otros expedientes 413

4. REFERENCIA AL ESTADO DE OBSERVANCIA, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS 419
A) Estado de Observancia y Aplicación e Interpretación del Derecho civil aragonés 420
a) Observancia y Aplicación 421

b) Interpretación del derecho civil aragonés 422
B) Aplicación e Interpretación del Derecho Público aragonés 424

CAPÍTULO VI
LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIOS DE LOS CIUDADANOS EN ARAGÓN

1. GENERALIDADES 427

2. LA DIFICULTAD DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES 428
A) Delimitación de los derechos y libertades objeto de protección del Justicia 428
B) La imposibilidad del Justicia de actuar jurisdiccionalmente 434

3. EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LOS EXPEDIENTES (1988-2002) 438
A) Procedencia de las quejas atendiendo al presentador 438
B) Distribución de los expedientes por materias 442
C) Distribución temporal de los expedientes por organismos 446

4. CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES ABIERTOS SEGÚN INICIATIVA DE QUEJA O DE OFICIO 449
A) Expedientes de oficio 449
B) Expedientes abiertos por iniciativa de queja según Administraciones 453
a) Administración Autonómica 453
a') Agricultura, Ganadería y Montes 453
b') Urbanismo y Vivienda 454
c') Medio Ambiente 455
d') Obras Públicas y Servicios Públicos 457
e') Educación y Cultura 458
f') Sanidad y Bienestar Social 460
g') Menores 462
h') Función Pública 463
i') Varios 465
b) Administración Local 466
a') Agricultura, Ganadería y Montes 466
b') Economía y Hacienda 467

c') Urbanismo y Vivienda 467
d') Medio Ambiente 469
e') Obras Públicas y Servicios Públicos 469
f') Cultura 470
g') Sanidad y Bienestar Social 471
h') Menores 473
i') Función Pública 473
j') Varios 473
c) Administración Periférica del Estado 476
a') Hacienda 476
b') Medio Ambiente 477
c') Educación 478
d') Sanidad y Bienestar Social 482
e') Trabajo 483
f') Seguridad Social 486
g') Función Pública 487
h') Interior 488
i') Defensa 489
j') Justicia 490
k') Varios 491

5. RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES. EVOLUCIÓN DE LAS SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES Y RECORDATORIOS EMITIDOS POR EL JUSTICIA 492
A) Evolución de la postura de la Administración ante las resoluciones del Justicia 492
B) Distribución según administraciones de las Sugerencias, Recomendaciones y Recordatorios efectuados por el Justicia 496

CAPÍTULO VII
LA SUPERVISIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. GENERALIDADES 505

2. EL ÁMBITO INSTITUCIONAL DE SUPERVISIÓN DEL JUSTICIA 509
A) La supervisión de la Administración Autonómica 509
B) El Justicia y la Administración Local 513
C) El Justicia y la Administración Periférica 519

3. EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LOS EXPEDIENTES (1988-2002) .. 523
A) Procedencia de las quejas atendiendo al presentador 523
B) Distribución de los expedientes por materias 528
C) Distribución temporal de los expedientes por organismos 533

4. CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES ABIERTOS SEGÚN INICIATIVA DE QUEJA O EXPEDIENTE DE OFICIO 538
A) Distribución de los expedientes de oficio por materias 538
B) Expedientes abiertos a consecuencia de queja según Administraciones 539
a) Administración Autonómica 539
a') Agricultura, Ganadería y Montes 540
b') Economía y Hacienda 541
c') Industria, Comercio y Turismo 542
d') Ordenación Territorial: Urbanismo y Vivienda 542
e') Medio Ambiente 544
f') Obras Públicas y Servicios Públicos 545
g') Educación y Cultura 547
h') Sanidad y Bienestar Social 548
i') Trabajo 551
j') Menores 551
k') Función Pública 552
b) Administración Local 556
a') Agricultura, Ganadería y Montes 556
b') Economía y Hacienda 557
c') Industria, Comercio y Turismo 558
d') Ordenación Territorial, Urbanismo y Vivienda 559
e') Medio Ambiente 562
f') Obras Públicas y Servicios Públicos 563
g') Educación y Cultura 564
h') Sanidad y Bienestar Social 564
i') Función Pública 566
j') Interior 567
c) Administración Periférica del Estado 568
a') Economía y Hacienda 568
b') Industria, Comercio y Turismo 570
c') Obras Públicas y Servicios Públicos 570
d') Educación y Cultura 571
e') Sanidad y Bienestar Social 574

f') Trabajo 578
g') Seguridad Social 579
h') Función Pública 582
i') Interior 584
j') Defensa 586
k') Justicia 588
d) Otros 590
a') Agricultura, Ganadería y Montes 591
b') Ordenación Territorial: Urbanismo y Vivienda 591
c') Obras Públicas y Servicios Públicos 592
d') Educación y Cultura 592
e') Trabajo 592
f') Justicia 593

5. RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES. EVOLUCIÓN DE LAS SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS EMITIDOS POR EL JUSTICIA 593
A) Evolución de la postura de la Administración ante las resoluciones del Justicia 594
B) Distribución según Administraciones de las Sugerencias, Recomendaciones, Recordatorios y Advertencias efectuados por el Justicia 596

CAPÍTULO VIII
EL JUSTICIA Y LAS INSTITUCIONES AFINES

1. INTRODUCCIÓN 603

2. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LAS FIGURAS AUTONÓMICAS SIMILARES 604

3. LAS RELACIONES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO 607
A) El marco jurídico regulador de la colaboración 607
B) Los recursos de inconstitucionalidad planteados y su trascendencia 613
C) Acuerdos de cooperación y coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Defensores Autonómicos 617
D) El desarrollo de la colaboración entre ambas instituciones 621

4. EL JUSTICIA Y EL RESTO DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS 627
A) Análisis diferencial del desarrollo de las instituciones del Defensor Autonómico 627
B) El ámbito efectivo de la colaboración con los otros Defensores Autonómicos 634

CAPÍTULO IX

CONCLUSIONES 637

BIBLIOGRAFÍA 653

PRESENTACIÓN

Mucho se ha escrito sobre la figura y la historia de la milenaria Institución del Justicia de Aragón, sin embargo son menos los trabajos realizados sobre esta Institución desde su regulación en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 en el que se crea con una nueva configuración de la figura histórica.

El libro que presentamos escrito por Mª Carmen Lumbierres Subías realiza un profundo y completo estudio que se inicia con los procesos de creación de los Defensores Autonómicos, nos relata cómo aparecía en el proyecto de Estatuto e incluso los debates parlamentarios en las Cortes Generales hasta su regulación actual. Lo completa explicando cómo ha sido el funcionamiento de la Institución desde su creación efectiva en el año 1988 y comprende la labor realizada por los titulares que hasta el momento han sido elegidos, en relación con las funciones que tiene encomendadas la Institución, Defensa del Estatuto de Autonomía, Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés y protección de los Derechos y Libertades de los ciudadanos.

El libro nos sirve entre otras muchas cosas, para realizar una radiografía de lo que ha sido, por una parte, el funcionamiento de la Institución y, por otra, para conocer las materias y problemas que han tenido los ciudadanos aragoneses durante estos años, así como la respuesta de las Administraciones a las Recomendaciones y Sugerencias dictadas y la evolución de la postura que ha tenido la Administración con respecto a ellas.

El estudio se completa con una descripción de la organización administrativa del Justiciazgo desde las tres vertientes, recur-

sos personales, medios materiales y económicos y también nos describe las Instituciones afines Defensor del Pueblo y Defensores Autonómicos y su relación con la Institución del Justicia.

Mi trabajo al frente de la Institución me ha enseñado que, por encima de aspectos administrativos y burocráticos, ser Justicia de Aragón es una gran experiencia de servicio al ciudadano, un servicio amable y riguroso que entre todos debemos conservar como símbolo de nuestra identidad histórica y jurídica y como ejemplo actual de democracia.

Quiero dar las gracias a Mª Carmen Lumbierres Subías por el trabajo serio y riguroso que ha realizado, sacando a la luz aspectos de la figura del Justicia de Aragón que difícilmente podían ser conocidos.

Fernando García Vicente
Justicia de Aragón

AGRADECIMIENTOS

Nada de lo que acontece en la vida es producto de la actuación de un único protagonista. Los errores y los aciertos, sobre todo estos últimos, tienen varios responsables, y si en alguna medida el término de esta obra se puede considerar uno de ellos es gracias a la intervención de varias personas. En primer lugar, quisiera mostrar mi reconocimiento y profundo respeto al director de esta investigación, D. Mariano Baena del Alcázar, sin cuya orientación y constante compromiso a lo largo de los años hubiera sido imposible esta publicación. Agradecerle especialmente su generosidad en la transmisión de conocimientos, en su dedicación y en la consideración demostrada.

Asimismo quisiera agradecer a todo el personal de la institución del Justicia de Aragón de los últimos diez años su colaboración y disposición a facilitarme no sólo la información necesaria, sino, lo que es más importante, un testimonio directo de su labor cotidiana en la institución. Por supuesto, destacar la determinación del actual Justicia, D. Fernando García Vicente, en la consecución de esta investigación y posterior divulgación.

No podría terminar este apartado de agradecimientos sin hacer una particular referencia a D. Ignacio Murillo García-Atance, Asesor Responsable del Justicia de Aragón. El profundo conocimiento no sólo de la Defensoría, sino de la Administración aragonesa en su conjunto, y su continua cooperación y participación en este proyecto ha sido imprescindible para su consecución. Gracias a todos ellos.

PRÓLOGO

Esta investigación tiene un origen doble, pues su autora compartió conmigo, como director del trabajo, de una parte la evocación de la figura histórica del Justicia deAragón, y de otra el relato de alguna experiencia administrativa sobre la creación en España del Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas homólogas, que en el primer momento no siempre fueron provistas de los medios que la importancia de las instituciones requería.

Ello impulsó a procurar el conocimiento de la figura actual del Justicia de Aragón mediante la elaboración de una obra de Ciencia Política y de la Administración. Hablar del conocimiento supone para el autor de estas líneas hacer una comprobación de la realidad.

Por ello, en esta obra no se parte de a prioris conceptuales, ni de modas foráneas sobre investigación en ciencia política más o menos adaptables a nuestra propia situación. Por el contrario, el libro que el lector tiene en las manos parte de una sólida base empírica, consistente en el examen o estudio de las quejas y reclamaciones resueltas por el Justicia de Aragón a lo largo de los años de existencia de la figura. Verdaderamente la realidad de la institución sólo puede conocerse de este modo, y basar la investigación en este examen de lo efectivamente sucedido es lo que da lugar a que estemos ante un trabajo auténticamente científico.

Pues no se trata ni de realizar enfoques excesivamente teñidos de generalidad, ni de comentarios formales de legislación aplicable que deben limitarse a los imprescindibles, sino de averiguar

qué hace, cómo lo hace y con qué resultado lo hace el Justicia para el servicio de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

* * *

Pero es sabido que en España el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas análogas no se atienen estrictamente a los modelos extranjeros de Ombudsman y de Mediador del Pueblo. Pues no son órganos cuya actividad consista únicamente en dirigirse a las Administraciones Públicas para remediar y evitar en lo posible la mala Administración, sino que actúan también en defensa de los derechos.

Por ello, la rigurosa base empírica de este estudio sobre el Justicia de Aragón no queda en una seca estadística. El estudio de cómo se ha llevado a cabo la defensa de los derechos ha permitido exponer ante el lector caracteres y el relieve de una notable figura política, su actuación en defensa de los ciudadanos incluidos los supuestos en que para ello entra en relación con el Defensor del Pueblo estatal, y los sucesos de la vida real que han dado lugar a que el pueblo aragonés presente quejas sobre la actuación de las Administraciones públicas de todos los ámbitos y a propósito de todas las materias. Cualquier lector con un cierto interés por los asuntos públicos y alguna curiosidad y sensibilidad política puede comprobar cuáles han sido las preocupaciones de los aragoneses y cuál su mayor satisfacción con unas y otras Administraciones. Tómese buena nota del interés que ello ofrece respecto a la Administración local y a la Administración periférica que mantiene el Estado en el territorio aragonés.

Pero además de expresar lo anterior quisiera destacar dos temas mayores. Uno de ellos se refiere a la relación entre el Defensor del Pueblo, en este caso del Justicia de Aragón, y el Parlamento que lo nombra. Parece lógica desde luego la dependencia de la figura de la Asamblea representativa que encarna la volun-

tad popular. Pero es claro que las Administraciones públicas a las que revierte la actuación del Justicia están dirigidas por los políticos, y los Gobiernos, al menos el Gobierno autonómico, salen de las mayorías parlamentarias. Resulta así que el Justicia ejerce su labor de supervisión en defensa de la ciudadanía precisamente respecto a la misma clase política que lo ha nombrado y de la que de algún modo depende, aunque la relación existente no sea de carácter jerárquico.

Ello repercute, como no podía ser menos, no sólo en que se faciliten al Justicia medios de todo tipo con cierta generosidad o sin ella, sino también en que hayan existido tensiones políticas entre el Justicia y la Asamblea aragonesa y la Diputación General de Aragón. Por ello las incidencias de los nombramientos y actuaciones de los sucesivos Justicias, y de las relaciones entre una institución y otras, se cuentan entre los aspectos más interesantes de esta obra.

Pero si la anterior es una cuestión política, el segundo tema mayor antes aludido es de carácter administrativo. Ante las recomendaciones del Justicia, ¿cómo reaccionan las autoridades administrativas? ¿Se atienden realmente las sugerencias consiguiendo una mejora del funcionamiento del sistema político y administrativo? El interrogante es desde luego del máximo interés, y aunque la presente obra ofrece base suficiente para ser optimista, hay que ser también sensible a los casos en que las recomendaciones del Justicia han sido desatendidas o, lo que es peor aún, ignoradas, con una ignorancia que queda en la impunidad.

Tanto uno como otro de los temas mencionados, tensiones políticas y supuestos de desatención a la institución, merecen sobradamente reflexiones e investigaciones posteriores.

* * *

No quiero cerrar este prólogo, cuya extensión sin duda implica un protagonismo innecesario por mi parte, sin destacar el muy

considerable esfuerzo que ha supuesto la elaboración de la presente obra. El lector tiene en sus manos, no un recuento estadístico ni un comentario superficial. La autora, María del Carmen Lumbierres, ha dedicado muy largos años al estudio pormenorizado del tema con notable rigor científico y contemplando sus diversos aspectos y perspectivas.

Entiendo que el resultado ha sido una obra de considerable utilidad y que debe destacarse en el campo intelectual de la Ciencia Política y de la Administración, y un testimonio de interés sobre los derechos de los aragoneses y el funcionamiento de las Administraciones que los sirven. Pero naturalmente el lector juzgará.

MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR
Madrid, enero de 2006

CAPÍTULO I
EL JUSTICIA DE ARAGÓN SEGÚN EL ORDENAMIENTO AUTONÓMICO

1. INTRODUCCIÓN

Aunque el objetivo de este capítulo es el análisis según el ordenamiento autonómico de la institución del Justicia de Aragón, es necesario examinar con carácter previo la institución de ámbito estatal inspiradora de lo que luego resultará nuestra figura autonómica y la aparición del resto de instituciones similares al Defensor del Pueblo en gran parte de las Comunidades Autónomas de nuestro país.

La Constitución española recoge la figura de origen nórdico del Ombudsman, como el resto del constitucionalismo posterior a la segunda Guerra Mundial y que tuvo una expansión muy generalizada en la década de los años sesenta. Las causas de su existencia y desarrollo tienen que ver con el formidable aumento de la extensión y funciones de la Administración Pública, que hizo insuficientes y anticuados los medios tradicionales de control y de fiscalización de su actividad, observándose al mismo tiempo el puro formalismo del control parlamentario directo. Ante esta situación, se ha buscado perfeccionar las vías y medios para luchar contra el problema, teniendo en común una idea central, la de la protección eficaz del ciudadano frente a la acción irregular o insuficiente de la Administración Pública tanto central, como local y autonómica.

La introducción de la figura del Ombudsman en España, en el marco de un Estado autonómico, fuertemente descentrali-

zado, planteó el problema de delimitar con exactitud el ámbito de sus competencias en relación con las figuras similares que las Comunidades Autónomas pudieran crear. La Constitución no hizo referencia alguna a este tipo de figuras, pero dentro de la capacidad de autoorganización que como competencia exclusiva les reconoce la norma fundamental, se entendió en todo momento que era posible incorporar su creación dentro de los respectivos Estatutos de Autonomía, configurando de este modo una institución elegida por el Parlamento autónomo y al cual debe rendir cuentas, encargada de la defensa de los derechos y de la supervisión de la actividad de la Administración Autónoma.

Es en este marco dónde aparece la actual institución del Justicia de Aragón, que viene a recuperar la histórica institución de Derecho público aragonés, que desde el siglo XIII al XVI es la encargada del control del poder real, especialmente en el campo de la Administración de Justicia y de la defensa de los derechos de la nobleza aragonesa. La figura estatutaria que se crea a partir de 1982, recoge de su antecedente histórico poco más que su denominación, se trata de una recuperación simbólica para dotar a la autonomía aragonesa.

La legislación autonómica que regula el Justicia de Aragón va a ser el centro de estudio de este capítulo, que tiene imprescindibles referencias a la regulación legal del Defensor del Pueblo debido a las intensas y complejas relaciones de cooperación y colaboración existentes entre ambas instituciones, que en algún caso como el de la interposición de recursos ante el Tribunal Constitucional son de absoluta dependencia del Justicia respecto del Defensor del Pueblo. En este capítulo se intenta una fundamentación escalonada del actual Justicia, dejando a un lado los perfiles históricos de carácter simbólico de la institución. En primer lugar el reconocimiento constitucional del Defensor del Pueblo, pasando por su regulación por ley orgánica, que es la que abre la posibilidad en su artículo 12 a la existencia de figuras simila-

res en las Comunidades Autónomas, siguiendo con el análisis de los Estatutos de Autonomía que recogen este tipo de instituciones y entre ellos el Estatuto de Autonomía de Aragón, y por último el desarrollo legislativo de los preceptos estatutarios aragoneses, la Ley 4/85, de 27 de junio reguladora del Justicia de Aragón y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de dicha institución

2. EL DEFENSOR DEL PUEBLO ESTATAL Y LOS DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS

A. El Defensor del Pueblo Estatal como alto órgano constitucional

El origen de la importancia del Defensor del Pueblo debe situarse en sus raíces constitucionales. Esta institución no se introduce en España, como ha ocurrido en la mayor parte de los países donde existe, a través de una ley ordinaria, sino que ha sido la propia Constitución la encargada de crearla y definirla en sus rasgos esenciales.

Este carácter de órgano constitucional[1] del que está dotado el Defensor del Pueblo posibilita que su existencia esté por encima de los resultados electorales o de la composición de las Cámaras y que su desaparición o reforma esencial sea sólo posible a través de una reforma constitucional que de producirse, resultaría de tal envergadura que la supervivencia de esta institución resultaría completamente intranscendente[2].

Siguiendo esta línea, el precepto constitucional ordena a las Cortes que la regulación de esta institución deberá hacerse mediante ley orgánica, lo que significa que dicha regulación nece-

---

1 Utilizando el concepto de órgano constitucional como «aquellos que son construidos o definidos por la Constitución» según la doctrina de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. en Curso de Derecho Administrativo I, Civitas, Madrid, 1983. p. 102.

2 Ver GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A. El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman). Madrid. INAP. 1981. p. 240.

sita de la mayoría absoluta para su aprobación, acrecentando así las garantías de que el texto resultante no se deba únicamente al criterio del partido en el gobierno.

Tanto el artículo 54 de la Constitución como el artículo primero de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, definen al Defensor del Pueblo como un alto comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos fundamentales. Aunque es cierto que desde de un punto de vista orgánico, el Defensor del Pueblo es una institución dependiente de las Cortes, ya que son estas las encargadas de su nombramiento y también de su destitución en algunos casos concretos (actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de sus funciones o haber sido condenado por delito doloso), estos procesos se han articulado mediante procedimientos que garantizan la autonomía del Defensor en relación con las Cortes: El complejo proceso de elección del Defensor del Pueblo requiere una mayoría de tres quintas partes de la Cámara, la misma que para su destitución, y la duración de su mandato está establecido en cinco años, de tal manera que su elección no coincide necesariamente con cada nueva legislatura.

Asimismo el Defensor del Pueblo está obligado tanto por su Ley Orgánica de desarrollo como por la propia Constitución, a presentar un informe anual de sus actividades a las Cortes Generales rindiendo cuentas de su gestión. Y señalar por último, que la dotación económica que permite el funcionamiento de la institución constituye una partida dentro de los Presupuestos Generales de las Cortes Generales. Todo ello hace que no se pueda olvidar el carácter de comisionado del Defensor del Pueblo con respecto a las Cortes, y desde una perspectiva orgánica su carácter de órgano fiduciario parlamentario[3], que necesita de su confianza para su actuación.

---

3 LA PERGOLA, A., Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada, en «Revista de Estudios Políticos», nº 7. 1979. p.89.

Pero en la Ley Orgánica reguladora de la institución se refuerza la autonomía funcional del Defensor del Pueblo, al establecer que no estará sujeto a mandato imperativo alguno, ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad, desempeñando sus funciones con autonomía y según su criterio. En conexión con este principio de autonomía, la ley garantiza los medios que posibilitan que ésta sea efectiva. En primer lugar, la iniciativa de oficio y los poderes de inspección y medios coactivos no decisorios con los que cuenta para recabar la información precisa. La posibilidad de que el Defensor del Pueblo siga actuando aún cuando las Cortes Generales no se encuentren reunidas, hubieran sido disueltas, hubiera expirado su mandato, o nos encontráramos ante una situación de estado de excepción o de sitio. Y las garantías personales que acompañan al titular de la institución previstas en el artículo 6, las mismas que gozan los miembros del Parlamento: inmunidad e inviolabilidad. Todos estos factores refuerzan la independencia y la autonomía de la institución, que pasa por que ésta pueda desarrollar sus funciones sin interferencias, ni mandatos de ninguna clase.

Aunque el Defensor del Pueblo es nombrado por las Cortes Generales y debe rendir cuentas ante el mismo sobre la gestión realizada, luego se separa de él y pasa a convertirse en virtud de lo establecido en el precepto constitucional en controlador tanto de la actividad administrativa como de la actividad política de ambas Cámaras. La función que le encomienda la Constitución de defender los derechos y libertades fundamentales, le lleva a supervisar la actividad de la Administración, entendida ésta según el art. 9.2 de la Ley Orgánica como la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones públicas, no dejando así áreas libres al control del Defensor del Pueblo, incluyendo también la Administración parlamentaria que será objeto de su supervisión.

El control de la actividad política, le viene dado por la potestad atribuida por el artículo 162 de la Constitución de interponer

recurso de inconstitucionalidad sobre las leyes o disposiciones normativas con rango de ley, lo que viene a implicar el poder de impugnar las decisiones de las Cortes. Esta es la muestra más llamativa de la independencia del Defensor del Pueblo con respecto a las Cortes, junto con la legitimación, que no hay que olvidar, de interponer recurso de amparo, una de cuyas posibilidades es que éste pueda interponerse directamente contra actos o disposiciones sin valor de ley de las Cortes, siempre que afecten a derechos fundamentales.

El problema más discutido en la doctrina a la hora de determinar el verdadero carácter del Defensor del Pueblo ha sido el de determinar si su función consiste en proteger los derechos comprendidos en la Constitución, y para ello ha de supervisar la actividad de la Administración o si su misión específica es la de supervisar la actividad de la Administración, impidiendo la violación de los citados derechos y denunciando los que se hayan producido. Si nos remitimos al proceso constituyente, en especial al texto aprobado por la Ponencia Constitucional, se perfila a un Defensor del Pueblo con dos funciones independientes, la defensa de los derechos comprendidos en el Título I y la supervisión de la Administración:

1. Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título.

2. El Defensor del Pueblo velará igualmente por el respeto a los principios del Estado de Derecho por parte de los poderes públicos, supervisando la actividad de la Administración e informando a las Cortes Generales[4].

Sin embargo la redacción final dada por la Comisión Mixta Congreso-Senado al actual artículo 54 de la Constitución, así como su ubicación en el capítulo correspondiente a las garantías de las

4 Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, nº 82, 17 de abril de 1978, p. 1550

libertades y derechos fundamentales (Capítulo V), dentro del Título I, deja claro que la supervisión de la Administración es el medio para conseguir la finalidad principal de la institución, la protección de los derechos y libertades del Título I de la Constitución:

Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la protección de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales

El artículo 54 de la Constitución configura al Defensor del Pueblo como un órgano unipersonal nombrado por las Cortes Generales para la defensa de los derechos fundamentales contenidos en el Título I de la propia Constitución. En esta regulación se rompe el esquema clásico del Ombudsman tradicional volcado hacia la fiscalización de la actividad de la Administración pública en nombre del Parlamento. El Defensor del Pueblo podrá también fiscalizar a la Administración, e incluso como veremos en la práctica será su actividad fundamental, pero este objetivo ya no será primario sino que quedará englobado en el primero, en la defensa de los derechos y libertades.

a) La defensa de los derechos y libertades fundamentales

La Constitución en vista de la función que otorga al Defensor del Pueblo de defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I, pone en sus manos los medios jurídicos necesarios para ello: la legitimación para interponer los recursos de amparo y de inconstitucionalidad. El hecho de que se haya atribuido al Defensor del Pueblo la legitimación para acudir al Tribunal Constitucional ha estado rodeado de polémica. Se criticaba desde una parte de la doctrina la intención de construir un Defensor del Pueblo volcado hacia una actividad contenciosa y legalista en un país con un sistema constitucional concentrado y de

justicia administrativa, en lugar de mantenerlo dentro de los límites de una magistratura de opinión[5]. En el propio proceso constituyente, se reflejo también esta preocupación. Fueron los senadores Sr. Ollero y Pedrol Rius los que más duramente atacaron la atribución de funciones jurisdiccionales al Defensor del Pueblo, por el peligro de superposición que existía entre el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal cuya función común es la defensa de los derechos fundamentales y de la legalidad, y también con el propio Tribunal Constitucional, como máximo garante del ordenamiento constitucional[6].

El conflicto planteado con posterioridad no es tanto si la función del Defensor del Pueblo es la defensa de los derechos fundamentales como cuales son los cauces operativos para llevar a cabo el cumplimiento de esta misión, ya que como hemos visto el Defensor no es el único medio constitucional encargado de esta labor. La Constitución establece en el capítulo dedicado a las garantías de las libertades y derechos fundamentales (capítulo IV), dentro del título I, las vías directas para la protección de estos derechos. En este capítulo, compuesto por dos artículos, uno de ellos dedicado al Defensor del Pueblo, se configuran dos cauces distintos pero que comparten el objetivo a alcanzar. El artículo 53 de la Constitución posibilita a los ciudadanos acudir a la vía judicial ordinaria para obtener la protección de sus derechos fundamentales y por otra parte articula vías extraordinarias, como el recurso ante el Tribunal Constitucional. A todo esto debemos añadir que el artículo 124 de la Constitución configura al Ministerio Fiscal como un órgano que tiene por misión promover la acción de la

5 De VEGA, P., Los órganos del Estado en el contexto político-institucional del proyecto de Constitución en «La Costituzione Spagnola nel trentennale della Costituzione italiana», Bolonia, 1978, p. 11. ALZAGA, O., La Constitución española de 1978. Comentario sistemático, Ediciones del Foro, Madrid, 1978. p. 936. ARADILLAS, A., Todo sobre el Defensor del Pueblo. Barcelona. Plaza y Janés, 1985, p.46.

6 Véase las intervenciones de ambos senadores en los debates de la Comisión y en el Pleno del Senado sobre la redacción del artículo 54 de la Constitución. Diario de Sesiones del Senado, nº 47, de 31 de agosto, pp. 2127-2130.

justicia en defensa de la legalidad y de los derechos ciudadanos. Pero vayamos por partes:

En primer lugar, dentro del Título I se encuentran regulados los derechos fundamentales y las libertades públicas (Sección Primera del Capítulo II). La tutela de estos derechos, incluidos el regulado por el art. 14 y la objeción de conciencia, se contempla en el artículo 53.2, que prevé un procedimiento preferente y sumario ante los Tribunales ordinarios e incluso el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Hay que tener en cuenta que están legitimados para interponer recurso de amparo, tanto el Ministerio Fiscal, así como toda persona que invoque un interés legítimo y el propio Defensor del Pueblo (art.162,1,b). La legitimación para la interposición del recurso de amparo por parte del Defensor del Pueblo es directa y no por sustitución procesal de la persona afectada.

Por lo que respecta a los derechos comprendidos en la Sección Segunda (de los derechos y deberes de los ciudadanos), el artículo 53.1 dice que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a, es decir utilizando el recurso de inconstitucionalidad contra la ley que los desarrolle sin respetar su contenido esencial. Esta protección es efectiva para todo el Capítulo II, tanto para los recogidos en la Sección Primera, como en la Segunda. Teniendo en cuenta que los particulares no están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, la intervención del Defensor del Pueblo utilizando su propia legitimación para recurrir, es una de las formas más eficaces de actuación de la institución.

Por último, están los derechos recogidos en el Capítulo III (de los principios rectores de la política social y económica), que el artículo 53.3 determina que sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. La efectividad de estos derechos está condicionada a la promulgación de las leyes que los desarrollen, pues antes de que se dicten tales leyes el recurso al Defensor del Pue-

blo es inútil toda vez que éste se limitará a dar cuenta a las Cortes que son las responsables de que la ley no se haya dictado, y será después de dictadas cuando habrá posibilidad de alegarlos ante los Tribunales.

Así que el artículo 53 en su parte operativa ha limitado la protección jurisdiccional de los derechos y libertades fundamentales al capítulo segundo, sección primera y al artículo 30, quedando fuera como hemos visto, el resto de la sección segunda del capítulo segundo, el capítulo primero y el tercero. En cambio la acción del Defensor del Pueblo, regulada en el artículo 54, se extenderá a todos ellos sin excepción de ningún tipo.

No será la actividad fundamental del Defensor del Pueblo sustituir la iniciativa procesal de la persona agraviada, aunque es evidente que éste intervendrá en los casos en que el ciudadano afectado no pueda hacerlo personalmente o cuando concurran circunstancias excepcionales que aconsejen su intervención. La función de la defensa de los derechos y libertades fundamentales no se concibe como una actividad de tipo selectivo, si no de protección de todos los comprendidos en el Título I. Así el Defensor del Pueblo viene a completar el cuadro institucional y de vías operativas que la Constitución configura para la mejor protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Por lo tanto y siguiendo el precepto constitucional, el medio habitual que va a utilizar el Defensor del Pueblo para llevar a cabo la función que se le ha encomendado será la supervisión de la Administración Pública, quedando en un segundo plano el resto de las competencias que la Constitución y su Ley Orgánica le otorgan.

b) La supervisión de la Administración

Un tema previo al estudio de la potestad de supervisión de la Administración Pública es determinar la función que en nuestra legislación tiene asignada el Defensor del Pueblo.

La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo al diseñar y delimitar las funciones de la institución, ha destacado la función supervisora de la Administración Pública como función autónoma, recuperando así la intención primitiva en el proceso constituyente.

La Ley orgánica reitera que las facultades de supervisión de la actividad de la Administración que se confían al Defensor del Pueblo, lo son con la finalidad de la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución (artículo 1), pero el objeto de su defensa se ve ampliado con el artículo 9.1, al incluir dentro del mismo, el respeto a los principios contenidos en el artículo 103.1 de la Constitución: *El Defensor del Pueblo podrá iniciar o proseguir de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el art. 103.1, de la Constitución y el respeto debido a los derechos proclamados en su Título I.*

Con la redacción del artículo 9.1 y del último párrafo del artículo primero de la Ley[7], se ha producido en palabras de CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR «una extensión, por vía de ley orgánica, de la facultad de supervisión del Defensor del Pueblo sobre la Administración a supuestos no relacionados con los comprendidos en el Título I del texto constitucional»[8].

El artículo 103.1 de la Constitución obliga a la Administración a servir con objetividad a los intereses generales, actuando de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. La inclusión de la referencia a este artículo

---

7 El último párrafo del artículo primero dice así: El Defensor del Pueblo ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley.

8 CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., Defensor del Pueblo y Administración Pública. En «Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría»/coord. Martín Retortillo, S., Madrid, Civitas, 1991, p. 2677. En el mismo sentido GARRIDO FALLA, F., Comentarios a la Constitución (Art. 54). Madrid. Civitas, 1985, p.905.

en la Ley orgánica abre un abanico de posibilidades en el poder revisor del Defensor del Pueblo, que le conduce a la denuncia de determinados aspectos disfuncionales de la actividad administrativa, como retrasos, negligencias, desatenciones, o abusos de poder (lo que la doctrina francesa y anglosajona ha venido a llamar maladministration)[9], cuyo control tiene enormes dificultades porque en la mayor parte de los casos no suponen una flagrante violación de la normativa existente.

La relación que puede establecer el Defensor del Pueblo entre el principio de eficacia y la prestación de servicios por parte de la Administración, que recoge la Constitución en el capítulo dedicado a los derechos económicos y sociales le puede llevar a una importante labor de control sobre el nivel de prestación de estos servicios públicos, fundamentalmente en lo que a los estándares de calidad y de rendimiento se refiere[10]. Es evidente que el principio de eficacia con el que debe de actuar la Administración choca con prácticas como el abuso del silencio administrativo, y con los variados supuestos de inactividad material de la Administración Pública, aspectos estos que moviéndose en el plano de la estricta legalidad, tienen un difícil acceso a los tribunales[11] y

---

9 LA PERGOLA, A., Ombudsman y Defensor del Pueblo. Apuntes para una investigación comparada, en «Revista Estudios Políticos, nº 7 (nueva época), 1979. PÉREZ CALVO, A., Aspectos constitucionales del Defensor del Pueblo, en «Revista de Derecho Político, nº 4, 1979, p. 90.

10 Véase PÉREZ CALVO, A., Comentarios al artículo 54; El Defensor del Pueblo. En «Comentarios a las Leyes políticas. Constitución Española de 1978»/dirigidos por Oscar Alzaga Villaamil. Madrid: Editoriales de Derecho reunidas, D.L. 1984, p. 521, cuando se refiere a la relación que puede establecer el Defensor del Pueblo entre el criterio de eficacia y los derechos prestacionales que debe defender (art. 43 de la Constitución, sobre sanidad; art.44, sobre cultura; art.45, sobre medio ambiente).

11 En lo que se refiere a la inactividad, no hay que olvidar el recurso contra la inactividad de la Administración creado por Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 25.2). El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Pero como

es aquí donde el Defensor puede tener un importante ámbito de actuación.

Un amplio margen de maniobra le ofrece también al Defensor del Pueblo, la referencia en el artículo 103 de la Constitución a la obligación de la Administración de servir con objetividad los intereses generales. Este principio se dirige contra toda actividad administrativa arbitraria y discriminatoria, aunque la Ley orgánica es algo restrictiva a este respecto, al referir los casos de arbitrariedad o discriminación solamente a los funcionarios, y no a la actuación administrativa globalmente considerada.

La denuncia del Defensor del Pueblo ante todos estos casos estaría fundada en que la Administración, en sus actuaciones ha infringido alguno de los principios que señala el artículo 103.1 de la Constitución. Así que los criterios de juicio que señala el artículo 9.1 de la Ley orgánica se convierten también en objeto de protección por parte del Defensor del Pueblo de igual manera que la defensa de los derechos y libertades fundamentales.

Por último y en lo que respecta al ámbito de supervisión de la Administración, el poder de actuación del Defensor del Pueblo se extiende a toda la actividad de la Administración sin excepciones, en todos sus niveles y en todos sus agentes, tanto a ministros como autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las Administraciones Públicas. La Ley orgánica dedica su capítulo II a precisar la intervención del Defensor del Pueblo en el control de algunas Administraciones Públicas:

En primer lugar, a la supervisión de la Administración Autonómica, que es competencia del Defensor del Pueblo, y así lo dice

---

se señala en la exposición de motivos de la Ley, el recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad. Y es ante estas situaciones donde la institución del Defensor del Pueblo puede desplegar toda su capacidad.

expresamente el artículo 12 de dicha Ley. En este ámbito y cuando se de la existencia de instituciones similares autonómicas, nos encontraremos con que en el terreno competencial de las Comunidades Autónomas pueden actuar las dos instituciones, mientras que el resto es competencia exclusiva del Defensor del Pueblo.

En cuanto a la Administración de Justicia, los poderes del Defensor del Pueblo se limitan a recibir las posibles quejas y a remitirlas al Ministerio Fiscal, que es el órgano competente en este terreno. En todo caso, el Defensor puede hacer referencia a este tipo de quejas en su informe anual a las Cortes Generales, permitiendo conservar así un cierto poder condicionante.

En último lugar, y en lo que respecta a la Administración militar, la Ley Orgánica conserva para el Defensor del Pueblo la posibilidad de iniciar sus actuaciones, siempre que ello no suponga una interferencia en el mando de la Defensa Nacional. Este límite es lo suficientemente impreciso como para no saber hastadonde llega, quedando su fijación al criterio de la autoridad militar.

B) El proceso de creación de los Defensores del Pueblo Autonómicos

La ausencia de una mención expresa en la Constitución sobre la posibilidad de creación de instituciones similares a la del Defensor del Pueblo en el ámbito de las Comunidades Autónomas, dejaba abierta la puerta a su articulación, siempre que sus funciones se limitaran a la administración territorial respectiva y sin perjuicio de la competencia general del Defensor del Pueblo.

No fue hasta la aprobación de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo, donde se reconoce la existencia de lo que el propio art. 12.2 denomina «órganos similares de las Comunidades Autónomas». Pero admitida constitucionalmente por omisión la posibilidad de la existencia de los Defensores del Pueblo Autonómicos, esta figura fue introducida en los Estatutos de Autonomía aprobados y publicados con anterioridad a la Ley

Orgánica del Defensor del Pueblo, los del País Vasco, Cataluña y Galicia.

Siguiendo el mandato constitucional, es el Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad el que debe ocuparse de la regulación esencial de las instituciones de la Comunidad Autónoma (art.147.2.c). Es por lo tanto el instrumento normativo adecuado para la previsión de estas figuras autonómicas, si bien es verdad que la propia Constitución omite toda referencia a la existencia de los Defensores del Pueblo Autonómicos al establecer el marco institucional autonómico (art. 152.1). Pero esta regulación constituye en todo caso un mínimo necesario y no un máximo de la organización institucional de las Comunidades, no se debe interpretar en sentido negativo, si no en un sentido amplio permitiendo la existencia de fórmulas coincidentes de control en las Administraciones Autonómicas.

a) La regulación en los primeros Estatutos de Autonomía

El proceso de redacción de los Estatutos de Autonomía vasco, catalán y un poco más tarde gallego, dejo ver claramente que esas Comunidades Autónomas deseaban contar con instituciones similares a las del Defensor del Pueblo. Al mismo tiempo, se iniciaba el proceso parlamentario de desarrollo del artículo 54 de la Constitución, el 5 de junio de 1979 tuvo lugar la entrada en el Congreso de la Proposición de Ley sobre el Defensor del Pueblo, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista[12]. Estos procesos en gran parte paralelos concluirían con la aprobación por Ley Orgánica 3/79, de 18 de diciembre del Estatuto de Autonomía del País Vasco[13], por la Ley Orgánica 4/79, de 18 de diciembre del Estatuto de Autonomía para Cataluña[14], y por Ley Orgánica 1/81,

12 Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 20 de junio de 1979, nº 39-I, serie B.

13 Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 22 de diciembre de 1979, nº 306.

14 Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 22 de diciembre de 1979, nº 306.

de 6 de abril del Estatuto de Autonomía de Galicia[15]. La Ley Orgánica 3/81 del Defensor del Pueblo[16] fue aprobada en la misma fecha que la Ley Orgánica para el Estatuto gallego, el 6 de abril de 1981.

En los tres Estatutos, en sus artículos 15, 35, 14 se contienen previsiones semejantes a las del artículo 54 de la Constitución[17]. Dada la semejanza estructural de fondo entre el sistema de gobierno de las Comunidades Autónomas y el del Estado (dentro de los cánones del gobierno parlamentario), no es extraño que una figura como el Defensor del Pueblo, comisionado de un Parlamento al que debe rendir cuentas, y encargado de supervisar la actividad de la Administración, se introduzca también en los sistemas jurídicos de las Comunidades Autónomas regidos por los mismos principios de gobierno parlamentario.

El perfil estatutario de los comisionados autonómicos se centra en el respeto a la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución. Así los tres establecen en términos diferentes que éste será regulado y ejercerá sus funciones con todo respeto a la institución del Defensor del Pueblo.

---

15 Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 28 de abril de 1981, nº 101.

16 Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 7 de mayo de 1981, nº 109.

17 Art. 15 Estatuto de Autonomía del País Vasco: Corresponde al País Vasco la creación y organización, mediante Ley de su Parlamento y con respeto a la institución establecida por el art. 54 de la Constitución, de un órgano similar que en coordinación con aquélla ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento Vasco pueda encomendarle.

Art. 35 Estatuto de Autonomía de Cataluña: Sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y de la coordinación con la misma, el Parlamento podrá nombrar un Síndic de Greuges para la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, a cuyos efectos podrá supervisar las actividades de la Administración de la Generalidad. Una Ley de Cataluña establecerá su organización y funcionamiento.

Art. 14 Estatuto de Autonomía de Galicia: Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización, mediante Ley de su Parlamento y con respeto a la institución del Defensor del Pueblo establecida en su art. 54 de la Constitución, de un órgano similar que, en coordinación con aquella ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo y cualesquiera otras que el Parlamento de Galicia pueda encomendarle.

Pero si bien existen unos criterios comunes entre sí, también cada Estatuto incluye diversas peculiaridades: Hay un dato que informa del grado de relevancia del que se ha querido dotar a la institución, y es el de su posición dentro del propio Estatuto aragonés. Para los Estatutos catalán y gallego, el Defensor del Pueblo Autonómico es un órgano institucional de la Comunidad Autónoma, que se estudia dentro de los preceptos dedicados al Parlamento. Así, el artículo 35 del Estatuto catalán dedicado al Síndic de Greuges, se encuentra dentro del título II, De la Generalitat, capítulo primero, El Parlamento. De forma muy semejante, el artículo 14 del Estatuto Gallego se encuentra en el título I, Del poder gallego y, dentro de él, en el capítulo primero, Del Parlamento. Si en estos preceptos es el carácter de Comisionado Parlamentario el que determina su localización; en el Estatuto del País Vasco, la ubicación de su artículo 15, dentro del título I , De las competencias del País Vasco, y no en el título II, capítulo I, referido al Parlamento, refleja la intención de los redactores del Estatuto de escapar de la consideración del Ararteko como órgano auxiliar del Parlamento, reivindicando su autonomía con respecto al mismo.

En lo que concierne a las competencias de los Defensores Autonómicos, los tres Estatutos coinciden en señalar la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas, como su función esencial, supervisando para ello la actividad de la Administración autonómica. Pero en cuanto a su redacción se pueden configurar dos bloques, de una parte los Estatutos vasco y gallego y de otra el catalán:

El Estatuto vasco y el gallego recogen la posibilidad de ampliar las funciones de la institución al decir que «podrá ejercer las funciones previstas en el artículo 54 de la Constitución y cualesquiera otra que el Parlamento autonómico pueda encomendarle». Esta atribución genérica de competencias choca con la regulación constitucional del Defensor del Pueblo, dejando abierta la posibilidad de otorgar al Defensor Autonómico unas funciones que no le son

propias[18] y creando una dependencia excesiva en relación al Parlamento. En el caso vasco, además actúa en contra del criterio de autonomía del que se le había querido dotar por su ubicación en el Estatuto. Los problemas de esta confusa redacción se verá más adelante, en el momento de elaboración de las leyes de desarrollo de la institución.

Va a ser la redacción del artículo 35 del Estatuto de Cataluña, la más imitada en el resto de regulaciones estatutarias, ya que sitúa al Síndic de Greuges en una dimensión más precisa y por lo tanto menos conflictiva, centrando su actividad en la supervisión de la Administración de la Generalitat para la defensa de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos, siguiendo la pauta marcada constitucionalmente para el Defensor del Pueblo.

b) La extensión de la figura

La generalización de la institución transcurrió en dos etapas bien diferenciadas. En una primera etapa, y con posterioridad a la redacción de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, cinco Comunidades Autónomas incorporaron en su estructura organizativa una figura de estas características, Andalucía, Aragón, Valencia, Canarias y Baleares[19]. Así de los diecisiete Estatutos de Auto-

18 En cuanto a la incongruencia en estas regulaciones estatutarias de los Defensores Autonómicos de por una parte, aludir al respeto del art. 54 de la Constitución, que configura unas competencias claras y determinadas al Defensor del Pueblo; y al mismo tiempo, atribuir genéricamente a estos Ombudsmen otras posibles competencias invadiendo de este modo el propio precepto constitucional, ver GIL ROBLES y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman), Madrid, INAP, 1981, p. 264.

19 Artículo 46 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre de Estatuto de Autonomía de Andalucía (BOE nº 9 de 11 de enero 1982); Artículos 33 y 34 de la L.O. 8/1982, de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE nº195, de 16 de agosto 1982); Artículo 24 de la L.O. 5/1982, de 1 de julio de Estatuto de Autonomía de Valencia (BOE nº 164 de 10 de julio de 1982); Artículo 13 de la L.O. 10/1982, de 10 de agosto de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE nº 195 de 16 de agosto); Artículo 29 de la L.O. 2/1983, de 25 de febrero de Estatuto de Autonomía de Baleares (BOE nº 51 de 1 de marzo de 1983).

nomía aprobados durante el proceso autonómico desarrollado entre los años 1979 y 1983, sólo introdujeron la figura del Defensor del Pueblo Autonómico, los cuatro Estatutos aprobados por la vía rápida, de autonomía plena, prevista en el artículo 151 de la Constitución (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía), y cuatro de los aprobados por la vía lenta del artículo 143 (las dos autonomías insulares de Canarias y Baleares; y Valencia y Aragón).

En una segunda fase y dentro de los procesos de reforma estatutarios que se produjeron en cuatro de las Comunidades Autónomas que habían accedido a su autogobierno vía artículo 143 de la Constitución (Castilla-León, Cantabria, La Rioja y Extremadura) se introduce por primera vez la figura del Defensor del Pueblo Autonómico. Las exposiciones de motivos de estos cuatro Estatutos, que pretenden alcanzar la autonomía plena que la Constitución les reconoce, equiparándose a los ya aprobados por la vía de la disposición transitoria segunda o por el artículo 151, fundamentan de la misma manera la necesidad de incluir en su organización institucional una figura como ésta: Clarificar el marco institucional, y delimitar las esferas correspondientes a los poderes legislativo y ejecutivo de manera que permita un funcionamiento más correcto y mejor visualizado para los ciudadanos de la división de poderes en que se basa este sistema político, abriendo al mismo tiempo la posibilidad a nuevos órganos que cumplan la mejora del funcionamiento institucional de la región.

De este modo, en la reforma por Ley Orgánica 4/99, de 8 enero del Estatuto de Castilla-León[20], en su artículo 14 aparece regulado el Procurador del Común[21]. El Defensor del Pueblo Cántabro se encuentra regulado en el art. 16 de la Ley Orgánica 11/98,

---

20 BOE nº 8, de 9 de enero de 1999.

21 La reforma del Estatuto de Autonomía no hacía más que recoger la existencia de una institución que ya se había creado por Ley 2/1994, de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla-León. Esta Comunidad Autónoma fue la primera en incorporar a su ordenamiento jurídico la institución del Defensor Autonómico a través de una Ley autonómica, sin existir previsión estatutaria al respecto.

de 30 de diciembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria[22]. La Ley Orgánica 2/99 de 7 de enero de reforma del Estatuto de La Rioja[23], en su art. 22, de nueva redacción introduce la existencia en la Comunidad de «una institución similar a la del artículo 54 de la Constitución». Y por último, y con una redacción muy esquemática, el artículo 52 de la Ley Orgánica 12/99 de 6 de mayo de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura[24], se ocupa de la creación de un «órgano similar al Defensor del Pueblo».

También en los procesos de reforma estatutarios emprendidos por las Comunidades de Baleares y Canarias, la redacción de los artículos dedicados a la Sindicatura de Greuges y al Diputado del Común se vio considerablemente modificada. El artículo 29 de la Ley Orgánica 3/99 de 8 de enero de reforma del Estatuto de las Illes Balears[25] y el artículo 14 de la Ley Orgánica 4/96, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Canarias[26], ofrecen una regulación mucho más detallada de estas figuras: Desde el proceso de su elección por el Parlamento y la relación de dependencia con éste; la descripción de sus funciones, competencias y ámbito de actuación; y las relaciones con el Defensor del Pueblo. La redacción de todos estos preceptos pertenecientes a las reformas estaturias de finales de los noventa, sirven casi como índice de lo que luego serán su leyes de desarrollo, al menos en el caso canario[27], e incluso se ocupan de asuntos cuya regulación habría de haberse dejado a estas últimas.

---

22 BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1998.

23 BOE nº 7, de 8 de enero 1999.

24 BOE nº 109, de 7 de mayo de 1999.

25 BOE nº 8, de 9 de enero de 1999.

26 BOE nº 315, de 31 de diciembre de 1996.

27 En lo que se refiere al supuesto balear, la Ley 1/93, de 10 de marzo, del Síndic de Greuges de las Islas Baleares desarrollo de la inicial previsión estatutaria del año 1983, no se modificó a pesar de la reforma del Estatuto de Autonomía en 1999.

En el resto de Estatutos de Autonomía, ni en su redacción inicial, ni en reformas posteriores, aparece recogida la figura de Defensor del Pueblo Autonómico. Esto es, ni en los Estatutos de Asturias, Castilla-La Mancha, Navarra, Murcia y Madrid[28]. Pero al igual que ocurrió con la institución del Procurador del Común, los Defensores Autonómicos navarro y castellano-manchego se crearon con la aprobación de una Ley de sus respectivos Parlamentos[29], y a diferencia del Defensor castellano-leonés ninguna reforma estatutaria ha recogido la aparición de esta figura. La exposición de motivos de estas Leyes autonómicas basan la posibilidad de creación de esta institución en la competencia exclusiva que en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno sus Estatutos de Autonomía otorgan a la Comunidad Autónoma, y en la obligación de los poderes públicos regionales de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de grupos e individuos sean reales y efectivas.

El resto de las Comunidades Autónomas no cuentan entre su ordenamiento jurídico con la regulación de una institución como la del Ombudsman.

c) La relación entre el Defensor del Pueblo Estatal y los Defensores del Pueblo Autonómicos. Remisión a un capítulo posterior

La existencia en catorce Comunidades Autónomas de previsiones sobre figuras similares al Defensor del Pueblo plantea la cuestión de las relaciones entre ambas, en la medida en que aquí

---

28 En el caso de la Comunidad de Madrid, existe desde 1996 una figura análoga a los Defensores del Pueblo Autonómico, pero dedicado exclusivamente a la protección del menor. Su regulación no es estatutaria, sino por Ley 5/96, de 8 de julio del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid.

29 Ver Ley foral 4/2000, de 3 de julio del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y Ley 16/2001, de 20 de diciembre del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

puede producirse una actuación de ámbito concurrente en un ámbito competencial común. Un elemento fundamental para entender las relaciones entre ambas instituciones es la distinta naturaleza jurídica que las caracteriza. El Defensor del Pueblo aparece como un verdadero órgano constitucional, que tal como se desprende de la función que le ha sido asignada por la Constitución, tiene competencia para investigar cualquier queja que se corresponda con la actuación de cualquier Administración Pública de España. La ubicación del artículo 54 de la Constitución, su significativa vinculación a las Cortes Generales (representantes del pueblo español en su conjunto) y la misma legitimación constitucional del Defensor del Pueblo definen la naturaleza de órgano del Estado global que le es propia.

Los Defensores del Pueblo Autonómicos ni son órganos constitucionales, ni tienen el carácter de órgano del Estado global, si no que estamos antes unas instituciones previstas estatutariamente, en virtud del poder autoorganizativo que constitucionalmente corresponde a las Comunidades Autónomas (art. 147.2.c). Esta naturaleza estrictamente estatutaria determina que su ámbito competencial sea el de la Administración Autonómica. Es precisamente en este ámbito donde es necesario un criterio de actuación coordinada entre las dos instituciones, cuyas competencias cuando actúan sobre la Administración Autonómica son concurrentes.

Como hemos visto, en la Constitución no existe referencia alguna a la figura de los Defensores del Pueblo Autonómicos, y si en cambio, en su artículo 54 a la potestad supervisora de carácter general del Defensor del Pueblo. Es en la redacción de los primeros Estatutos de Autonomía, donde aparece la necesidad de regular las relaciones entre estas nuevas instituciones autonómicas y su homóloga estatal. Así, los Estatutos vasco, catalán y gallego, cuya redacción, como hemos visto es anterior a la regulación por Ley orgánica del Defensor del Pueblo, establecen el respeto a la institución establecida por el artículo 54 de la Constitución y la obligación de coordinación con la misma. Este principio

de coordinación se configura como criterio o principio de actuación directa y obligatoria de los Defensores Autonómicos con respecto al estatal.

La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, siguiendo el precepto constitucional configura las competencias del Defensor del Pueblo con un carácter general e ilimitado, incluyendo la supervisión de la actividad de la Administración autonómica en su ámbito competencial propio. La redacción de su artículo 12.1 no deja lugar a ninguna duda:

«1. El Defensor del Pueblo podrá en todo caso, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de las competencias definido por esta Ley».

El artículo 12.2 además de reiterar como ya establecían los primeros Estatutos, la obligación de los órganos similares de las Comunidades Autónomas de coordinar sus funciones con las del Defensor del Pueblo, introduce un principio nuevo en la relación entre ambas instituciones, el de cooperación. Este principio de cooperación se configura como potestativo a instancia del Defensor del Pueblo: «... El Defensor del Pueblo podrá solicitar su cooperación».

En el desarrollo por Ley de los preceptos dedicados a los Defensores Autonómicos en los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Aragón, y Canarias que tiene lugar entre los años 1983 y 1985, vuelve a aparecer la obligación de coordinación de estas instituciones con la del Defensor del Pueblo. Este mandato de coordinación aparece configurado como un método de actuación conjunta en los supuestos de competencias concurrentes, con la finalidad de articular el ejercicio de éstas, evitando los inconvenientes de una actuación simultánea pero separada. La coordinación se plantea como una relación entre instituciones con la finalidad de servir a un objetivo común, pero sin relación de subordinación.

Va a ser la Ley estatal 36/85 de 6 de noviembre, la encargada de clarificar el régimen de colaboración y coordinación de

ambas instituciones. Esta Ley supuso un intento de establecer un cuadro jurídico más concreto que regulará las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas. La Ley fue el resultado de una iniciativa legislativa, de las reguladas en el art. 87.2 de la Constitución española[30], adoptada por los Parlamentos de Aragón, Andalucía y Cataluña, mediante una Proposición de Ley, cuyo origen fue la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de Comunidades Autónomas que se reunió en el Senado el 31 de enero de 1984. En esta Conferencia una serie de Presidentes manifestaron la voluntad de impulsar en sus respectivos Parlamentos, el texto de una Proposición de Ley que sirviera para dar una solución al problema de coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Autonómicos, y a su vez para conceder a estos una serie de prerrogativas y garantías, que no estaban recogidas en sus leyes reguladoras y de las que si gozaba el Defensor del Pueblo.

La Ley se compone de dos artículos y dos disposiciones transitorias. Su artículo segundo, que es aquí el que nos interesa, se limita a establecer unos principios generales que ya estaban previstos en buena medida en las propias leyes autonómicas referidas a estas figuras similares. Este artículo se hace eco de la necesidad de que ambas instituciones actúen en régimen de cooperación, concertando entre ellos acuerdos sobre los ámbitos de actuación de las Administraciones públicas objeto de supervisión. Esta Ley cubre una laguna legal, que mantenía a los Defensores autonómicos en una posición minorada que era necesario solucionar[31], pero no clarifica la articulación de los ámbitos de actuación de cada institución en relación a la actividad adminis-

30 El artículo 87.2 de la Constitución, dice así: "Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Congreso una Proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa".

31 LÓPEZ BASAGUREN, A., Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas. Su regulación en la Ley 36/85. En «Revista Vasca de Administración Pública», nº 14, p. 358.

trativa y a la defensa de los derechos fundamentales en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Simplemente se crea el marco normativo donde tal articulación se pueda dar.

Del estudio pormenorizado de la Ley 36/85, del conflicto constitucional que motivó su aprobación y del ejercicio de su aplicación nos ocuparemos en un capítulo posterior.

C) La creación del Justicia de Aragón. Nueva configuración de una figura histórica

La introducción de la figura del Justicia en el Estatuto de Autonomía aragonés se ha hecho a modo de síntesis actualizada de lo que fue y representó en los siglos de su existencia, adaptándola a la estructura sociopolítica de nuestra Comunidad Autónoma. Lo que se rescata no es su realidad histórica, sino la idea de su independencia política como garante de los derechos y libertades. Así que el papel fundamental que el Justicia estatutario va a cumplir en la sociedad actual está más directamente relacionado con la institución del Ombudsman o el Defensor del Pueblo que con sus antecedentes históricos.

El origen de la institución no se encuentra claramente delimitado, algunos historiadores lo sitúan en el tiempo del Pacto de Sobrarbe (716) al que se le atribuye el nacimiento del reino de Aragón[32], eligiéndose de entre los señores concurrentes uno que ejerciera las funciones del Rey y también se designó a alguien

32 Entre los que vinculan el origen del Justicia al nacimiento mismo del Reino de Aragón se encuentran historiadores como ZURITA, J., Anales de la Corona de Aragón; GIMÉNEZ SOLER, A., ¿El Justicia Mayor de Aragón es de origen musulmán?, en «Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos» V, Madrid, 1901, págs. 201-206, 454-465 y 625-632; y BLANCAS, Comentarios de las cosas de Aragón, trad. del latín al castellano por MANUEL HERNÁNDEZ, P., Ed. Diputación Provincial de Zaragoza.

Sobre los orígenes del Justicia consultar asimismo YUBERO MARTÍNEZ, T., El Justicia de Aragón: sus funciones jurisdiccionales en «Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense» nº 74, 1989, p. 769-782 y RIBERA J., Orígenes del Justicia mayor de Aragón, Zaragoza, 1897.

como juez medio, garante no sólo de los nobles que eligieron al Rey, sino del Rey mismo, intérprete y vigilante de la ley, con poderes para hacerla observar y cumplir. En resumen, esta figura nacía buscando el equilibrio entre ambas fuerzas y sustentada en el principio fundamental aragonés *standum est chartae*.

Es en la segunda mitad del siglo XII cuando aparece la denominación de Justicia del Rey referido a Pedro Giménez, que interviene en el consejo de Jaime I en junio de 1221 para dirimir un pleito sostenido entre la orden del Temple y los vecinos de Zaragoza por cuestiones de cobro de impuestos. La figura del Justicia hasta su desaparición en 1707 con los Decretos de Nueva Planta presentará notables variaciones en sus funciones, competencias y relevancia política. La Institución que nació para impartir la justicia real, se independizó y transformó en Justicia del Reino, como poder judicial, en nuestra actual concepción.

Durante buena parte del siglo XIII se asiste a la configuración de esta institución que recibe el empuje definitivo y oficial en las Cortes de Ejea de 1265, aceptando el Rey la posibilidad de que el Justicia de Aragón por él elegido juzgase las diferencias legales surgidas entre él mismo y los nobles con el consejo de los ricoshombres y caballeros de la corte, así como en los pleitos entre dichos nobles con el mismo consejo y sin intervención de los implicados directamente. En realidad con esta resolución, Jaime I eliminaba a los ricoshombres la capacidad de juzgar en sus propios pleitos, al disponer que era el Rey y sus justicias quienes juzgaban. En estas Cortes se adoptaron los acuerdos en los que se encuentra el punto de partida de la jurisdicción y autoridad alcanzados por el Justicia en los siglos XIV y XV.

El Privilegio General de Aragón de 1283 consolida el carácter del Justicia como juez mediador entre el rey y los nobles y entre los propios nobles, extendiendo su atribuciones a las correspondientes a un juez de contrafuero y responsable de dirimir las diferencias entre la monarquía y sus súbditos. El Justicia, que debe pertenecer necesariamente al estamento de los caballeros, es nom-

brado por el Rey, aunque debía contar con la confianza de los nobles, y una vez designado no podía ser destituido y su persona era inviolable, no pudiendo ser preso, arrestado, detenido, acusado por nadie, ni siquiera por el Rey. El Rey se sitúa bajo el imperio de la ley al jurar la observancia de los fueros, cuyo intérprete será el Justicia. Ante lo fraccionada que comenzaba a estar la propia legislación aragonesa (formada especialmente por los diferentes fueros que los reyes iban otorgando a los municipios y a territorios de su reino) se hizo frecuente la consulta de jueces, hombres de leyes y del propio rey para la adecuada interpretación de una determinada norma legal. El Justicia dictaba su resolución, con la que venía a crear una especie de jurisprudencia de gran importancia a la hora de interpretar los Fueros y demás disposiciones normativas constitutivas del Derecho aragonés.

La importancia del Justicia de Aragón es creciente a partir de la segunda mitad del siglo XIV, donde aparece como interprete del derecho foral ante las consultas de el regente de la Gobernación y otros oficiales en caso de duda en la aplicación del derecho, siendo obligatorias sus decisiones. Es obligatorio asimismo, el cumplimiento estricto de sus mandatos por parte de todos los oficiales y jueces, ni el Rey ni ningún oficial público podía anular las providencias dictadas por el Justicia, quién sólo podía ser juzgado por las Cortes si pronunciaba sentencias contrafuero o no respondía a las consultas que le habían hecho en derecho. Incluso en ocasiones asume la defensa del territorio ante la amenaza de invasión extranjera y actúa como presidente de las Cortes en las ausencias del monarca.

Al mismo tiempo ejerce su función jurisdiccional a través de los procesos forales existentes en cada momento, era el único juez competente en los casos en que los jueces y oficiales públicos hubieran violado los fueros. Estos procesos forales participan del mismo espíritu que sustenta al Justicia, la defensa de los derechos de los ciudadanos frente al poder. Son cuatro los procesos que se podían entablar ante el Justicia: de aprehensión, de firma, de mani-

festación, de inventario, sin olvidar el recurso extraordinario de monitorio, que ejercía funciones subsidiarias respecto de los cuatro procesos forales anteriores y el proceso de marcado carácter ejecutivo, el de emparamiento[33].

El proceso de aprehensión tiene por objeto la rápida ocupación de bienes inmuebles para mantener en la posesión a quién acreditaba ser el poseedor, mediante un principio de prueba, en una fase sumaria para con conocimiento y enjuiciamiento plenario, amparar después al verdadero poseedor, decidiendo finalmente la entrega de los bienes a quién fuese su propietario. Este proceso se utilizó para definir a quién correspondía por título de propiedad un bien, o para proceder a la ejecución de un crédito, subastando públicamente los bienes aprehendidos.

Mediante la firma de derecho, el demandado comparecía ante el juez garantizando que se sometería a la sentencia que recayese sin necesidad de tener que prestar fianza. Se trataba de evitar así que los interesados pudieran verse presos o privados de la posesión de sus bienes y derechos hasta que recayese la sentencia.

El proceso de inventario consistía en el secuestro de bienes muebles o papeles que se practicaba por el juez ordinario o Justicia para asegurarlos y examinarlos, a fin de que una vez suprimida la violencia que impedía conocer su contenido, los interesados pudieran deducir los derechos que dimanaran de tales documentos. Este proceso tenía tres fines distintos pero coordinados entre sí: evitar la falsificación de documentos o sustitución de unos bienes por otros cuando se pensaba litigar acerca de tales bienes o de derechos reconocidos en los documentos, lograr una copia de ellos y pedir su reconocimiento.

A través del proceso de manifestación tanto los aragoneses como los que tenían su domicilio en el Reino, solicitaban la inter-

33 Para un estudio pormenorizado de la función que por medio de los procesos forales desarrollaba El Justicia ver BONET NAVARRO, A., El Justicia de Aragón: Historia y Derecho. Breve estudio introductorio. Zaragoza: Cortes de Aragón, 1985; y del mismo autor Procesos ante el Justicia de Aragón, Guara ed., S.A., 1984.

vención del Justicia para evitar la detención arbitraria de una persona por parte de un juez real o eclesiástico o de un particular, así como para exigir la entrega de documentos, bienes o procesos injustamente retenidos en poder de sujetos privados o en el de jueces tanto laicos como eclesiásticos. El manifestado podía refugiarse en la Corte del Justicia hasta que recayese la sentencia sin que los oficiales reales tuvieran acceso al mismo. Así, el Justicia retenía al preso manifestado, protegiéndolo hasta la sentencia. El fin del proceso de manifestación era el dictaminar por medio de resolución jurisdiccional si la detención de la persona había sido justa o no, en el primer caso se devolvía al manifestado al juez que le estuviese juzgando, poniéndole en libertad en el caso segundo.

El recurso de monitorio se trata de un recurso excepcional por el que el Tribunal Real puede hacer observar sus providencias tomadas conforme a las disposiciones de fuero y orden de sus procesos. Se utilizaba cuando se infringía la sentencia de un proceso de aprehensión, cuando se contravenía lo dispuesto por una forma notificada o por la sentencia recaída en este proceso, o cuando se ponían obstáculos a la ejecución de los procesos de manifestación o inventario.

Y por último, el proceso de emparamiento, que tenía un marcado carácter de ejecución y consistía en el secuestro o embargo de bienes para realizarlos y cobrar el ejecutante el crédito que tenía frente al deudor.

Durante tres siglos, desde el XIII al XV, el ascenso de la magistratura, el ordenamiento de sus atribuciones y derechos, y el protagonismo en la vida pública de quienes ostentaron al cargo en cuestión, están íntimamente unidos al desarrollo institucional y constitucional de este territorio, encerrado desde mediados del siglo XIII en la conservación y defensa de sus libertades y privilegios por encima de cualquier alternativa exterior, aislado del resto de la Corona de Aragón. La creciente importancia política del Justicia fue aumentando al ser reforzado por sucesivas reso-

luciones de las Cortes. En las Cortes de Alcañiz de 1436 se consolida la condición de caballero para acceder al cargo y se declara su inviolabilidad en las condiciones que señalábamos anteriormente. Y a partir de las Cortes de Zaragoza de 1442, se le considera como cargo vitalicio e inamovible sin posibilidad de destitución.

El Justicia de Aragón tenía su corte o tribunal propio. Sus lugartenientes le sustituían temporalmente en caso de vacante o ausencia. Inicialmente eran nombrados por él, pero a partir de 1467 fueron designados anualmente por el procedimiento habitual de sorteo (insaculación).Es a partir de las Cortes de 1460, cuando se refuerza la estructura y organización de la institución, regulando medidas para sustituir a los lugartenientes dimitidos o fallecidos, permitiéndoles formular firmas de derecho por agravios (inhibiciones) igual que el mismo Justicia, así como ejercer su jurisdicción en donde él no se encuentre. Es también a partir de las Cortes de Zaragoza de 1467 cuando se modifica el sistema procesal para exigir responsabilidades al Justicia, antes de esta fecha el tribunal competente era el formado por las Cortes con el Rey y a partir de ese momento se reducía a una comisión elegida por las Cortes de entre los legitimados para asistir a las mismas. Este tribunal de los diecisiete judicantes se constituía con diecisiete miembros pertenecientes a los cuatro estamentos o brazos de las Cortes (ricoshombres, caballeros, eclesiásticos y representantes de la Universidades) y elegidos anualmente por insaculación.

Pero a partir de las Cortes de 1528, se produce la irremediable decadencia de esta figura. El Justicia y su oficina pasa a constituir un tribunal real más y la institución pierde su prevalencia y pujanza, lo que permite que Juan de Lanuza sea decapitado sin proceso previo en 1591 por orden de Felipe II. A partir de aquí la decadencia es mucho más acentuada, en las Cortes de Tarazona de 1592 se suprime el carácter vitalicio del cargo, y los diecisiete judicantes se reducen a nueve, el nombramiento va a recaer en

regentes de la Cancillería y en base a su fidelidad al Rey y a su conocimiento del Fuero. Finalmente la intervención real en la designación de sus lugartenientes se intensifica y la institución es eliminada junto con los Fueros de Aragón por decreto de Felipe V, el 29 de junio de 1707, traspasando sus funciones a la Audiencia.

Al analizar la figura histórica del Justicia Mayor de Aragón se hacen evidentes las diferencias existentes con la institución que se crea en el Estatuto de Autonomía de 1982. Pero aún así, ambas instituciones mantienen similitudes notables, gran parte de los objetivos esenciales del Justicia medieval son los que le configuran hoy en nuestro Estatuto de Autonomía: la defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en dicho Estatuto, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del Estatuto de Autonomía recogen directamente las atribuciones de Justicia histórico como «guardián de las libertades de Aragón, defensor de los fueros y observancias y vigilante de la constitución orgánica del Reino»[34]. Son las atribuciones competenciales del actual Justicia las que le separan claramente de su antecedente histórico: El Justicia de Aragón no es actualmente un juez, como en buena parte lo era el Justicia Mayor, y las facultades que tiene atribuidas en el ámbito de protección de los derechos y libertades fundamentales, de la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y del Estatuto de Autonomía, carecen de la fuerza resolutoria y vinculante que poseía el Justicia Mayor en el desempeño de sus funciones.

La significación actual del Justicia no es comparable ni remotamente con la importancia histórica que llegó a alcanzar el Justicia Mayor de Aragón. La existencia actual de un ordenamiento jurídico racionalizado, con una separación radical del Poder Judicial, dotado de exclusividad y de independencia en el desempeño de su función jurisdiccional, y la introducción del Tribunal Cons-

34 LÓPEZ DE HARO, C., La Constitución y libertades de Aragón, Editorial Reus, Madrid, 1926, págs. 597-625.

titucional, con potestad anulatoria de actos y disposiciones contrarios a la Constitución, hace que aquellas potestades históricas tuvieran un difícil encaje jurídico en la actualidad.

Pero a pesar de esta diferente configuración, en la nueva regulación se han rescatado algunos de los elementos definitorios del Justicia Mayor: El actual Justicia mantiene las más importantes potestades y atribuciones personales del Justicia histórico, cuya finalidad es asegurar la máxima independencia en el desempeño de su función: la inviolabilidad y la inmunidad; no pudiendo ser detenido, citado, acusado ni denunciado por nadie y siendo irresponsable de todas las actividades realizadas en el desempeño estricto de su cargo.

En lo relativo a la estructura y organización de la institución actual, se recupera la figura histórica del Lugarteniente como asistente del Justicia, y su potestad de sustituirle en casos de ausencia o enfermedad.

3. EL JUSTICIA DE ARAGÓN EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

A) La figura del Justicia en el proyecto del Estatuto

En diciembre de 1980 se inician las conversaciones entre PSA-PSOE, UCD, PCE, AP y PAR, para llegar a los acuerdos políticos necesarios que permitieran redactar un anteproyecto de Estatuto de Autonomía que fuera presentado a la Asamblea Mixta de Parlamentarios (de las provincias aragonesas en las Cortes Generales) y Diputados provinciales, órgano constitucional competente, según el artículo 146 de la Constitución española, para llevar el texto estatutario a las Cortes Generales para su tramitación como Ley orgánica estatal.

La Mesa de Partidos logró el desbloqueo del proceso autonómico aragonés al elegir la vía del artículo 143 de la Constitución para acceder a la autonomía. Este proceso tuvo tres etapas bien diferenciadas: en primer lugar, la elaboración de las bases de

la autonomía de San Juan de la Peña, su conversión en texto articulado en la Ponencia de Alcañiz, y por último su aprobación en la Asamblea Mixta de Zaragoza

a) Las bases de la autonomía de San Juan de la Peña

Para la redacción de estas bases sobre el contenido del Estatuto, se constituyó una Mesa para la Autonomía integrada por los cinco partidos (dos de ellos, Partido Comunista y Alianza Popular, con voz pero sin voto, al no haber obtenido representación en ninguna de las tres circunscripciones provinciales en las elecciones a Cortes Generales, ni en las Diputaciones Provinciales) que inauguró sus trabajos el 16 de febrero de 1981 para concluirlos el 22 de mayo de ese mismo año, habiendo elaborado 31 bases, que enumeraban escuetamente los principios políticos que debían incluirse en el Estatuto de Autonomía y que entregarían al Presidente de la preautonómica Diputación General con la solicitud de que convocará a la Asamblea Mixta.

En este documento el Justicia de Aragón ya es considerado, en su base séptima, como órgano institucional de la Comunidad Autónoma, junto con las Cortes de Aragón, el Consejo de Gobierno y su Presidente[35].

La Base 17ª de la Mesa por la Autonomía, encargada de regular la figura del Justicia y su funcionamiento, está redactada con mayor amplitud de lo que luego le correspondió al precepto estatutario. Interesa destacar de la misma dos aspectos: de una parte, la consideración del Justicia como un órgano impulsor sin facultades resolutorias, y de otra las tres misiones específicas que se le encomienda; la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos recogidos en el Estatuto (para lo cual supervisará las actividades de la Administración de la Comunidad

35 Las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón son: las Cortes de Aragón, el Consejo de Gobierno, su Presidente y el Justicia de Aragón (Base nº 7, de la Mesa por la Autonomía. San Juan de la Peña, 22 mayo 1981).

Autónoma), la Defensa del Estatuto de Autonomía y la Defensa del Ordenamiento Jurídico Aragonés. Éstos van a ser los elementos definidores de la institución, que la caracterizan y la diferencian en alguna de sus competencias con respecto a otras figuras similares.

Esta base de referencia surgió como consecuencia de un debate habido en el seno de la Mesa autonómica durante su reunión del día 13 del marzo de 1981, en la que se asumieron los criterios de la ponencia defendida por el centrista José Luis Merino, en cuanto a la necesidad de regulación de esta institución y al alcance de sus funciones. Aunque los representantes de Alianza Popular, como seguirían haciendo en el resto del proceso, hicieron hincapié en la dificultad que iba a tener el Justicia de Aragón en lograr la coordinación necesaria con la figura estatal del Defensor del Pueblo.

En la redacción de este texto sólo se introdujo una modificación por parte de Antonio Casas (Partido Comunista), que añadió entre las funciones del Justicia, la de supervisar las actividades de la Administración Autonómica. La redacción última quedó de la siguiente manera:

"El Justicia de Aragón será elegido por las Cortes, a las que dará cuenta de sus actuaciones, siendo un órgano impulsor sin facultades resolutorias. Sus funciones son: la protección de los derechos individuales y colectivos recogidos en el Estatuto de Autonomía, para lo cual supervisará las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma, la defensa del Estatuto y la defensa del Ordenamiento Jurídico Aragonés.

El procedimiento de su actuación será regulado por una Ley de Cortes de Aragón".

(Base 17ª, Asamblea de San Juan de la Peña, 22 mayo 1981)

En la Asamblea de San Juan de la Peña, se acordó el nombramiento de una ponencia para que diera forma a las bases mediante su conversión en un texto articulado, que sería poste-

riormente sometido, tras abrir un período de enmiendas, a la definitiva aprobación de la Asamblea Mixta.

b) El Anteproyecto de Alcañiz

En el anteproyecto de Estatuto, llamado de Alcañiz, aprobado el 25 de junio de 1981, se transformaron las 31 bases en 64 artículos, 6 disposiciones adicionales y 11 disposiciones transitorias, que constituyen el antecedente más inmediato de lo que sería el Estatuto de Autonomía.

La base 17ª que regulaba la figura del Justicia se desdobló en dos artículos, 33 y 34, que integrarán un capítulo específico dedicado a esta institución, capítulo V, incluido en el título I, el de la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En esta nueva redacción se establece, en el artículo 33, un apartado en el que se dice expresamente que el Justicia de Aragón carecerá de facultades resolutorias (apartado 3), y se añade la necesidad de coordinación con la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución, que como ya se ha visto, fue uno de los debates principales en todo el proceso de aprobación del Estatuto. En el resto, el artículo era prácticamente idéntico al actual

En el artículo 34, además de la necesidad de redactar una ley de Cortes de Aragón que regule su procedimiento de actuación, se especifica en su apartado segundo, los requisitos imprescindibles para ser candidato a Justicia de Aragón, entre ellos que ostente la condición política de aragonés y que posea una reconocida fama y probidad.

El capítulo V de este anteproyecto, que luego pasaría a la aprobación por la Asamblea Mixta de Zaragoza es el siguiente:

Artículo 33

1. El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54, de la Constitución española, y su

coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:

a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.
b) La tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación
c) La defensa de este Estatuto

2. En el ejercicio de su función, el Justicia podrá supervisar la actividad de la Administración Autonómica, dando cuenta a las Cortes.
3. En el desempeño de sus misiones específicas, el Justicia de Aragón carecerá de facultades resolutorias.

Artículo 34

1. El Justicia de Aragón será elegido en las Cortes de Aragón
2. La elección podrá recaer en cualquier ciudadano de reconocida fama y probidad, que ostente la condición política de aragonés.
3. El procedimiento para su nombramiento y actuación será regulado por una ley de Cortes de Aragón

c) El Estatuto de Autonomía en Zaragoza

El texto del proyecto de Alcañiz, y en particular lo dedicado a la institución del Justicia, sufrirán pocas modificaciones a lo largo de los días de debate de la Asamblea Mixta de Zaragoza.

En esta fase de aprobación del proyecto de Estatuto se presentaron seis enmiendas, dos del centrista Biel Rivera a los artículos 33 y 34 de pura corrección estilística, que fueron aceptadas por la Ponencia. En el artículo 33, se modifica la expresión Administración Autonómica por la de Administración de la Comunidad Autónoma, y en el 34, "el Justicia será elegido en las Cortes" es modificado por "...el Justicia será elegido por las Cortes".

El Partido Comunista presentó una enmienda al artículo 33 pidiendo la adición de un nuevo apartado, en el que se dijera que el Justicia rendirá cuentas de su gestión ante las Cortes de Aragón. Porque tal como estaba redactado[36], según Antonio Casas, se limitaba extraordinariamente la rendición de cuentas de este comisionado de las Cortes, y evidentemente tiene que rendir cuentas de su gestión, no sólo de la supervisión de la actividad de la Administración autonómica. La Ponencia aceptó y asumió la enmienda comunista, convirtiéndose la misma en el entonces apartado 4[37].

El PAR presentó dos enmiendas al artículo 33, la primera de ellas, la número 12, pretendía la supresión del inciso del apartado "sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución", argumentando el portavoz Hipólito Gómez de las Roces, que el Justicia es históricamente anterior al Defensor del Pueblo y no tiene nada que ver con este, por eso es innecesario esa referencia a la institución constitucional. La enmienda fue rechazada, lo mismo que la número 13, en la que se criticaba que el Justicia no tuviera facultades resolutorias y se solicitaba su supresión.

Sobre el artículo 34, el PAR proponía la supresión de los dos últimos apartados del precepto, dejando sólo el primero, el referido a la elección del Justicia por las Cortes de Aragón. El partido enmendante renunció a su defensa, pasándose a la correspondiente votación donde la enmienda fue rechazada[38].

---

36 "En el ejercicio de su función, El Justicia podrá supervisar la actividad de la Administración autonómica, dando cuenta a las Cortes" (art. 33.2 del Anteproyecto de Alcañiz).

37 Vid. Una amplia recopilación de textos utilizados en la elaboración del Estatuto en CONTRERAS M., El Estatuto de Autonomía de Aragón: Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés. Zaragoza: Cortes de Aragón, 1987.

38 CONTRERAS, M., El Estatuto de Autonomía de Aragón. Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés. Zaragoza: Cortes de Aragón, 1987. Documento 10.8, p. 328.

La redacción de los dos artículos quedaría prácticamente igual, a excepción hecha de la enmienda aceptada del Partido Comunista.

B) Los debates parlamentarios en las Cortes Generales

Un hecho alejado del puro trámite parlamentario marcó decisivamente el paso del Estatuto por las Cortes Generales, y era la previsión de que estas iban a disolverse en otoño de 1982, antes de que se agotará el periodo normal de la legislatura, como así ocurrió. La posibilidad de una disolución anticipada de las Cortes provocó en la tramitación del Estatuto, dos consecuencias:

La primera, la rapidez con que se desarrollaron los trámites parlamentarios. Desde finales de 1981, el Proyecto de Ley estuvo paralizado durante siete meses esperando el informe de la Ponencia[39], y en poco más de dos meses concluiría con su aprobación por el Pleno del Senado y posterior promulgación el 10 de agosto de 1982[40].

La segunda consecuencia, fue la necesidad de que en el Senado no se produjeran variaciones sobre el texto aprobado por el Congreso, porque si no, no sería posible aprobar el Estatuto antes de disolverse las Cortes. El grupo parlamentario socialista manifestó ya en el Senado que se opondrían a cualquier alteración al texto remitido por el Congreso y efectivamente así ocurrió, pues el Senado no introdujo ninguna modificación en el texto del Estatuto que aprobó el Congreso[41].

---

39 El plazo de presentación de enmiendas al Proyecto de Ley concluyó el 30 de octubre de 1981, y no fue hasta el 13 de mayo de 1982 cuando se hizo público el informe de la Ponencia.

40 La Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón fue publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 195, de 16 de agosto de 1982.

41 J.M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, Zaragoza, Diputación General de Aragón,1985, p. 56.

Fue en su paso por la Comisión Constitucional del Congreso donde se produjeron las dos últimas modificaciones con respecto al Proyecto de Ley:

Se suprimió el apartado 3 del artículo 33, referido a la carencia de facultades resolutorias de el Justicia, apartado que se introdujo en el anteproyecto de Alcañiz, al convertir las bases en texto articulado. En su informe, la Ponencia afirma que el acuerdo de una nueva redacción fue adoptado por unanimidad.

Y por otro lado, se eliminó en el artículo 34, la referencia a las condiciones de elegibilidad del Justicia. La redacción de este artículo es la que más variaciones ha sufrido en el trámite parlamentario, y recoge en su redacción final la filosofía existente en las Bases para la Autonomía de dejar a una Ley de Cortes Aragonesas la regulación posterior de la figura del Justicia, en cuanto al nombramiento, cese y condiciones de elección, funciones y principios generales de la institución.

Antes del dictamen de la Comisión Constitucional y durante el plazo de presentación de enmiendas, el PAR reprodujo sus dos enmiendas de la Asamblea Mixta de Zaragoza, (nº 12 y 13). La enmienda número 13, referida a la carencia de facultades resolutorias, fue aceptada.

Carmen Solano, del Grupo Mixto y Francisco Fernández Ordoñez, presentaron una enmienda conjunta (nº 116) que fue rechazada sobre la supresión del apartado 2, del artículo 33, argumentando que la supervisión de la Administración de la Comunidad Autónoma es más bien misión de las Cortes y no del Justicia.

Una última enmienda de Coalición Democrática (nº139) trataba de dar una redacción más explicativa al apartado primero del artículo 33, aunque sustancialmente era coincidente con la redacción aprobada en la Asamblea de Zaragoza.

No hubo ya más debates en el Pleno del Congreso en torno a este precepto, aprobándose por mayoría en una votación global

con otros artículos, del 26 al 34 inclusive, por 275 votos a favor, 5 en contra y 16 abstenciones[42].

En cuanto al artículo 34, se presentaron 7 enmiendas en el trámite del Congreso. Una primera de Hipólito Gómez, reproduciendo la de la Asamblea Mixta. Mariano Alierta proponía dos enmiendas, una de ellas ofrecía una nueva redacción al segundo apartado (aragonés de reconocida fama y probidad), y en la otra pedía una mayoría cualificada de dos tercios de los diputados para la elección del Justicia por las Cortes Aragonesas.

Tres enmiendas presentó el centrista José Luis de Arce: dos de ellas iguales a las de Mariano Alierta, y la tercera, proponiendo un artículo 34 bis en el que se enumeran todas las incompatibilidades posibles en las que podría concurrir el candidato al Justiciazgo; que fue exactamente igual que la última enmienda de todo este proceso, presentada por Carmen Solano y Fernández Ordóñez.

La Comisión Constitucional, en vista de las numerosas enmiendas presentadas aprobó una redacción menos detallada del precepto en la línea del estatuto catalán o valenciano[43]. En el informe de la Ponencia del Congreso se manifiesta el acuerdo mayoritario de sus miembros de proceder a una nueva redacción más sintética del artículo[44]. El nuevo precepto fue aprobado por unanimidad en la Comisión Constitucional y por amplia mayoría (sólo cinco votos en contra) en el Pleno del Congreso[45].

---

42 Texto publicado el 30 de junio de 1982. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno), nº 247 y 248.

43 El Dictamen de la Comisión Constitucional tuvo lugar el día 19 de mayo de 1982. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones), nº 8.

44 La redacción del artículo 34 del Estatuto quedaría del siguiente modo: "Una ley de Cortes de Aragón concretará el alcance de las funciones del Justicia de Aragón, así como el procedimiento de su elección por aquellas y el régimen de incompatibilidades".

45 La aprobación por el Pleno del Congreso se produjo en los días 15 y 16 de junio de 1982. Texto publicado el 30 de junio de 1982. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno), núms. 247 y 248.

Fruto de la necesidad apuntada, en el Senado no hubo ninguna enmienda, quedando aprobados los dos preceptos por unanimidad[46].

C) La regulación del Justicia en el Estatuto

El Justicia de Aragón aparece regulado en el Estatuto de Autonomía en los artículos 33 y 34, dentro de un capítulo específico (capítulo V) del título I, Organización Institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón. Es el artículo inicial de este título (art. 11) el que le otorga la mayor relevancia formal a esta institución, al considerarlo como órgano institucional de la Comunidad Autónoma, conjunta e igualitariamente con las Cortes (capítulo I), el Presidente (cap. II), la Diputación General (cap. III) y la Administración de Justicia (cap. IV).

Esta elevada posición institucional de la figura del Justicia que le otorga el Estatuto, resulta innovadora con respecto a la del resto de Estatutos Autonómicos[47] e incluso con lo establecido en la Constitución. En su artículo 152, donde regula la organización institucional autonómica de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía rápida (artículo 151) y extendido en virtud del principio de homogeneidad institucional a las constituidas de acuerdo con el artículo 143 (caso de Aragón), dispone que la orga-

---

46 La aprobación por el Pleno del Senado se produjo durante los días 26 y 27 de julio de 1982. Texto publicado el 30 de julio de 1982. Diario de Sesiones del Senado (Pleno), núms. 168 y 169.

47 Ningún otro otorga esta elevada posición institucional a sus Defensores del Pueblo Autonómicos: en los estatutos catalán, gallego, balear y canario aparecen regulados en el apartado dedicado a las correspondientes Asambleas Legislativas. En el Estatuto andaluz y valenciano se encuentra también como los anteriores, dentro del título dedicado a la organización institucional de las Comunidades Autónomas, pero en el capítulo dedicado al poder ejecutivo, lo que induce a pensar que se ha primado el objeto de su misión, el control de la Administración Autonómica. Más sorprendente resulta la inclusión en el Estatuto Vasco del Ararteko en el título I (De las competencias del País Vasco) en lugar de en el título II (De los poderes del País Vasco) lo que quizás hubiese sido más correcto.

nización institucional estará basada en una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente.

La pretensión de los redactores del Estatuto al convertir al Justicia en un órgano sustancial en el nuevo orden jurídico-político que se crea, era dar una mayor relevancia política y fundamentación histórica a la reivindicación autonómica, aportando un elemento propio y particular que nos diferenciaba del resto y para asegurar no sólo su existencia, si no para proteger su posterior funcionamiento.

Pero resulta de todo punto exagerado esta consideración paritaria del Justicia, con respecto al Parlamento y al Ejecutivo autonómico. Al caracterizar al Justicia como un órgano sustancial de la Comunidad, su inexistencia haría que ésta no pudiera ser considerada como tal, y ello no es así, porque si bien es cierto que la presencia del Justicia caracteriza al Estatuto y a la Comunidad Autónoma, su no existencia no afecta en absoluto a ésta, que podría permanecer como tal. De hecho gran parte de ellas no cuentan con la presencia de una figura similar. El Justicia de Aragón puede ser más bien considerado como órgano estatutario secundario, o como dice BAR CENDÓN, una "figura constitucionalmente relevante o garantizada"[48], pero no una institución básica como las anteriormente señaladas.

Si la redacción del artículo 11 del Estatuto y la ubicación como capítulo específico dentro del título I dejaba clara la intención sobre la naturaleza jurídica de esta institución; el desarrollo de esta figura en los artículos 33 y 34 incide sobre esta voluntad, al eludir cualquier referencia al Justicia como comisionado de las Cortes. El conjunto de sus competencias y su funcionalidad deriva directamente del Estatuto y no por una delegación tácita o expresa de las Cortes de Aragón, que serán las encargadas de nombrar y

48 BAR CENDÓN, A., .El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982. En "Derecho público aragonés: Estudios sobre el derecho de la CCAA de Aragón" /dir. Antonio Embid Irujo. Zaragoza: Justicia de Aragón, Ibercaja, 1990, p. 173.

destituir al Justicia, de recibir sus informes y de dedicar una partida presupuestaria para su mantenimiento. Las Cortes se ocupan de los aspectos estructurales de su institución, pero no de su dinámica o actividad.

Por lo que se refiere a las funciones encomendadas al Justicia, el Estatuto señala como misiones específicas: La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del Estatuto. Para ello el Justicia podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma.(art. 33.2).

Analizando la primera de las tres misiones, sorprende que se haga referencia a la protección y defensa sólo de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto, y no con un carácter más general, a los comprendidos en el título I de la Constitución[49]. Pero una lectura del art. 6.1 del propio Estatuto aragonés, constata que la diferencia no es tal, porque en él se precisa que los derechos, libertades y deberes fundamentales de los aragoneses son los establecidos en la Constitución[50]. Aunque hay autores como MERINO HERNÁNDEZ, que sostiene que para la defensa de los derechos cívicos constitucionales está previsto el Defensor del Pueblo y que el Justicia se debe ocupar de los específicos previstos en el Estatuto de Autonomía que hagan referencia exclusiva a Aragón, como el derecho a elegir y ser elegido para formar parte de las Cortes (art. 18.8), el derecho a las comunidades aragonesas radicadas fuera de Aragón a participar en la vida cultural y social de la Comunidad Autónoma (art. 8), o la protección de las diversas modalidades lingüísticas de Aragón (art. 7)[51].

---

49 Lo que ocurre en otros estatutos, como el andaluz y valenciano y en la propia regulación constitucional del Defensor del Pueblo. Los estatutos vasco y gallego se limitan a referirse al modelo del Defensor del Pueblo estatal.

50 Ver artículos quince al treinta y ocho de la Constitución Española.

51 MERINO HERNÁNDEZ, J.L., Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón, Zaragoza, Guara Editorial, 1983, p. 210.

La propia oficina del Justicia en su primer informe a las Cortes de Aragón en 1988, intenta conjugar las dos propuestas, señalando como los derechos reconocidos en el Estatuto y por tanto objeto de su protección, además de los constitucionales, los preceptos 4, 5, 6.2, 7, 8, 9, 12, 15, 16, 18, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 y 61 del mismo, que como más tarde veremos en la mayor parte de los casos tiene más que ver con las otras dos funciones del Justicia, que con la de protección y defensa de los derechos individuales y colectivos[52].

Es en esta misión específica donde se desprende una identidad de funciones entre el Justicia y el Defensor del Pueblo, puesto que con independencia de su campo de actuación, las dos instituciones tienen como misión defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de la Administración. Existe no obstante una notable diferencia a favor del Defensor del Pueblo en cuanto a mecanismos de actuación, al ostentar esta institución la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad y amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 162 C.E).

En cuanto al ámbito de supervisión, mientras que el Defensor del Pueblo tiene como marco propio el estatal, el específico del Justicia es el de la Administración Autónoma. No se deduce de la redacción de la Constitución y de los Estatutos, que la acción del Defensor del Pueblo esté limitado en la Administración Autonómica, y es aquí donde se produce el peligro de concurrencia y duplicidades entre las dos instituciones, por el carácter general de defensor de los derechos comprendidos en Título I y consiguientemente de la supervisión de la Administración Pública en general que la Constitución atribuye al Defensor del Pueblo (artículos 14, 138.2, 149.1).

---

52 Primer Informe del Justicia de Aragón, 1988, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1989, p. 23-24.

Pero tampoco parece que exista una relación de jerarquía entre ambas instituciones[53], dado que no forman dos niveles jerárquicos de un mismo órgano, más bien existe un ámbito de competencias concurrentes, que hará necesaria como señala el artículo 33 del Estatuto, la coordinación del Justicia con la figura estatal y que su actuación se realice "sin perjuicio de la institución prevista en el art. 54 de la Constitución"[54].

Las otras dos misiones del Justicia a las que hacemos referencia, son las que marcan la diferencia cualitativa con el resto de los Defensores del Pueblo Autonómicos y las que recogen la tradición histórica del Justicia: velar por la defensa y aplicación del ordenamiento jurídico propio (el derecho foral y la legislación emanada de las Cortes y del Gobierno de Aragón) y como protector de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, frente a la actuación de la Administración autonómica y local, como de las disposiciones o los actos contrarios al Estatuto, provenientes tanto del Estado como de otras Comunidades.

Por último el Estatuto se ocupa de la relación ente el Justicia y el Parlamento Territorial. Siguiendo la teoría de EMBID IRUJO[55], en su estudio comparativo de los Defensores del Pueblo Autonómicos, los casos en los que no está claramente considerado el Defensor como órgano del Parlamento, son aquellos en que se prevé una relación con el mismo en los preceptos estatutarios. Este es el caso del Justicia, que en el artículo 34 del Estatuto, establece que son las Cortes las encargadas de su nombramiento y del procedimiento de su elección. El Estatuto va más allá al exigir al Justicia a rendir cuentas de su gestión ante las

53 BAR CENDÓN, A., La regulación jurídica de los "defensores del pueblo regionales". ¿Cooperación o conflicto?, en "Revista de Derecho Político". (1983), n. 18-19, p. 102.

54 I. FOLCHI y A. BAYONA, La defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Instituciones similares al Defensor del Pueblo. En "Revista Vasca de Administración Pública" (1983), nº 6, p. 79.

55 A.EMBID IRUJO, El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos. 2ª ed. Madrid: INAP, 1991, p. 43.

Cortes de Aragón (art. 33.3). Así que la caracterización del Justicia como órgano primario institucional, al mismo nivel de las Cortes que otorga el Estatuto se ve empañado por las relaciones de dependencia que se establecen entre ellos, sin tener en cuenta otras posteriores, como el nombramiento del Lugarteniente, la aprobación de los presupuestos de la institución, etc.

La institución del Justicia de Aragón, cuya cabeza es elegida por el Parlamento pero que luego se separa de él y pasa a convertirse en controlador tanto de su actividad administrativa como de la política (tutela del ordenamiento jurídico aragonés y defensa del estatuto de autonomía), se configura como una figura mixta, mezcla de Comisionado y supervisor del propio Parlamento y con él, de toda la actividad política de la Comunidad Autonómica.

Como determina el Estatuto en su artículo 34, será el posterior desarrollo legislativo (Ley 4/1985, de 27 junio del Justicia de Aragón) el que precisará el alcance de sus funciones y su relación con el resto de instituciones aragonesas, que en el marco del Estatuto permite diversas opciones gracias a la amplia competencia que se le reconoce a la Comunidad para regular las instituciones de autogobierno.

4. LA LEY ARAGONESA DE REGULACION DEL JUSTICIA Y LA EFECTIVA CREACION DE LA FIGURA

A) El proyecto de ley y el debate en las Cortes de Aragón

Para hacer efectivo lo previsto en el artículo 34 del Estatuto, la Mesa de las Cortes de Aragón, reunidas el 27 de diciembre de 1983, decidió la constitución de una ponencia especial para que diera desarrollo a las previsiones estatutarias y elaborara la correspondiente proposición de ley. Esto fue posible por la renuncia que efectuó la Diputación General de Aragón a realizar iniciativa legislativa sobre esta materia, en aras a conseguir una mayoría clara de consenso.

La ponencia extraordinaria que estuvo compuesta por el CDS (José Luis Merino Hernández), Grupo Mixto (Juan Antonio Bolea Foradada), Coalición Popular (Rafael Zapatero González) y PSOE (Eugenio Benedicto Gracia) tardó más de año y medio en elaborar la Proposición de Ley reguladora del Justicia de Aragón, que fue publicada en el Boletín Oficial Cortes de Aragón (BOCA) el 13 de mayo de 1985[56]. La Mesa de las Cortes, en sesión celebrada el 7 de mayo, admitió a trámite la Proposición de Ley, iniciándose su tramitación por el procedimiento de urgencia, al haberlo solicitado así los cuatro Grupos Parlamentarios[57] y que finalizó con su discusión y aprobación en sesión plenaria de las Cortes, el 20 de junio de 1985[58], reunidas esta vez en Ejea de los Caballeros, como clara referencia histórica a las Cortes celebradas en 1265 por Jaime I, en donde se adoptaron los acuerdos entre los que se encuentra el punto de partida de la jurisdicción y autoridad alcanzadas por el Justicia en los siglos XIV y XV.

La proposición de ley, compuesta por 38 artículos, más una disposición adicional, dos disposiciones transitorias y una final, está estructurada de la siguiente manera: un primer bloque constituido por los títulos preliminar, primero y tercero, que comprenden los principios generales de la institución, el nombramiento y cese del Justicia y las relaciones del Justicia con las Cortes de Aragón y un segundo bloque de la proposición de ley, que está constituido por el título segundo, sobre la regulación de las competencias que al Justicia otorga el Estatuto.

En su fase de debate en el Pleno de las Cortes Aragonesas, la proposición de ley no sufrió grandes variaciones, los puntos de dis-

---

56 Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, 13 de mayo de 1985, nº 69, p. 1240-1244.

57 Siguiendo el artículo 107 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997; la Mesa de las Cortes acordará que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia bien a petición de la Diputación General o de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados.

58 Publicada en el BOCA el 2 de julio de 1985, nº 57 y en el BOE, el 4 de septiembre de 1985, nº 212.

crepancia giraron fundamentalmente como en todo el proceso de aprobación de la Ley (fase de presentación y calificación de enmiendas, fase de ponencia, y debate y dictamen en la Comisión Institucional) en torno a tres cuestiones: a) su tratamiento en el protocolo de la Comunidad Autónoma, b) el procedimiento para la elección del Justicia, y c) la necesidad de ostentar la condición política aragonesa o la vecindad civil para ser elegido Justicia de Aragón.

El Grupo Parlamentario Aragonés Regionalista y el Grupo Parlamentario Popular presentaron dos enmiendas al artículo 4, (el Grupo Popular retiró la suya antes del debate) cuya redacción establecía que «el Justicia ocupará en el protocolo de la Comunidad Autónoma, el puesto inmediato al Presidente de las Cortes y su asignación será la que se fije en la Ley de presupuestos, acorde con la dignidad de su función»[59]. Se consideraba en palabras del portavoz del Grupo Aragonés Regionalista, Bolea Foradada que era "un texto ambiguo y que se presta a una continua discusión sobre la dignidad de esta institución para acordar la retribución necesaria, que perjudica la estabilidad y el prestigio de la figura"[60]. Por lo que ellos proponían que en el artículo se recogiera explícitamente que el Justicia tendría los mismos derechos honoríficos y económicos que el Presidente de las Cortes[61].

La enmienda fue rechazada, argumentado por la ponencia, que la Ley de Presupuestos es el instrumento correcto, «no sólo para la designación de la retribución del Justicia, si no para la de todos los puestos de las Cortes y de la Diputación General»[62].

---

59 Dictamen de la Comisión Institucional sobre la Proposición de Ley reguladora del Justicia de Aragón. Boletín Oficial de las Cortes, nº 80, de 20 de junio de 1985, p. 1416.

60 Debate y votación en el Pleno de las Cortes del Dictamen de la Comisión Institucional sobre la Proposición de Ley reguladora del Justicia de Aragón. Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, nº 36, del año 1985. Primer periodo-Legislatura I, p. 1478.

61 Enmiendas presentadas a la Proposición de Ley reguladora del Justicia de Aragón. Boletín Oficial de las Cortes, nº 78, de 14 de junio de 1985, p. 1370.

62 Debate y votación en el Pleno de las Cortes del Dictamen de la Comisión Institucional sobre la Proposición de Ley reguladora del Justicia de Aragón. Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, nº 36, del año 1985. Primer periodo-Legislatura I, p. 1479.

La fase más polémica del debate se debió a una enmienda del Grupo Parlamentario Mixto, firmada por el diputado comunista Antonio de las Casas Gil, sobre el proceso de elección del Justicia, criticando la modificación que se hizo en el debate de la Comisión Institucional aprovechando la ausencia de un diputado, y desvirtuando así el consenso obtenido en la fase de Ponencia. En el informe de la Ponencia se aceptaba la enmienda presentada por el diputado comunista sobre el procedimiento para el nombramiento del Justicia: *«los Grupos Parlamentarios proponen candidatos a la Comisión de Reglamento, y ésta a su vez remite a la Mesa de las Cortes los nombres de los candidatos, que por último, son presentados en Pleno»*[63]. Fue en el debate en Comisión, donde el Grupo Parlamentario Socialista introdujo una enmienda que atribuía a la Comisión de Reglamento dos funciones importantes: decidir un solo candidato entre todos los propuestos y elevar directamente al Pleno sin pasar por la Mesa de las Cortes, ni la Junta de Portavoces, este único candidato[64].

De este modo se elimina el papel de la Mesa (órgano máximo de representación colegiada del Parlamento aragonés)[65] y se le atribuye a la Comisión de Reglamento de las Cortes, la función de la Mesa. La razón de fondo de la enmienda del Grupo Parlamentario Socialista era evitar que los posibles candidatos tuvieran que ser objeto de un debate y votación parlamentaria con la repercusión pública que esto supone. En el propio debate parlamentario se introdujo por el Grupo Mixto la propuesta de una enmienda transaccional para volver a una redacción más similar a la inicial, que fue asumida por el resto de los grupos parlamentarios alcanzando así el consenso conseguido en fase de Ponen-

63 Informe de la Ponencia encargada de informar la Proposición de Ley reguladora del Justicia de Aragón. Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, nº 79, de 19 de junio de 1985.

64 Dictamen de la Comisión Institucional sobre la Proposición de Ley reguladora del Justicia de Aragón. Boletín Oficial de las Cortes, nº 80, de 20 de junio de 1985, p. 1416.

65 Art. 28 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997.

cia. Así que el procedimiento aprobado por el Pleno resultó ser el siguiente: *El dictamen de la Comisión de Reglamento será presentado ante la Mesa de las Cortes en el plazo máximo de un mes, y será la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces la que elevará al Pleno el nombre de un candidato.*

En el proceso de elaboración de esta Ley, durante el plazo de presentación de enmiendas, el Grupo Parlamentario Aragonés introdujo de nuevo una enmienda al artículo 10 de la Proposición de Ley. En la redacción inicial de la Proposición de Ley, y en el informe de la Ponencia se exigía que para poder ser elegido Justicia de Aragón, el candidato debía reunir estas dos condiciones; gozar de la condición política de aragonés y poseer la vecindad civil aragonesa. La enmienda proponía que estos requisitos fueran alternativos, no necesariamente acumulativos[66].

En el debate en la Comisión Institucional, se aceptó la enmienda del Grupo aragonesista, y a este dictamen de la Comisión que llegó al Pleno de las Cortes, el diputado J.L. Merino, perteneciente al Grupo Mixto, presentó una enmienda más bien de carácter testimonial[67], que pretendía fuera condición indispensable para la elección del Justicia, que el candidato poseyera la vecindad civil aragonesa, argumentando que si se aceptaba como requisito alternativo, que el candidato gozará de la condición política de aragonés, podría darse el caso de resultar elegida una persona que llevará en Aragón únicamente el tiempo indispensable para empadronarse, lo que no parecía ser lo más adecuado para el desempeño del cargo.

---

66 Enmienda nº 27 a la Mesa de la Comisión Institucional sobre la Proposición de Ley reguladora del Justicia de Aragón. Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, nº 78, de 14 de junio de 1985, p. 1375.

67 El Grupo Mixto votó en el Pleno de las Cortes de Aragón a favor de su enmienda (nº 28. Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, nº 36, del año 1985. Primer periodo-Legislatura I, p. 1478) y al mismo tiempo apoyó el texto del artículo dictaminado por la Comisión.

En realidad de acuerdo con las previsiones del artículo 4 del Estatuto de Autonomía[68], hubiese sido suficiente con exigir sólo la condición política de aragonés o en términos del propio Estatuto: "la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Aragón", que es lo que determina, además de la inscripción en el censo electoral, la posibilidad del ejercicio de los derechos políticos derivados del Estatuto, entre los que se encuentra la posibilidad de ser candidato a Justicia.

La Proposición de Ley lo que hace es ampliar la fórmula admitiendo también la condición de vecindad civil, es decir, aragonés de origen pero residente fuera de la Comunidad. En palabras del Sr. Bolea "lo que se pretende es que no sólo los que vienen a Aragón pueden ser Justicia, si no que los aragoneses que viven fuera de Aragón pueden ser Justicia, y esta es la gran novedad de esta ley"[69]. La Ley 4/1985, de 27 de junio del Justicia de Aragón, es la única de las leyes autonómicas sobre los comisionados parlamentarios autonómicos que se refiere a la exigencia de vecindad civil, todas las demás exigen sólo la condición política o vecindad administrativa. Al final la enmienda fue rechazada por sesenta votos en contra y cuatro a favor, y el primitivo artículo decimoséptimo en el dictamen de la Comisión fue aprobado por unanimidad.

Por último el resto de las enmiendas del debate se centraron el título III (disposición adicional y transitoria segunda) y la exposición de motivos.

A la disposición adicional, se presentó un voto particular de los Grupos Parlamentarios Popular, Aragonés Regionalista y Mixto que fue aceptado por el Grupo Socialista, en el que se propone una corrección técnica: "se debe presentar ante la Mesa de las Cortes

---

68 Art. 4.1. Estatuto de Autonomía de Aragón: A los efectos del presente Estatuto gozan de la condición política de aragoneses los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Aragón.

69 Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, nº 36 del año 1985. Primer periodo-Legislatura I, p. 1481.

un Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta institución, que será debatido y aprobado por la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces"[70], y no ante la Comisión de las Cortes con la que se relacione, que era lo redactado en la Proposición de ley.

El debate sobre la disposición transitoria segunda, giró en torno al inicio del procedimiento para el nombramiento del primer Justicia. El Grupo Parlamentario Mixto planteaba que la fórmula "dentro de seis meses, las Cortes iniciaran el procedimiento" era demasiado vaga y ambigua y que otorgaba al Presidente de la Cámara un margen político muy amplio para decidir cuando se iniciaba el proceso.

La argumentación fue bien recibida entre el resto de los grupos parlamentarios y se aceptó una enmienda transaccional en las que se establecía que será el Presidente de las Cortes, de acuerdo con la Mesa y la Junta de Portavoces quien iniciará el proceso para el nombramiento del primer Justicia.

Con respecto a la exposición de motivos, se presentaron al inicio del trámite parlamentario, en el plazo de presentación de enmiendas, dos propuestas de preámbulo en forma de adición; una del Grupo Parlamentario Socialista y otra de los diputados comunistas. En el informe de la Ponencia, se propone redactar un Preámbulo conjunto a la Ley. Con esta condición, tras llegar a un acuerdo conjunto, todos los grupos permiten que se introduzca en el informe de la Ponencia, la enmienda socialista como soporte y punto de partida para lograr un texto unitario. Pero este acuerdo no fue posible, y se mantuvieron las dos propuestas, la del Grupo Socialista y la de los diputados comunistas hasta el debate en el Pleno de las Cortes.

El portavoz comunista, Sr. De las Casas Gil, reprochaba a esta exposición de motivos la falta de fundamentación escalonada, es

70 La necesidad de acuerdo de la Junta de Portavoces, se debe a que en el Reglamento de las Cortes de Aragón la potestad reglamentaria en general, está así regulada. Ver en concreto su artículo 29.

decir, con referencias primero al reconocimiento constitucional del Defensor del Pueblo; en segundo lugar, a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo que es la que abre en su artículo 12, la posibilidad de figuras similares en las Comunidades Autónomas, después el resto de los Estatutos donde se recoge esta figura, y para finalizar la referencia al Estatuto de Autonomía de Aragón.

Los diputados comunistas retiraron la enmienda, al no querer que esta fuera sometida a votación unilateral y pudiera salir adelante un Preámbulo elaborado sólo por ellos, pero no votaron a favor de la propuesta socialista, según sus palabras porque "no era una propuesta unitaria, en una Ley que en temas mucho más básicos si ha conseguido la unanimidad"[71].

La redacción de la exposición de motivos de esta Proposición de Ley, redactada por el Grupo Parlamentario socialista sólo tuvo el apoyo de sus propios diputados, toda la oposición se abstuvo.

B) La regulación por el texto legal

a) La configuración del Justicia y su dependencia de las Cortes Aragonesas

La Ley reguladora del Justicia de Aragón ha configurado una institución dotada de una gran autonomía respecto de las Cortes de Aragón. En su artículo 4.2 determina explícitamente que no estará sujeto a mandato imperativo alguno y que no recibirá instrucciones de ninguna autoridad, desempeñando sus funciones según su criterio. Este principio de autonomía se ve reforzado con una serie de preceptos que garantizan las posibilidades de información y actuación necesarias para el desempeño de su función, como la posibilidad de actuar de oficio, los poderes de inspección y los medios coactivos no decisorios con los que cuenta para reca-

71 Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, nº 36 del año 1985, Primer Periodo-Legislatura I, p. 1485.

bar la información precisa, y la obligatoriedad de los poderes públicos de auxiliarle en sus investigaciones.

Si la Ley reguladora no deja ninguna duda sobre la autonomía funcional del Justicia de Aragón, otra situación distinta nos encontramos al analizar las relaciones entre el Justicia y las Cortes de Aragón desde el punto de vista orgánico.

Desde una perspectiva orgánica, el Justicia se encuentra configurado como un órgano fiduciario de las Cortes, que necesita de la confianza de las mismas para su existencia. Son ellas las que le nombran y le cesan, intervienen del mismo modo en el nombramiento del Lugarteniente, son las encargadas de aprobar los presupuestos de funcionamiento de la institución, que constituyen una partida especifica dentro de los presupuestos de las Cortes Aragonesas, y el Justicia está obligado a rendir cuentas de su gestión mediante la presentación de un informe anual de sus actividades ante dichas Cortes.

Pero esta clara situación de dependencia, se encuentra matizada gracias a una serie de mecanismos que se han articularon para salvaguardar su autonomía: la necesidad de una mayoría cualificada para su nombramiento y cese, la duración de su mandato superior al de la legislatura, o la no interrupción de su actividad aunque las Cortes no se encuentren reunidas o hubiesen sido disueltas. La atribución de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad a la actuación del Justicia de Aragón y a su persona garantizan del mismo modo la autonomía funcional y orgánica del Justicia como una muestra más de su independencia frente a los poderes de la Comunidad Autónoma.

Sin perjuicio del respeto a la autonomía de su actuación, las Cortes de Aragón mantienen con el Justicia unos vínculos institucionales regulados en la propia Ley. La relación habitual se canaliza a través de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, que es ante quién el Justicia efectúa informes periódicos y formula propuestas sobre el funcionamiento de la institución, es tam-

bién la encargada junto con el propio Justicia de nombrar al Lugarteniente. Dejando a un lado el Pleno de las Cortes, que es el encargado como hemos visto de su nombramiento, de su cese, de la aprobación del presupuesto y ante quién debe presentar el informe anual, el Justicia mantiene una relación administrativa con la Mesa y la Junta de Portavoces, ya que son las encargadas de aprobar el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución, participan también decisivamente en la elaboración del presupuesto de la institución según anteproyecto presentado por el Justicia, y es el órgano encargado de iniciar el procedimiento de elección del primer Justicia de Aragón, y en posteriores ocasiones de proponer un candidato para su nombramiento que luego elevará para su aprobación al Pleno de las Cortes. Por último se relacionará con la Diputación Permanente, cuando las Cortes no estén reunidas o hubiera acabado su mandato.

A partir de aquí analizaremos de una manera más detallada, todo lo apuntado sobre la configuración del Justicia y en un apartado especial lo concerniente a sus relaciones con las Cortes Aragonesas.

a') El nombramiento y cese por las Cortes de Aragón

El Justicia de Aragón es elegido por las Cortes, reunidas en sesión plenaria convocada al efecto.

Puede ser elegido Justicia de Aragón cualquier persona mayor de edad, que esté en pleno uso de los derechos civiles y políticos y que goce de la condición política de aragonés o posea la vecindad civil aragonesa (art. 7 Ley del Justicia)[72]. La Ley del

72 Algunos autores como GARRIDO LÓPEZ, C., en El Justicia de Aragón: Naturaleza, estatuto jurídico y funciones en «Derecho Público Aragonés» EMBID IRUJO, A. (dir.), El Justicia de Aragón y Dykinson, S.L., Zaragoza, 2000; y BAR CENDÓN, A. En El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982, en «Derecho Público Aragonés» EMBID IRUJO, A. (dir.), El Justicia de Aragón-Ibercaja, Zaragoza, 1990; consideran que esta previsión vulnera lo dispuesto en el artículo 4.1 del Estatuto de Autonomía aragonés, que vincula el ejercicio de los derechos políticos derivados del Estatuto con la tenencia de la vecin-

Justicia de Aragón, siguiendo los pasos de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, no exige ningún otro tipo de requisito positivo exigible a la persona que haya de ser candidato a Justicia[73]. Pero aunque la Ley no hace ninguna referencia a la necesidad de que el candidato posea una amplia formación política y jurídica, o a la exigencia de un reconocimiento y prestigio social consolidado, en la práctica, los tres Justicias elegidos hasta el momento, ostentaban esos requisitos no escritos, pero de ineludible exigencia para el éxito de la institución.

El art. 10 de la Ley establece una amplia relación de incompatibilidades que reducen drásticamente las posibilidades personales de ser Justicia de Aragón. El cargo de Justicia es incompatible con:

a) Cualquier mandato representativo
b) La afiliación a partidos políticos, sindicatos de trabajadores, asociaciones de empresarios
c) Cualquier cargo político o función administrativa
d) Cualquier actividad profesional, mercantil o laboral
e) Las carreras judicial y fiscal, o la pertenencia al Tribunal Constitucional

Un catálogo de incompatibilidades que lo que tratan de asegurar es la máxima independencia de la figura y una dedicación exclusiva en el desempeño. Estas causas de incompatibilidad se configuran como tales y no como causas de inelegibilidad. El hecho de que en una persona concurran una o varia causas de incompatibilidad como las estudiadas no constituye impedimento jurídico para que sea elegida titular de dicha institución. Dichas causas comienzan a producir sus efectos a partir del momento de la

---

dad administrativa en cualquiera de los municipios de Aragón. Por lo que se sugiere que la exigencia de vecindad civil sea acumulativa de la verdaderamente imprescindible, la vecindad administrativa o condición política de aragonés.

73 La única ley que exige una condición positiva más es la de Galicia, la del conocimiento de los idiomas oficiales de la Comunidad Autónoma.

elección, ya que la persona elegida no podrá tomar posesión en tanto que titular, si antes no cesa en la situación de incompatibilidad (art. 10.2).

El procedimiento para la elección del Justicia se inicia con las propuestas de candidatos que efectúan los Grupos Parlamentarios (no más de uno por grupo) a la Comisión de Reglamento, Estatuto de los Diputados y Gobierno Interior en el plazo de tres meses a partir del inicio del proceso de elección (art. 8.2). La Comisión emitirá un dictamen a la Mesa de las Cortes, en el plazo máximo de un mes, y finalmente, es la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, la que formulará la propuesta de un candidato, que se elevará al Pleno de la Cámara para la votación definitiva. Será preciso el voto favorable de tres quintas partes de los miembros del Pleno (art. 8.5), compuesto en la actualidad por 67 diputados, y en el caso que esa mayoría no se alcanzase, se volverá a iniciar el procedimiento con nuevas propuestas de los Grupos Parlamentarios (art. 8.6). Si celebradas tres votaciones en total, ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida, bastará para las siguientes votaciones la mayoría absoluta.

La finalidad de este sistema de elección es conseguir un amplio consenso parlamentario y social sobre la persona que represente a la institución y la mayor autonomía posible de ésta sobre la mayoría política existente en ese momento en la Cámara. De ahí, que dentro del proceso existan dos fases en las que son necesarias el acuerdo, primero en la reunión de la Comisión de Reglamento y segundo en el dictamen de la Mesa de las Cortes de acuerdo con la Junta de Portavoces.

La Ley del Justicia no deja muy claro si del dictamen de la Comisión de Reglamento, debe salir ya un candidato para proponerlo a la Mesa (art.8.3)[74], o si se limita a emitir un informe sobre

74 Art. 8.3 Ley del Justicia: "El Dictamen de la Comisión de Reglamento, Estatuto de los Diputados y Gobierno Interior de las Cortes será presentado ante la Mesa de las Cortes, en el plazo máximo de un mes".

los méritos de los candidatos presentados por los Grupos Parlamentarios, para que sea la Mesa y la Junta de Portavoces quienes decidan finalmente cual es el nombre del candidato que se presentará al Pleno (art. 8.4). Si nos remitimos a los debates previos a la aprobación de la Ley del Justicia, la situación se aclara bastante más: en la presentación de una enmienda transaccional por parte del diputado comunista Sr. De las Casas Gil al artículo séptimo de lo que en ese momento era la Proposición de Ley, se señala que la elección de un solo candidato se debe atribuir a la Junta de Portavoces, y que la Comisión de Reglamento dictaminará sobre los aspectos formales de los candidatos propuestos por los Grupos[75]. Así ocurrió en el proceso de elección del primer Justicia de Aragón; fue en la reunión de la Comisión de Reglamento del 20 de marzo de 1987, donde se estudiaron las propuestas de los candidatos y donde incluso algún Grupo Parlamentario incluyó candidatos nuevos, y en la reunión de la Junta de Portavoces del 30 del mismo mes[76], se procedió a la elección de un nombre (aunque en esta ocasión ninguna propuesta obtuvo el apoyo suficiente).

La exigencia de una mayoría de 3/5 en el Pleno de las Cortes para la designación del Justicia y la duración de su mandato, son los preceptos que más claramente garantizan la autonomía y la neutralidad de la institución, al impedir que el Justicia se pueda convertir en un instrumento de la mayoría parlamentaria. El plazo de cinco años para el que se elige al Justicia de Aragón (art. 8.7), supone un importante principio de independencia con respecto a las Cortes, en términos institucionales, y sobre todo desvincula su elección del específico y directo resultado de las elecciones autonómicas que renuevan las Cortes de Aragón cada cuatro años. La supervivencia del Justicia no queda así vinculada de entrada a la composición política de las Cortes, permitiendo una mayor

75 Debate y votación en el Pleno de las Cortes del Dictamen de la Comisión institucional sobre la Proposición de Ley reguladora del Justicia de Aragón. Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, nº 36, del año 1985. Primer periodo-Legislatura I.

76 Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, nº 2-4 de agosto de 1987, p. 11.

objetividad de éste con respecto a la institución. La Ley reguladora del Justicia ni prevé, ni prohibe la posibilidad de que el Justicia sea elegido una o varias veces, pudiendo ser reelegido sucesivamente e indefinidamente.

El Justicia de Aragón electo, prometerá o jurará su cargo ante el Pleno de las Cortes, en sesión convocada al efecto (art. 9.1), tomando posesión del mismo, en los treinta días siguientes ante la Mesa de la Cámara en sesión conjunta con la Junta de Portavoces (art. 9.2). Si concurriera en él alguna de las causas de incompatibilidad señaladas, tendrá que cesar en este plazo abierto de treinta días tras la prestación de la promesa o juramento, si no lo hiciera así se entendería que renuncia al nombramiento.

Finalmente el nombramiento del Justicia es firmado por el Presidente de las Cortes y publicado en el Boletín Oficial de Aragón y en el del Estado (art. 9.3). La necesidad de que el Presidente de las Cortes acredite con su firma el nombramiento del Justicia, es un indicativo más de la compleja relación de dependencia de esta institución con el Parlamento, y señala el carácter independiente de la figura con respecto al poder ejecutivo, al no intervenir en la firma ni el Presidente del Gobierno de Aragón, ni como Presidente de la Comunidad, ni como cabeza visible del ejecutivo, cuyo conjunto institucional va a ser objeto preferente de su supervisión.

Las Cortes de Aragón además de elegir al Justicia de Aragón pueden destituirlo en virtud de las causas reguladas en esta ley, entre las que cabe resaltar la del incumplimiento reiterado y grave de sus obligaciones. El artículo 11 de la Ley, contempla las diferentes causas que determinan el cese del titular de la institución, que siguiendo el párrafo 2 y 3 del mismo, y en relación con las Cortes, pueden ser de dos tipos: regladas y apreciables discrecionalmente[77].

77 Esta distinción es utilizada por PÉREZ CALVO, A., al analizar las causas del cese del Defensor del Pueblo en: Artículo 54. El Defensor del Pueblo. En "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española 1978". Comp. Óscar Alzaga, 1984,, p. 505.

Son causas regladas, a) la renuncia expresa del titular, que deberá ser comunicada a la Mesa de las Cortes, b) el transcurso del plazo de su mandato, c) el fallecimiento, d) la perdida de la condición política de aragonés o de la vecindad civil aragonesa, e) la incapacidad declarada en sentencia firme cualquiera que sea su extensión y límites, f) la condena por delito doloso establecida en sentencia firme. En estos casos de acuerdo con el art. 11.3, las causas de cese serán declaradas por el Presidente de las Cortes, que dará cuenta de las mismas al Pleno.

Por otro lado la Ley configura como causa apreciable discrecionalmente por las Cortes, el incumplimiento reiterado y grave de las obligaciones del Justicia, en este supuesto, el cese se decidirá por el Pleno de las Cortes de Aragón, por mayoría de las tres quintas partes (la misma exigida para su nombramiento), tras un debate al que podrá asistir el Justicia e intervenir en cualquier momento. La iniciativa para este debate corresponde al Presidente de las Cortes, a dos Grupos Parlamentarios o a una quinta parte de los miembros de la Cámara (art. 11.2), ya que son los únicos con capacidad de solicitar la convocatoria del Pleno[78].

En ambos tipos de causas, y una vez producido el cese, en el plazo máximo de un mes se iniciarán los trámites para el nombramiento del nuevo Justicia. En el caso de que el cese se deba a la finalización natural del mandato por el transcurso del plazo, el Justicia continuará en sus funciones hasta que sea nombrado el nuevo (art. 11.4).

En el resto de las causas de cese, la Ley del Justicia de Aragón no determina quién será la cabeza visible de la institución hasta el nombramiento y toma de posesión del nuevo Justicia[79]. Habrá que esperar a la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia, para ver regulado entre las

78 Art. 67 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997.

79 La Ley del Justicia de Aragón sólo tiene prevista la sustitución del Justicia por su Lugarteniente en casos de enfermedad o ausencia del primero (art. 39.2).

funciones del Lugarteniente, la de sustitución del Justicia, además de en los casos de ausencia o enfermedad, en los de cese previsto en el art. 11, apartados a), c), d), e) y f) de la Ley del Justicia de Aragón (renuncia expresa, fallecimiento, pérdida de la condición política de aragonés o de la vecindad civil, incapacidad o inhabilitación y condena penal) dejando fuera el supuesto de incumplimiento de sus obligaciones.

b') Potestades y atribuciones personales del Justicia

La Ley reguladora del Justicia de Aragón, en su art. 4.2, recoge la necesidad de que dicha institución actúe con total autonomía respecto de las administraciones públicas al establecer que el Justicia no estará sujeto a mandato imperativo y no recibirá instrucciones de ninguna autoridad, desempeñando sus funciones con autonomía y según su criterio.

Para el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas el Justicia de Aragón es necesario que se le dote de las garantías y poderes necesarios para el cumplimiento efectivo de las mismas, pero no va a ser la Ley del Justicia de Aragón la que las regule, si no que se limita en su art. 4.3, a remitirnos a lo que la legislación establezca. Esta previsión tan abstracta ha venido a ser concretada por la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que en su artículo primero desarrolla las prerrogativas y garantías de los Defensores del Pueblo Autonómicos.

En la regulación de este importante aspecto de la figura, hay que tener en cuenta en primer lugar, su transcendencia procesal y penal, materias sobre las cuales el Estado ejerce la competencia en exclusiva (art. 149.1.6 de la Constitución). Y en segundo lugar que esta regulación entra de lleno en la garantía de los derechos fundamentales. Lo que supone que el instrumento normativo a utilizar para regular el sistema de garantías y prerrogativas debería ser una ley estatal y con rango de ley orgánica (art. 81 Constitución). Ante la primera de las afirmaciones, todos los autores

que han estudiado estas figuras están de acuerdo, la discrepancia surge ante la necesidad de una regulación por ley orgánica: Mientras que autores como EMBID IRUJO y BAR CENDÓN[80], justifican esta necesidad por su entronque directo con la defensa de los derechos fundamentales, y argumentando que ha sido el instrumento utilizado cuando se ha pretendido conceder a otros cargos públicos esta concesión de privilegios y aforamientos especiales[81]. Otros autores como I. FOLCHI y A. BAYONA, opinan que esta materia podría ser abordada por ley ordinaria, "ya que la reserva material bajo la cual ha de observarse la ley orgánica, sólo se produce respecto de aquellas regulaciones que de una forma frontal desarrollen los derechos fundamentales, y no sobre aquellos que aún teniendo incidencia sobre los mismos no comporten su desarrollo propiamente dicho"[82]. Finalmente esta fue la solución adoptada con la aprobación de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, resultado de la iniciativa legislativa de los Parlamentos de Cataluña, Aragón y Andalucía.

Con arreglo al artículo primero de esta Ley, el Justicia gozará de las prerrogativas que disfrutan los miembros de las Asambleas legislativas tomando como modelo la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. Dentro de las prerrogativas, se conceden a los Comisionados territoriales, las garantías de inviolabilidad e inmunidad, durante el desempeño de su cargo, cuya extensión será idén-

---

80 BAR CENDÓN, A., El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982. En "Derecho Público Aragonés: Estudio sobre el derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón" / director Antonio Embid Irujo. Zaragoza: Justicia de Aragón; Ibercaja, 1990. p. 182-184. EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, 2ª ed. Madrid: INAP, 1991, págs. 58-64.

81 Es el caso de los Diputados y Senadores, regulados por la propia Constitución, el del Defensor del Pueblo, por el art. 6 de su Ley Orgánica, y por último el de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, cuyas garantías y prerrogativas se encuentran reguladas en los respectivos Estatutos de Autonomía, que también están aprobados por Leyes Orgánicas.

82 FOLCHI, I. y BAYONA, A., La defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Instituciones similares al Defensor del Pueblo. En "Revista Vasca de Administración Pública", nº 6, p. 111-113.

tica a la que el Estatuto de Autonomía otorgue a los miembros de las Asambleas Legislativas (art. 1.1).

En consecuencia, y siguiendo el Estatuto de Autonomía de Aragón, el Justicia será inviolable por las resoluciones y opiniones que emita en el ejercicio de su cargo, aún después de haber cesado en su mandato (art. 18.5 Estatuto), y significa la absoluta irresponsabilidad del Justicia por todas las actuaciones realizadas en el estricto desempeño de sus funciones. Igualmente no podrá ser detenido ni retenido mientras ejerza su cargo por actos delictivos cometidos en el territorio aragonés si no en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Fuera de dicho territorio su responsabilidad será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (art. 18.6 Estatuto). La regulación que hace del aforamiento especial el art. 1 de la Ley 36/85, contradice lo contenido en el Estatuto, al establecer que se entenderá referido a la Sala correspondiente de los Tribunales Superiores de Justicia en cada ámbito territorial, sin distinguir entre los actos delictivos cometidos en Aragón y fuera de él. Esta prerrogativa tiene como objeto asegurar, según BAR CENDÓN, «... que la persecución penal que pueda producirse contra el cargo público protegido está debidamente fundamentada y no responde a una intención desviada de obstaculizar su actuación»[83].

La protección del Justicia, como la del Defensor del Pueblo y de los diputados autonómicos es menor que la que disfrutan los senadores y diputados de las Cortes Generales, dado que aquí se suprime la necesidad del suplicatorio para proceder jurisdiccionalmente contra él. Y siguiendo el Estatuto (como norma que prevalece por jerarquía normativa sobre la Ley 36/85), el Tribunal Supremo es competente en lo que se refiere al aforamiento especial de los actos realizados por el Justicia fuera del territorio

83 BAR CENDÓN, A., El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982. En "Derecho Público Aragonés: Estudio sobre el derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón"/ director Antonio Embid Irujo. Zaragoza: Justicia de Aragón; Ibercaja, 1990, p. 183.

aragonés, mientras que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad lo es en los actos realizados dentro de él.

Junto a estas prerrogativas, la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, concede a los Defensores Autonómicos, dentro del respectivo ámbito de competencia estatutaria, las garantías establecidas para el Defensor del Pueblo, en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo:

— Inviolabilidad de la correspondencia y otras comunicaciones, que se remitan desde centros de detención, internamiento, custodia, prohibición de escucha e interferencia de las comunicaciones que mantenga (art. 16).

— La obligación de cooperación de los poderes públicos, en sus investigaciones e inspecciones (art. 19).

— Medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora (art. 24).

— El ejercicio por parte del Defensor del Pueblo, y por tanto ahora del Justicia, de acciones de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo, incluso local, sin que sea necesaria en ningún caso la previa reclamación (art. 26).

— La denuncia de infracciones e irregularidades al Fiscal General del Estado, y la obligación del Fiscal de informar periódicamente al Defensor del Pueblo cuando éste lo solicite, del trámite en que se hallen las actuaciones iniciadas a su instancia (art. 25.2). En nuestro caso, como regula el art. 2.c. de la Ley 36/85, la relación del Comisionado parlamentario autonómico será con el Fiscal que corresponda en el respectivo ámbito territorial.

Estas prerrogativas y garantías que se reconocen son también aplicables a los Adjuntos en el ejercicio de sus funciones (art. 4.3 Ley del Justicia y art. 1.3 Ley 36/85) y no cesan durante la vigencia de los estados de excepción o de sitio, en los que la acti-

vidad de los Defensores y el derecho de las personas afectadas a acceder a ellos no se ve interrumpido (art. 1.4 Ley 36/85).

c') El doble aspecto de la dependencia

a") La presentación de los informes a las Cortes Aragonesas

En el título preliminar de la Ley del Justicia de Aragón, dedicado a los principios generales de la institución, se establece que el Justicia deberá presentar un informe anual a las Cortes sobre su actuación (art. 3.2). La propia Ley establece unos criterios mínimos de contenido que ha de observar el informe, en el que se deben incluir las quejas recibidas, los expedientes iniciados de oficio, las quejas rechazadas, las que se encuentren en tramitación y los resultados obtenidos de aquellas investigaciones concluidas con resolución (art. 35.1). En el mismo, se especificarán además las actuaciones realizadas en defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico aragonés, con especial referencia al resultado de las Recomendaciones de interposición de recursos de inconstitucionalidad o de conflictos de competencias (art. 35.2). Por último, el informe incluirá también la liquidación del Presupuesto específico de la Institución (art. 35.4).

No impide la ley, que en el informe además de estos criterios mínimos se produzca una ampliación de los mismos que el Justicia pueda estimar procedente para una más exacta comprensión de lo que ha sido el funcionamiento real de la institución en el periodo estudiado.

El informe anual es presentado por el Justicia ante las Cortes en el plazo de treinta días a partir del inicio del segundo período ordinario de sesiones de la Cámara, que comienza el 1 de febrero, de conformidad con lo previsto en el artículo 73 del Reglamento de las Cortes de 26 de junio de 1997[84]. El Justicia expondrá oral-

84 El artículo 73 del Reglamento de la Cámara dice que las Cortes de Aragón se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones, de septiembre a diciembre y de febrero a junio.

mente un resumen de su informe en una sesión específica del Parlamento. Los Diputados conocerán dicho informe al menos con quince días de antelación. Al final de la sesión los Grupos Parlamentarios podrán intervenir para fijar su posición (art. 37).

Además de estos informes anuales ordinarios recogidos en los art. 3.2 y 35, la Ley reguladora del Justicia posibilita la presentación de informes extraordinarios cuando lo requiera la urgencia o a la importancia de los hechos que motiven su intervención (art. 36). Este instrumento es elegido por la propia ley para hacer público ante las Cortes la actuación obstaculizadora de cualquier funcionario, autoridad u organismo público frente a la acción del Justicia (art. 21.1).

La presentación de estos informes ante las Cortes de Aragón además de lo que supone de rendición de cuentas ante el organismo que le ha elegido y ante el que es responsable de su actuación, implica, como resultado de su acción investigadora, una serie de sugerencias a las Cortes que deben servir para orientar su labor legislativa y controladora. El Justicia en su informe anual viene a formular su valoración sobre el estado de los derechos y libertades de los ciudadanos de Aragón, sobre el funcionamiento de la Administración Pública, de sus carencias y de sus abusos hacia los administrados, y a evaluar la vigencia del Estatuto y del ordenamiento jurídico aragonés. En definitiva viene a juzgar la eficacia de los instrumentos puestos a su alcance, y la actitud de las instituciones públicas sometidas a supervisión y afectadas por su actividad mediadora.

Al mismo tiempo que informa a las Cortes éstas se convierten en el portavoz de su actuación, puesto que al ser pública la sesión y su debate, el contenido del informe llega al conocimiento general de la sociedad. Siendo este el mismo objetivo que se persigue con la publicación del informe anual y su distribución entre las instituciones aragonesas y los medios de comunicación.

b") La aprobación de los presupuestos de funcionamiento

El presupuesto de funcionamiento de la institución del Justicia figura incluido dentro del Presupuesto de las Cortes de Aragón, es por ello que en su proceso de aprobación participan decisivamente la Mesa y la Junta de Portavoces, que son los órganos encargados de elaborar el proyecto de presupuesto de las Cortes y de dirigir y controlar la ejecución del presupuesto de las mismas[85].

La Ley Reguladora de la institución se limita a establecer que el Justicia, para el cumplimiento de sus funciones, podrá disponer de los medios personales necesarios de acuerdo con las partidas que figuren en el presupuesto de las Cortes de Aragón (art. 38.1).

La inclusión del presupuesto específico del Justicia en el de las Cortes de Aragón, se lleva a cabo durante el siguiente proceso: El Justicia elabora anualmente un proyecto de presupuesto de acuerdo con las directrices generales fijadas por la Mesa y la Junta de Portavoces, ante las cuales podrá comparecer para informar sobre los criterios seguidos en la elaboración del mismo, antes de su incorporación definitiva al proyecto de presupuestos de la Cámara. Éste es remitido por el Justicia al Presidente de la Cámara para su aprobación por las citadas Mesa y Junta de Portavoces y su incorporación al proyecto de presupuesto de las Cortes, que debe remitirse a su vez a la Diputación General de Aragón para su inclusión y discusión en el Proyecto general de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Todo este proceso de elaboración se encuentra regulado, junto con el de ejecución y liquidación del presupuesto del Justicia en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución[86].

---

85 Mirar los artículos 29.1.b y 29.1.c del Reglamento de las Cortes de Aragón.

86 Mirar desde el artículo 47 al 55 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón.

Este Reglamento fue aprobado por la Mesa de las Cortes y la Junta de Portavoces el 6 de julio de 1990, casi tres años después de la puesta en marcha de la institución. Así que los tres primeros presupuestos del Justicia, no fueron aprobados siguiendo exactamente el proceso anteriormente señalado, al no tener claramente delimitadas las facultades de los órganos implicados en el mismo, por su falta de regulación en la Ley del Justicia de Aragón.

Como veremos más adelante, durante los tres primeros años las relaciones de la oficina del Justicia con las Cortes de Aragón, en especial con la Mesa y la Junta de Portavoces y con la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos[87], fueron especialmente difíciles[88]. En el proceso de aprobación de los primeros presupuestos, la Mesa de las Cortes fue quien desempeñó el papel protagonista, al ser quien modifica y recorta las previsiones del informe económico presentado por el Justicia. Nunca se llamó al Justicia a consultas, ni en fase de ponencia, ni en comisión, para que expusiera los motivos de sus pretensiones.

El proyecto del presupuesto no se elaboraba siguiendo las directrices de la Mesa y de la Junta de Portavoces (art. 48.1 RJA), si no que el Justicia presentaba ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos un estudio presupuestario realizado por la propia institución, y era la Mesa con la Junta de Portavoces, quien lo aprobaba, alterando libremente el proyecto presentado. Por último, el Pleno de la Cámara aprobaba una cantidad global, sin entrar en un debate por partidas, y sin intervención formal alguna de la institución[89]. Al Justicia le correspondía posteriormente redis-

87 El Justicia de Aragón se relacionará con las Cortes a través de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, según el art.3.2 y la primera disposición transitoria de la Ley Reguladora del Justicia.

88 En los informes anuales del Justicia de Aragón de 1988 (páginas 18-20), 1989 (páginas 15-19) y 1990 (páginas 56-57) se denuncia la falta de participación activa del Justicia en la aprobación de su Proyecto del Presupuesto.

89 Primer Informe Anual del Justicia de Aragón. 1988, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1989, pág. 19.

tribuir el presupuesto aprobado, lo que le obligaba a renunciar a parte de los medios materiales y humanos, y a reestructurar, las funciones de la institución, estableciendo sus prioridades. Es definitivamente, la Mesa de las Cortes quien autoriza la distribución efectuada.

Desde la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento, con la consiguiente delimitación de funciones de la Mesa y la Junta de Portavoces, fruto de la negativa experiencia de los primeros años, las relaciones con las Cortes de Aragón y en especial con este órgano, en lo referente a la aprobación del presupuesto anual, se normalizaron.

b) Las competencias del Justicia de Aragón, visión general según la legislación vigente

El Estatuto de Autonomía y la Ley Reguladora del Justicia le asignan tres misiones específicas: la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del propio Estatuto. Para ello la Ley del Justicia en su artículo 2 establece por un lado, la capacidad supervisora del Justicia sobre la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en la Diputación General de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes de ella. Y por otro, la supervisión de los entes locales aragoneses, en todo lo que afecte a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma aragonesa.

La capacidad de supervisión, no lleva consigo el poder de reformar o revisar los actos dictados por la Administración supervisada. Su objetivo es detectar y denunciar posibles abusos de poder y autoridad o comportamientos negligentes y sugerir o recomendar las medidas correspondientes para evitarlos. La potestad supervisora del Justicia queda circunscrita a la Administración

Autonómica y a la actividad de la Administración Local aragonesa en los términos anteriormente señalados.

Quedan fuera de su supervisión, los organismos de la Administración del Estado en Aragón, lo que no excluye la actuación del Justicia sobre la misma, ya que en virtud del artículo 2.3, y en el cumplimiento de su misión, el Justicia de Aragón se puede dirigir a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma. Este precepto se limita a autorizar que el Justicia se ponga en comunicación con cualquier órgano o dependencia de las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma, para solicitar de ellas la información y ayuda necesarias, y exigir la respuesta que procede en función de las normas que regulan específicamente dicho organismo, pero no está facultado para supervisar su funcionamiento ni exigir su cooperación como obligación emanada de la propia Ley del Justicia[90].

El deber de auxilio a la investigación del Justicia, es en principio exigible según la Ley, sólo de aquellas entidades formalmente sometidas a su supervisión (art. 5 y 19.1), y si alguna autoridad o funcionario incumpliese esta labor de auxilio, el Justicia lo pondrá en conocimiento de sus superiores jerárquicos, y si procediere, del Ministerio Fiscal (art. 5.2, art. 21.2). El Justicia podrá hacer público el nombre de las autoridades, funcionarios o de los organismos públicos que obstaculizaran sus funciones, dando cuenta de ello a las Cortes (art. 21.1). Esta potestad para hacer público el nombre de aquellos que entorpezcan la actividad de la institución supone un control de carácter político y social, al plantearse ante los representantes de los ciudadanos aragoneses y a través de los medios de comunicación. La obligación de auxilio del resto de los poderes públicos no deviene de la regulación de

90 Fundamento jurídico nº 3 de la sentencia 142/1988, de 12 de julio del Tribunal Constitucional, sobre el recurso de inconstitucionalidad nº 868/1985 presentado por el Gobierno de la Nación contra algunos artículos, entre ellos el 2.3, de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

la propia Ley, si no que es producto de la extensión a los Defensores del Pueblo Autonómicos, de las garantías que el Defensor del Pueblo posee al respecto, y que se produjo por medio del art. 1.2 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre[91].

Volviendo a la primera misión que le otorga el Estatuto y su Ley reguladora, la de protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, y en el ámbito de competencia que como hemos visto le es propio, su actuación se limita a los posibles ataques y violaciones que tales derechos puedan sufrir desde los órganos y miembros de la Administración Pública. En la mayor parte de los casos, estos ataques no suponen verdaderamente violaciones flagrantes de los derechos constitucionales, si no actuaciones administrativas gravosas para los particulares por dejación, retrasos, o aplicación incorrecta de las normas.

En su actuación, el Justicia de Aragón carece de facultades propiamente resolutorias, pues como conclusión de sus investigaciones, se limita a emitir advertencias, recomendaciones, sugerencias, y recordatorios. El Justicia puede asimismo recomendar a las autoridades y funcionarios que modifiquen los criterios utilizados en su actuación, e incluso si la aplicación de una norma legítimamente acordada fuere la que condujere a resultados injustos o dañosos, podrá recomendar su modificación o derogación (art. 22.4).

Todas estas resoluciones comparten la misma naturaleza jurídica: se trata de decisiones basadas en la autoridad moral, social, o jurídica que corresponde a la institución, pero que en ningún caso pueden anular los actos o resoluciones de la Administración Pública, de los que se derive cualquier infracción de los derechos

91 Artículo 1.2 de la Ley 36/85,de 6 de noviembre: Serán igualmente aplicables a los titulares de las instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo entre otras la siguientes garantías establecidas en la Ley Orgánica 3/198, de 6 de abril para el Defensor del Pueblo: Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones (art. 19.1. LODP).

protegidos (art. 22.2). Las diversas resoluciones podrán o no ser atendidas por su destinatario dado su carácter no vinculante. En su informe anual a las Cortes, deberá destacar este aspecto del resultado de su actuación. Dado el especial carácter de su jurisdicción y de las resoluciones emanadas de la misma, contra las decisiones del Justicia no cabe recurso alguno.

El Justicia de Aragón es por tanto un poder mediador o disuasor, una "magistratura de persuasión", por emplear la terminología de LA PERGOLA[92], que como tal, basa su poder en el temor a las repercusiones que sus informes públicos pueden tener, y en el problema que le pueda suponer a un funcionario ver su nombre incluido en estos informes. La obediencia a sus decisiones viene determinada por el respaldo democrático con el que cuenta la institución: las Cortes de Aragón (representantes del pueblo aragonés) y la opinión pública. Así como por el prestigio de la misma y de la persona que la encabeza, aunque esto será consecuencia de la práctica de su actuación.

El Justicia carece de toda legitimación procesal directa, a excepción de la acción de responsabilidad contra funcionarios[93]. No puede ejercer recurso alguno ni ante el Tribunal Constitucional, ni ante los tribunales ordinarios de justicia. Carece de legitimación para poder presentar por sí mismo cualquier tipo de recurso jurisdiccional en defensa de los derechos de los particulares, por lo que su actuación principal a este respecto será la de aconsejar al interesado sobre las vías más adecuadas a seguir. Del mismo modo, no tiene atribuciones para interponer recurso de inconstitucionalidad, ni de amparo ante el Tribunal Constitucio-

92 LA PERGOLA, A., Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada, en «Revista de Estudios Políticos», nº 7, 1979, p. 75.

93 El Justicia posee legitimación para interponer por sí mismo la acción de responsabilidad contra los funcionarios cuya conducta fuera antijurídica, pero esta competencia no le viene otorgada por la Ley reguladora del Justicia, si no de la posterior Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por el que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las instituciones similares en las Comunidades Autónomas, y en especial por el art.1.2.a, en relación con el art. 26 de la LODP.

nal. Es por ello que cuando proceda, trasladará su petición al órgano legitimado en cada caso: si se trata de inconstitucionalidad, como veremos más adelante, al Defensor del Pueblo, a la Diputación General de Aragón, o a las Cortes Aragonesas[94]; si es de amparo al Ministerio Fiscal o al Defensor del Pueblo. Este último caso, se encuentra regulado en el art. 23 Ley del Justicia, al establecer que cuando una resolución de los Tribunales infringe el Estatuto de Autonomía, en cuanto supone el desconocimiento de un derecho fundamental, lo pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo a efectos de la interposición, si procede, del correspondiente recurso de amparo.

De las otras dos misiones encomendadas al Justicia de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del Estatuto, plantean los mismos problemas que la protección y defensa de los derechos y libertades, determinar los medios con los que éste cuenta para hacerla efectiva. En este sentido, la ausencia de legitimación directa del Justicia para interponer recursos jurisdiccionales le hace depender plenamente de las Cortes, la Diputación General y el Defensor del Pueblo:

a) Cuando una ley o disposición con fuerza de ley, contradiga el Estatuto de Autonomía, o una disposición o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad Autónoma o del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, el Estatuto, o en la correspondiente ley, el Justicia se dirigirá a las Cortes o a la Diputación General de Aragón, instándoles a interponer recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia, si éstas no lo hicieran o no estuvieran legitimadas para ello, se dirigirá al Defensor del Pueblo interesando su ejercicio (art. 27.1 y 27.4 Ley del Justicia).

b) Si es un acto de las Cortes, el que vulnera el Estatuto, el Justicia requerirá a estas para que lo subsanen y de no hacerlo, lo pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo (art. 28).

---

94 Mirar artículo 162 a) y 162 b) Constitución Española.

c) Cuando la violación del Estatuto proviene de una corporación local aragonesa, el Justicia se dirigirá a esta sugiriéndole la medida a adoptar, dando cuenta a las Cortes de Aragón (art. 29).

d) Cuando el Justicia estime que algún precepto reglamentario emanado de la Diputación General de Aragón, infringe el Estatuto de Autonomía o el Ordenamiento Jurídico Aragonés, se dirigirá motivadamente a la misma recomendando su modificación o derogación, dicha recomendación se publicará en el Boletín Oficial de Aragón (art. 34).

e) Si se producen graves y reiterados supuestos de inaplicación o deficiente aplicación del Ordenamiento Jurídico Aragonés, lo pondrá en conocimiento del Presidente de las Cortes, éste tras consultar con la Junta de Portavoces, podrá trasladar la queja del Justicia al superior jerárquico del funcionario responsable o al correspondiente Colegio Profesional (art. 31).

c) La tramitación de las quejas según el texto legal

Hay un elemento común a todas las fases del procedimiento, que es el del principio de informalidad. La Ley establece unos requisitos mínimos para la admisión de las quejas, un procedimiento de investigación que mantenga las máximas garantías para los organismos y funcionarios investigados y unos cauces para que el Justicia pueda hacer públicas sus conclusiones, pero permite una gran flexibilidad en las actuaciones del Justicia.

Este principio de informalidad preside de un lado a las relaciones de los denunciantes con el Justicia de Aragón y de otra a las relaciones de éste con las autoridades, funcionarios y personal dependiente de la Administración, objeto de la investigación. Así, en primer lugar los requisitos para dirigirse al Justicia y los criterios de admisión de la queja están encaminados a facilitar el acceso a esta institución, eliminando barreras formalistas innecesarias que podrían intimidar a los posibles interesados, de ahí que

no sea necesaria la asistencia de abogados, ni procuradores; y que sólo sea imprescindible como veremos que la queja se presente en un escrito firmado por el interesado. En lo que compete a las relaciones con la Administración, el Justicia por ejemplo, puede acudir directamente a investigar en los organismos administrativos afectados, entrevistarse con los funcionarios, etc. La flexibilidad en las actuaciones del Justicia y su informalidad procesal están encaminadas a conseguir la eficacia y agilidad de la institución.

a') Iniciación del procedimiento: La admisión

El Justicia de Aragón puede actuar en la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, de oficio o a instancia de parte (art. 13 Ley reguladora de la institución). La iniciativa de oficio de una investigación es un dato básico para identificar un verdadero Ombudsman, y es uno de los factores que mayor autonomía y posibilidades de acción otorga al Justicia de Aragón. Permite que se inicie un expediente a la vista de las denuncias de un sector de la población, de los problemas conocidos a través de los medios de comunicación, o de resoluciones o disposiciones de la Administración de las que el Justicia estime conveniente recabar información o iniciar la investigación al objeto de poder hacer llegar al órgano competente su opinión o recomendación al respecto. Una de las características de esta capacidad de iniciación de oficio es que no está sometida a ningún plazo (art. 14.3), lo que puede significar que incluso las quejas de los ciudadanos depositadas fuera de plazo podrían dar inicio a las actuaciones del Justicia. Del mismo modo esta acción de oficio puede ayudar a racionalizar la actividad de la institución, llevando a cabo investigaciones programadas de los diferentes servicios administrativos[95], que servirá de complemento a la rea-

95 Algunos Defensores estatales elaboran al inicio del mandato un programa de actuación determinado, fijando las preferencias en la actividad investigadora a desarrollar. Vid, al respecto PÉREZ CALVO A., "Artículo 54: El Defensor del Pueblo" en Comentarios

lizada por iniciativa de parte. En todo caso, estas situaciones como se ha visto en los años de funcionamiento de la institución son excepcionales.

La actuación a instancia de parte puede considerarse la forma más ordinaria de iniciación del procedimiento del Justicia. La legitimación para acudir al Justicia es muy amplia; se pueden dirigir a él, las personas físicas o jurídicas que manifiesten un interés legítimo al objetivo de la queja; los Diputados, las Comisiones de Investigación y la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón[96]; y los miembros de las Corporaciones Locales en su ámbito territorial. No será impedimento para dirigirse a la institución del Justicia, ni la nacionalidad, ni la residencia, ni la minoría de edad, ni la incapacidad legal del sujeto, ni el internamiento en un centro penitenciario, ni en general cualquier relación de sujeción o dependencia especiales de una administración o de un poder público (art. 12.1). Solamente se impide la presentación de quejas ante la Justicia de las autoridades administrativas en los asuntos de su competencia.

En cuanto a los requisitos formales exigidos para la admisión de la queja, son mínimos a fin de facilitar al máximo el acceso a la institución: La queja se presentará en escrito firmado por el interesado, en el que se harán constar los hechos en que se basan, las razones de la queja, y las pruebas que puedan servir para fundamentarla (art. 14.1). No se establece limitación alguna en relación con los posibles contenidos de las quejas, su ámbito de refe-

---

a las Leyes Políticas. Constitución Española 1978. de ÓSCAR ALZAGA, 1984, p. 534, y BAR CENDÓN, A., El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982, En "Derecho Público Aragonés: Estudio sobre el derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón" / director Antonio Embid Irujo, Zaragoza: Justicia de Aragón; Ibercaja, 1990, p. 182-184.

96 La solicitud de intervención del Justicia de Aragón por parte de los diputados, y de alguna de las Comisiones de las Cortes de Aragón, permite el acceso indirecto a los ciudadanos al mismo a través de un parlamentario mediante la utilización del derecho de petición individual o colectiva que contempla el art.62 del Reglamento de las Cortes, de 26 de junio de 1997.

rencia es muy amplio, tanto en lo que respecta al posible derecho afectado, como a la materia que trata la queja.

Si hay en cambio una limitación temporal en este fase de iniciación del procedimiento, no podrán presentarse quejas cuando hubiese transcurrido el plazo de un año desde que el afectado pudo solicitar la actuación del Justicia. Esta medida actúa como barrera evitando la entrada de quejas que carecerían de sentido por el mero paso del tiempo.

Existe una serie de garantías que amparan el acceso al Justicia de Aragón, en primer lugar, la gratuidad de la tramitación de las quejas para el interesado, sin ser necesaria la asistencia de abogado y procurador. Y en segundo lugar, la Ley del Justicia de Aragón garantiza el secreto del nombre de las personas que formulen quejas (art. 15.4).

Analizados los requisitos formales y el contenido de la queja se decide sobre su admisión. El Justicia rechazará las quejas anónimas y aquellas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión o aquellas cuya tramitación pueda ocasionar perjuicio al legítimo derecho de otra persona (art. 15.3). En cualquier caso, el rechazo de la queja se hará en escrito motivado, informando al interesado sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción si a su entender hubiese alguna (art. 15.1). El Justicia no entrará a conocer aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si iniciada la tramitación se interpusiera por persona interesada demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional (art. 15.2). Esto no impedirá sin embargo, debido a la potestad del Justicia de actuar de oficio (art. 13), la investigación sobre la problemática general que, en su caso, se derive de la queja presentada.

Según el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón en el acuerdo de admisión, el Justicia especificará si se efectúa con finalidad de supervisión, si el tema de la queja entra dentro de las competencias específicas del Justicia; con

finalidad de mediación, respecto de aquellos casos en los que no se da el supuesto anterior, pero de los que puede requerir información antes de resolver sobre su remisión al Defensor del Pueblo, o con la única finalidad de informar al interesado.

b') Fase de instrucción: La investigación

Admitida la queja o iniciado el expediente de oficio, el Justicia de Aragón adoptará las medidas de investigación que considere oportunas. En el desarrollo de toda investigación se configuran como elementos comunes a todo el procedimiento y básicos para obtener una solución al conflicto o exigir responsabilidades:

A) La adecuada información al organismo afectado, para que en el plazo que determine, su responsable le envíe un informe escrito sobre la cuestión suscitada. Esta información directa al organismo o dependencia habrá de hacerse incluso en el supuesto de que las quejas afecten a la conducta funcionarial de un sujeto, dando cuenta de la misma al afectado y a su inmediato superior u organismo del que depende (art. 17.1). El hecho de que el Justicia deba poner al corriente de la queja al superior jerárquico de la persona afectada parece responder al objetivo de permitir que sea la propia Administración quien resuelva el problema mediante sus mecanismos[97]. Dentro del plazo de quince días, el afectado responderá por escrito en relación con los hechos imputados, aportando los documentos y testimonios que considere oportunos. A la vista de la contestación y documentos aportados, el Justicia podrá requerir al afectado para que comparezca a ampliar su información (art. 17).

B) La obligación de todos los funcionarios del deber de colaboración. La Ley enuncia la obligación de los poderes públicos de auxiliar al Justicia en sus investigaciones (art. 19.1). El supe-

97 PÉREZ CALVO A., "Artículo 54: El Defensor del Pueblo", en Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española. 1978, de ÓSCAR ALZAGA, 1984, p. 537, Madrid: Editoriales de Derecho reunidas, D.L.

rior jerárquico o autoridad que prohiba al personal a su servicio responder a las requisitorias del Justicia deberá manifestarlo por escrito motivado (art. 18).

Para que la investigación del Justicia en los asuntos de su competencia sea eficaz, precisa del apoyo y auxilio de las administraciones e instituciones afectadas. En cuanto al conjunto de facultades de las que goza el Justicia en su acción investigadora, la más destacable es el derecho que tiene de personarse él mismo o aquel en quién delegue, en cualquier centro o dependencia de la Administración para practicar las entrevistas y análisis de expedientes que considere oportunos para llevar a cabo adecuadamente la función encomendada (art. 19.2). Todas las actuaciones que se practiquen durante una investigación se llevarán a cabo con absoluta reserva. No obstante, su contenido se podrá incluir en el informe anual de las Cortes o en sus comunicaciones con la Comisión correspondiente.

El incumplimiento por parte de un funcionario de alguna de sus obligaciones al respecto puede constituir delito. Lo recuerda el art. 21.2: "quienes impidieran la actuación del Justicia de cualquier forma podrán incurrir en responsabilidad penal, el Justicia dará traslado al Ministerio Fiscal si fuera susceptible de constituir delito o falta". Además la Ley reguladora, proporciona al Justicia la posibilidad de utilizar otros medios coactivos tendentes a garantizar su capacidad inquisitiva. Así podrá hacer público el nombre de las autoridades, funcionarios o de los organismos que obstaculicen sus funciones. Igualmente podrá destacar este hecho en sus relaciones con las Cortes de Aragón (art. 21) e incluirá este tipo de actuaciones en el informe anual a las mismas (art. 5.2). Como puede verse la Ley atribuye al Justicia únicamente la posibilidad de poner en marcha los medios coactivos indicados, de manera que son otras instituciones las que tienen que adoptar las medidas oportunas: Las Cortes de Aragón y los Tribunales de Justicia, siempre que el Ministerio Fiscal interponga la acción.

c') Fin del procedimiento: Resoluciones

Concluida la fase investigadora, el procedimiento llega a su fin con el archivo de lo actuado. El archivo de las actuaciones se dará en varios supuestos:

- Por remisión a otro organismo (al Defensor del Pueblo, a otro Defensor Autonómico o a los Tribunales de Justicia).
- Por requerir el Justicia al interesado la ampliación de información o documentación que estime necesaria para la instrucción de la queja, y no se le facilite dentro del plazo fijado, procediéndose entonces al archivo del expediente de queja (art. 45 RJA).
- Por haberse producido la satisfacción del demandante sin necesidad de resolución.
- Por no haberse detectado ninguna irregularidad en el caso denunciado e investigado.
- En los supuestos en que se aprecie fundamento en la queja o en la investigación, el Justicia podrá formular a los organismos y autoridades afectados advertencias, recomendaciones, sugerencias y recordatorios de sus deberes legales[98] (art. 22).

La Ley del Justicia se refiere de manera expresa a casos concretos de sugerencias y recomendación. Entre las sugerencias expresamente previstas, cabe mencionar la proposición de fórmulas de conciliación o acuerdo para solventar un problema entre el reclamante y la administración afectada (art. 22.3). La dirigida a la autoridad local aragonesa cuando una actuación de ésta vulnere el Estatuto, indicándole la medida a adoptar (art. 29). La dirigida a cualquier autoridad competente para que interponga los recursos jurisdiccionales pertinentes en defensa del Estatuto y del ordenamiento jurídico aragonés, a fin de fijar doctrina legal al respecto

98 De su definición y sistematización, se ocupa como veremos en el epígrafe quinto, el título V del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón.

(art. 31.2). Las dirigidas al Defensor del Pueblo para que o bien por un lado interponga recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones vulneradoras del Estatuto, cuando las Cortes de Aragón o la Diputación General no lo hicieran (art. 27.4), o bien recurso de amparo contra las resoluciones de los Tribunales que sean vulneradoras de los derechos reconocidos en el Estatuto (art. 23). Por último, también emitirá sugerencias al Defensor del Pueblo para que adopte las medidas pertinentes contra actos de las Cortes de Aragón vulneradores del Estatuto, cuando al ser requeridas se negaran a subsanar lo hecho (art. 28).

La Ley del Justicia de Aragón se refiere también a casos concretos de recomendación: A la autoridad competente para que modifique o derogue la aplicación de una norma que produzca resultados injustos o dañosos (art. 22.4). La dirigida a la Diputación General de Aragón para que derogue o modifique los reglamentos que en su opinión infrinjan el Estatuto o el ordenamiento jurídico aragonés (art. 34). La dirigida a las Cortes de Aragón o a la Diputación General para que presenten recursos de inconstitucionalidad o conflicto de competencia contra resoluciones o disposiciones vulneradoras del Estatuto (art. 27). La ley establece, por su posible valor doctrinal y repercusión interna, que las recomendaciones previstas en estos dos últimos supuestos deben ser publicadas en el Boletín Oficial de Aragón.

El Justicia tras recibir la contestación del Organismo público, autoridad o funcionario respecto de las resoluciones que les hubiera formulado, acordará el archivo del expediente, dando cuenta al interesado, al organismo afectado del resultado de sus actuaciones[99]. En el informe anual a las Cortes, el Justicia destacará el sentido de sus resoluciones poniendo especial atención en el hecho de si han sido seguidas o no (art. 22.5).

99 El art. 24.2 Ley del Justicia de Aragón regula un caso específico, el del inicio del expediente por una petición parlamentaria, que cuando el caso se haya archivado o se haya emitido una resolución, el Justicia dará traslado y se dirigirá al Diputado o a la Comisión correspondiente.

Las resoluciones del Justicia no podrán en ningún caso modificar o anular actos o resoluciones administrativas (art. 22.2) y contra ellas, como frente a sus actuaciones administrativas, no cabe recurso alguno (art. 15.4).

d) Las relaciones con el Defensores del Pueblo Estatal y el resto de sus homólogos españoles

La existencia de los Defensores del Pueblo Autonómicos, y en entre ellos del propio Justicia de Aragón, exigió plantearse la cuestión de sus relaciones con el Defensor del Pueblo Estatal, teniendo en cuenta el ámbito de competencia de estas instituciones y la concurrencia de sus funciones.

Como ya vimos, en el Estatuto de Autonomía aragonés se recoge la obligación del Justicia de coordinar sus acciones con el Defensor del Pueblo, actuando sin perjuicio de esta última (art. 33.1). Este precepto se vio desarrollado en la Ley reguladora del Justicia, que en su artículo 6.1 dispone que para hacer efectivo lo consignado en el Estatuto, el Justicia cooperará con el Defensor del Pueblo y coordinará con él sus funciones.

El régimen de colaboración del Justicia con el Defensor del Pueblo en lo referente a la supervisión de la actividad de la Administración Pública del Estado en Aragón, (competencia exclusiva del Defensor del Pueblo) está detallado en su propia Ley reguladora. El art. 6.3 establece que el Justicia comunicará al Defensor del Pueblo, las quejas relativas a este ámbito de actuación, dando cuenta al autor de la queja. En estos casos el Defensor del Pueblo podrá recabar la colaboración del Justicia para la mejor eficacia de sus gestiones, informándole del resultado de las mismas.

El problema surge en lo referente a la supervisión de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los entes locales cuando ejercen competencias delegadas de ésta. El Defensor del Pueblo, por mandato constitucional, y como regula el artículo 12 de su ley orgánica debe supervisar la Administración Pública, sin excepciones. Es por tanto en este ámbito, reconocido en el Esta-

tuto de Autonomía como el objeto de supervisión del Justicia de Aragón, donde se da el peligro de duplicidades y contradicciones en las dos instituciones.

La propia Ley del Justicia, para superar esta situación conflictiva, y hacer efectivo el deber de cooperación y coordinación de sus funciones con el Defensor del Pueblo abre la posibilidad a la celebración de convenios entre ambas instituciones en el marco de la legislación vigente[100], entre cuyas cláusulas deberán constar, al menos, los siguientes extremos: las Administraciones a que se refieren y las materias concretas a que afectan, las facultades que puede ejercer el Justicia, el régimen de relación con el Defensor del Pueblo, la duración del convenio y los supuestos de denuncia y las consecuencias de inaplicación anticipada. Estos convenios sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial de Estado, se publicarán en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón y en el Boletín Oficial de Aragón.

Del mismo modo la Ley del Justicia de Aragón prevé también la posibilidad de que el Justicia celebre convenios con Instituciones semejantes de otras Comunidades Autónomas (art. 6.4). Uno de los objetivos de estos convenios, bien con el Defensor del Pueblo o con el resto de los Defensores del Pueblo Autonómicos, es como señala la propia Ley, velar por los intereses de los aragoneses residentes fuera de Aragón, y que escapan del ámbito de competencia del Justicia.(art. 6.5).

Además de estos principios generales de colaboración y coordinación con el Defensor del Pueblo, en la Ley del Justicia de Aragón, se señalan tres situaciones concretas en la relación de depen-

100 La Ley 4/1985 de 27 de junio, del Justicia de Aragón, al ser cronológicamente una de las últimas leyes autonómicas reguladoras de este tipo de instituciones es la que contiene una descripción más pormenorizada del contenido de los convenios con el Defensor del Pueblo. Ya que cuando esta ley fue aprobada, hace tiempo que se estaba tramitando en las Cortes Generales, la Proposición de Ley que dará lugar a la Ley 36/1985 de 6 de noviembre, sobre el régimen de colaboración y coordinación del Defensor del Pueblo con las figuras similares previstas en los respectivos Estatutos de Autonomía.

dencia de la institución del Justicia con respecto al Defensor del Pueblo. Dos de ellas están directamente relacionadas con la carencia de legitimación directa del Justicia de Aragón para interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo. Así, cuando el Justicia estime que una resolución de los Tribunales infringe el Estatuto de Autonomía en cuanto supone el desconocimiento de un derecho fundamental, lo pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo a efectos de la interposición, si procede del correspondiente recurso de amparo (art. 23). Y cuando una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respeten el orden de competencias establecidos en la Constitución o el Estatuto, y ni la Diputación General ni las Cortes de Aragón decidieran interponer recurso de inconstitucionalidad, o no estuvieran legitimadas para interponerlo, el Justicia podrá dirigirse al Defensor del Pueblo interesando su ejercicio (art. 27.4).

Por último, cuando el Justicia juzgare que la violación del Estatuto se deriva de un acto de las Cortes de Aragón, requerirá motivadamente a éstas para que lo subsanen y de no hacerlo lo pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo, sugiriéndole la medida a adoptar (art. 28).

C) LA EFECTIVIDAD DE LA CREACIÓN DEL JUSTICIA. ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY Y NOMBRAMIENTO DEL PRIMER JUSTICIA ARAGONÉS

La Ley reguladora del Justicia de Aragón entró en vigor el 3 de julio de 1985, es decir, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, como marcaba la disposición final de dicha ley.

A los pocos meses de la entrada en vigor de la Ley, el 2 de octubre de 1985, el Presidente del Gobierno de la Nación, de una forma inesperada, promovió recurso de inconstitucionalidad (nº 868/95) contra algunos artículos de la Ley del Justicia, haciendo

uso de las posibilidades que le concede el art. 161.2 de la Constitución[101]. Lo que supuso la inmediata suspensión de los preceptos cuestionados, retrasando así la plena entrada en funcionamiento del Justicia[102].

El recurso afectaba los artículos 2.2, 2.3 (en conexión con él a los artículos 19.2, 21.2 y 31.2), al 12.2, y 21.2. El objeto de este recurso se centra exclusivamente en el ámbito competencial del Justicia de Aragón:

Se recurría de inconstitucionalidad el art. 2.2 (referido a la facultad del Justicia de supervisar las entidades locales aragonesas), por ampliar las facultades que el artículo 33 del Estatuto otorga al Justicia (la supervisión de la Administración Autonómica). El Gobierno de la Nación ponía en duda que la Ley de Cortes de Aragón reguladora del Justicia fuera el instrumento normativo adecuado para establecer ampliaciones.

Se impugnó el art. 2.3 (y por conexión los artículos 19.2, 21.1, 31.2) en lo referente a la capacidad del Justicia de dirigirse a toda clase de autoridades y organismos de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma; porque según la impugnación permitía al Justicia una supervisión de actividades administrativas más allá de los límites fijados por el Estatuto, invadiendo además las competencias del Estado. Este último argumento fue también el utilizado para impugnar el art. 21.2, sobre la responsabilidad penal de quienes impidieran la actuación del Justicia. Por último, se recurrió también de inconstitucionalidad el artículo 12.2, en lo referente a las garantías de comunicación del Justicia con los presos y los internos.

---

101 Art. 161.2: El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

102 La suspensión se levantó el 6 marzo de 1986, agotando así el plazo de cinco meses marcado por la Constitución para resolver.

En defensa de la Ley se personaron ante el Tribunal Constitucional tanto las Cortes de Aragón como la Diputación General. La Sentencia del Tribunal Constitucional 142/1988 de 12 de julio[103], vino a fallar dicho recurso, estimándose en parte al declarar inconstitucional y por lo tanto nulo el art. 12.2 de la Ley, y manteniendo la constitucionalidad del artículo 2, en sus apartados 2 y 3, en tanto su interpretación fuera acorde con la expuesta en los fundamentos jurídicos de la sentencia, desestimándose el recurso en cuanto a los demás preceptos recurridos.

La transcendencia de esta sentencia afecta a tres aspectos diversos de la Ley: A las relaciones entre los presos e internos con el Justicia (art. 12.2). Según el Tribunal, la equiparación entre jueces y tribunales y el Justicia de Aragón, que se establecía en dicho artículo, esta viciada de incompetencia por invadir la competencia normativa del Estado, al que corresponde en exclusiva la legislación procesal, penal y penitenciaria (art. 149.1.6 Constitución) y que requeriría además regulación mediante Ley orgánica, rango que posee la legislación estatal sobre la materia[104]. Fue la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, la que atribuyó posteriormente al Justicia, como al resto de los Defensores Autonómicos, las garantías sobre el secreto de las comunicaciones que les dirijan las personas privadas de libertad en los mismos términos reconocidos al Defensor del Pueblo.

También se vieron modificadas las relaciones del Justicia con las entidades locales (art. 2.2). El Tribunal concluye que este artículo «no es inconstitucional ni desborda los límites del artículo 33.2 del Estatuto de Argón, siempre que se interprete que las facultades de supervisión del Justicia sobre la actuación de los entes locales aragoneses sólo podrán ejercerse en materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón y respecto de las que ésta haya además transferido o

103 Publicado en el BOE de 8 de agosto de 1988, nº 189.

104 Fundamento jurídico sexto, BOE 8 de agosto de 1988, nº 189.

delegado en los entes locales» (fundamento jurídico 5)[105].Queda pues delimitado que toda actuación de un ente local que no responda a tal planteamiento, quedará sujeto a lo dispuesto en el artículo 2.3. Respecto a este último artículo, el Tribunal Constitucional rechaza su inconstitucionalidad, argumentando que «el precepto se limita a autorizar que el Justicia se ponga en comunicación con cualquier órgano o dependencia de las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma, a efectos de solicitar de ellas la información o ayuda que puede resultar necesaria para el desempeño de su función» (fundamento jurídico 3)[106].

Puede el Justicia dirigirse a estos órganos en solicitud de información y exigir la respuesta que procede en función de las normas que regulen específicamente dicho organismo, pero no está facultado para supervisar su funcionamiento, ni exigir su cooperación como obligación emanada de la propia Ley del Justicia. Con esta sentencia quedaron claramente delimitadas las facultades y posibilidades legales del Justicia de Aragón.

El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno central y todo el proceso hasta su resolución en julio de 1988 no supuso un obstáculo para iniciar el nombramiento del primer Justicia de Aragón, las dificultades provenían del ámbito parlamentario. Pese al plazo fijado por la Ley para la iniciación formal del procedimiento (seis meses siguientes a la entrada en vigor de la ley)[107] y del ambiente de consenso en que transcurrió la aprobación parlamentaria de la Ley, pasaron todavía dos años y medio hasta que tuvo lugar la elección de El Justicia. Este proceso se vio marcado por la dificultad de encontrar un candidato con un perfil idóneo, y por la necesidad de conseguir el apoyo de las tres quintas partes de los miembros de la Cámara.

---

105 BOE 8 de agosto de 1988, nº 189.

106 BOE, 8 de agosto de 1988, nº 189.

107 La disposición transitoria segunda de la Ley reguladora disponía que:«...dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley, el Presidente de las Cortes, de acuerdo con la Mesa y la Junta de Portavoces, iniciará el procedimiento para el nombramiento del primer Justicia de Aragón».

En la legislatura autonómica de 1983, el Grupo Parlamentario socialista estaba formado por la mitad de los escaños de las Cortes (33 de 66)[108], por lo que era necesario contar con el apoyo de este grupo para proponer candidato. No fue hasta 1986 cuando se iniciaron las conversaciones entre los grupos parlamentarios para designar candidato, y por fin en febrero de 1987, todos los grupos parlamentarios de la oposición (Alianza Popular, Partido Aragonés Regionalista, Centro Democrático y Social y el Partido Comunista) propusieron a Emilio Gastón Sanz, esta propuesta fue llevada a la Comisión de Reglamento de las Cortes, en su reunión del 20 de marzo de 1987.

En vista de esta propuesta, el Grupo Socialista considero roto el compromiso inicial de consenso, al no haber contado con ellos y presentó como candidato alternativo al diputado regional Eugenio Benedicto Gracia. En la reunión de la Junta de Portavoces del 30 de marzo, se rechazaron ambas propuestas al no obtener ninguna el apoyo suficiente para su tramitación, así que se pospuso la elección del primer Justicia hasta la siguiente legislatura. Una vez renovadas las Cortes de Aragón, tras las elecciones de 1987[109] se llegó por fin al consenso necesario y la candidatura de Emilio Gastón fue apoyada por todos los grupos parlamentarios. La Mesa de las Cortes, de acuerdo con la Junta de Portavoces elevó al Pleno el nombre del candidato[110].

---

108 Los resultados de las elecciones autonómicas de 1983 fueron los siguientes: Partido Socialista Obrero Español , 33 escaños; Alianza Popular, 17 escaños; Partido Aragonés Regionalista, 13 escaños; Partido Comunista de España, 2; Centro Democrático Social, 1.

109 Los resultados de las elecciones autonómicas de 1987 fueron, del total de una Cámara compuesta por 67 escaños (uno más con respecto a la primera legislatura), los siguientes: Partido Socialista Obrero Español , 27 escaños; Alianza Popular, 13 escaños; Partido Aragonés Regionalista, 19 escaños; Centro Democrático Social, 6; Izquierda Unida, 2. Como puede verse el Partido Socialista pierde en esta legislatura la mayoría clara que ostentaba en la primera, lo que sin duda ayudó a alcanzar el consenso sobre la elección del candidato.

110 Reunión conjunta de la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón celebrada el 30 de julio de 1987. Boletín Oficial de las Cortes de Aragón de 4 de agosto de 1987, nº 2, p. 11.

El Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada para la ocasión en la iglesia Nuestra Señora de la Magdalena de Tarazona, el 2 de diciembre de 1987, y de acuerdo con el procedimiento establecido por su ley reguladora, eligió por unanimidad como Justicia de Aragón a Emilio Gastón. Ese mismo día, el Pleno de las Cortes volvió a reunirse para en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo noveno de la Ley 4/1985, tomar juramento o promesa al candidato electo, esta vez en el Salón de Obispos de Tarazona, ante los restos de Juan de Lanuza, y contando entre los asistentes con los descendientes del último Justicia, Antonio Gabín. Este acto de juramento del cargo del Justicia estuvo rodeado, como se ha señalado, de numerosos gestos simbólicos que vinculaban la nueva etapa de la institución con la historia de Aragón, en palabras del presidente de las Cortes «.. Ahora, aquí en este salón de Obispos de Tarazona casi cuatrocientos años después, renacen las primeras luces de un amanecer esperanzado que dan vida de nuevo a esta alta magistratura moral, hecho este acaecido no por la imposición de nadie, sino por la voluntad de un pueblo que se reconoce en sí mismo dueño y responsable de su destino»[111].

Por último, Emilio Gastón tomó posesión de su cargo ante la Mesa de las Cortes en sesión conjunta con la Junta de Portavoces dentro del plazo de treinta días, previsto por el art. 9.2 de la Ley del Justicia, el día 11 de enero de 1988[112]. El mismo día, el Justicia de Aragón tomo posesión de su sede oficial y comenzó el funcionamiento de la institución en esta nueva etapa[113].

---

111 Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón. nº 10, Año 1987. Segundo periodo-Legislatura II.

112 Boletín Oficial de Aragón. nº 17, de 19 de febrero de1988, p. 237.

113 Primer Informe Anual del Justicia de Aragón. 1988, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1989, p. 13.

5. LA REGLAMENTACIÓN POSTERIOR

A) El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón de 6 de julio de 1990

La Ley reguladora del Justicia de Aragón, preveía en su disposición adicional, la posibilidad de que el Justicia presentará ante la Mesa de las Cortes un Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Institución, para ser debatido y aprobado por dicha Mesa, con el acuerdo de la Junta de Portavoces[114]. El 6 de septiembre de 1988, nueve meses después de la entrada en vigor de la Ley reguladora del Justicia, y ante la ausencia de iniciativa por parte de la propia institución,(aunque la disposición adicional no establecía ningún plazo) la Mesa y Junta de Portavoces de las Cortes tomo un acuerdo por el que se decidía «solicitar al Justicia que en el plazo de un mes presente un Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento de esa institución, para su debate y aprobación en su caso, por la Mesa y la Junta de Portavoces»[115].

Este acuerdo fue tomado por parte de la institución como una intromisión en su funcionamiento y un intento de condicionar políticamente su autonomía, así que pasó por alto este requerimiento, que le fue reiterado en abril de 1989, recordándole la conveniencia de la presentación del proyecto de Reglamento y de la plantilla orgánica de esa institución.

No fue hasta septiembre de ese mismo año y al tiempo que el Justicia presentaba ante la Mesa de las Cortes su Proyecto de Presupuesto para 1990, cuando entregó un estudio-propuesta sobre la plantilla de la institución en el que se especificaba el organigrama ideal que debería tener a la vista de la experiencia de año

---

114 La potestad para aprobar esta norma de funcionamiento interno del Justicia de Aragón, como órgano delegado del Parlamento, corresponde al órgano que tiene atribuida la potestad reglamentaria de esta naturaleza, la Mesa de las Cortes.

115 Primer Informe Anual del Justicia de Aragón. 1988, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1989, p. 64.

y medio de funcionamiento, y la plantilla y clasificación de la misma que ello supondría. Se especificaba en dicho estudio que de la concreción que del mismo resultará debería salir la redacción del Reglamento de Organización y Funcionamiento, a cuya presentación se comprometía el Justicia en cuanto se llegará a un acuerdo sobre la estructura interna del capítulo de personal[116].

A principios de 1990 se presentó a los miembros de la Mesa y Junta de Portavoces el Proyecto de Reglamento, que al final fue aprobado en sesión conjunta de dichos órganos celebrada el 6 de julio de 1990 y publicado en el Boletín Oficial de Aragón de 20 de julio[117].

A lo largo de su articulado, que consta de 55 artículos, agrupados en seis títulos, se efectúa un desarrollo pormenorizado de los distintos aspectos de la organización y funcionamiento de la Institución: La figura del Lugarteniente, la estructura y personal de la institución (áreas y departamentos, el Gabinete particular del Justicia, la Junta de Coordinación como órgano consultivo interno). También se refiere a las cuestiones relativas al personal al servicio de la institución, precisando las peculiaridades de su régimen jurídico; se le considera como personal al servicio de las Cortes, sin perjuicio de su dependencia orgánica, funcional y disciplinaria del Justicia.

Se ocupa asimismo del proceso de tramitación de las quejas o peticiones (los distintos tipos de resoluciones del Justicia), y por último regula el régimen económico de la institución, señalando que su presupuesto constituirá un servicio específico del de las Cortes, aplicándosele su mismo régimen de contabilidad e intervención.

---

116 Informe Anual del Justicia de Aragón. 1989, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1990, p. 40.

117 Boletín Oficial de Aragón. nº 85, de 20 de julio de 1990.

B) El contenido del Reglamento

a) El Lugarteniente del Justicia

Entre los colaboradores del Justicia destaca por su importancia la figura del Lugarteniente, que le asistirá en sus funciones y le sustituirá en caso de ausencia o enfermedad (art. 39.2 Ley del Justicia). El Lugarteniente colabora directamente con el Justicia, y bajo sus órdenes, en la función institucional que éste tiene encomendada. Es un cargo de confianza del Justicia, y en este sentido el titular de la institución goza de cierta autonomía en la selección del candidato, pero requiere para su nombramiento de la conformidad de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes. Nos encontramos como señala GIL ROBLES ante un proceso de designación compartida[118], que necesita del mayor grado posible de consenso entre los dos actores implicados en la misma para el fortalecimiento y estabilidad de la institución.

La figura del Lugarteniente se corresponde con el puesto que en la Ley del Defensor del Pueblo y en otras legislaciones autonómicas denominan Adjunto, y debe su apelativo a los antecedentes históricos de la institución del Justicia.

El Justicia, para el nombramiento del Lugarteniente, solicitará al Presidente de las Cortes la convocatoria de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, y en comparecencia ante la misma, propondrá el nombre de la persona que reúna las condiciones exigidas por la Ley reguladora de la misma, que son, según el art. 39.1 de la Ley del Justicia, las mismas condiciones exigidas para el nombramiento del Justicia. El Lugarteniente será formalmente nombrado por el Justicia, una vez obtenida la conformidad de la Comisión y dentro de la veinticuatro horas siguientes a la misma (art. 13.2 del Reglamento). Este nombramiento será publicado en el Boletín Oficial de las Cortes y en el Boletín Ofi-

118. GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman), Madrid, INAP, 1981, p. 315.

cial de Aragón. La razón de la intervención de las Cortes en esta cuestión se comprende si se tiene en cuenta que es el Lugarteniente quién debe sustituir al Justicia en los casos de ausencia y enfermedad, y en los supuestos de cese previstos por el Reglamento.

De la misma manera, el cese del Lugarteniente puede producirse igualmente por decisión del Justicia, derivada de una pérdida de confianza en el mismo o por la existencia de graves dificultades de colaboración y coordinación entre ellos, o por el incumplimiento reiterado y grave de sus obligaciones. En estos casos se deberá contar con la conformidad de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, en los mismos términos y condiciones en que fue necesaria su confianza para el nombramiento. El Lugarteniente tendrá derecho a asistir a la sesión de la Comisión convocada al efecto e intervenir en su defensa. La necesidad de conformidad de la Comisión de las Cortes puede resultar entorpecedora respecto del buen funcionamiento de la institución, ya que se puede dar el caso de que el Justicia se vea obligado a mantener en contra de su voluntad al Lugarteniente. Es ésta una cuestión donde el reglamento limita en exceso la autonomía organizativa del Justicia de Aragón[119].

Es motivo de cese automático la toma de posesión de un nuevo Justicia. El cese del Lugarteniente, en circunstancias ordinarias se produce no con el cese del Justicia, sino con la toma de posesión del nuevo que le sustituya permaneciendo en su cargo hasta entonces, lo que hace lógico que pueda asumir también las funciones del Justicia en los supuestos de cese de aquél.

Por último, el Lugarteniente cesará en su cargo bien por renuncia expresa comunicada al Justicia o por las mismas causas previstas para el Justicia en el art. 11, apartados c, d, e, y f de la Ley

---

119 En este sentido, PÉREZ CALVO, A., "Artículo 54: El Defensor del Pueblo" en Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española 1978, de ÓSCAR ALZAGA, 1984, p. 511-513.

reguladora de la institución (fallecimiento, pérdida de la condición política de aragonés o de la vecindad civil, incapacidad declarada en sentencia firme y condena por delito doloso). En estos supuestos el cese será declarado por el Justicia una vez recibida la renuncia o comprobado el supuesto de hecho, poniéndolo en conocimiento del Presidente de las Cortes y de la Comisión encargada de las relaciones con la institución.

Al Lugarteniente le son de aplicación las prerrogativas y garantías reconocidas a los comisionados parlamentarios autonómicos (art. 1.3 Ley 36/85)[120], estando sometido al mismo régimen de incompatibilidades que el Justicia (art. 39.1 de la Ley y 14.2 del Reglamento).

La Ley reguladora del Justicia delimitaba las funciones del Lugarteniente en la asistencia al Justicia en el desempeño de su labor, en el ejercicio de las tareas que éste delegue expresamente y en su sustitución en casos de enfermedad o ausencia. El Reglamento de Organización y de Funcionamiento de la institución, añade como supuestos de sustitución a los enunciados en la Ley, los casos de cese del Justicia por renuncia, fallecimiento, pérdida de la condición política o de la vecindad civil aragonesas, incapacitación y condena por delito doloso de éste. Esta ampliación de previsiones con respecto a la Ley reguladora por una norma de rango inferior, reglamentaria, es cuanto menos una incorrección formal que debería ser corregida a través de una reforma de la Ley reguladora donde se introdujeran las modificaciones necesarias a fin de asegurar la continuidad en el funcionamiento de la institución, evitando los momentos de vacío que se pudieran dar hasta el nombramiento del nuevo Justicia.

120 El artículo 1.3 de la Ley 36/85, de 6 de noviembre, dispone que las garantías y prerrogativas que se reconocen a los Comisionados parlamentarios autonómicos serán también aplicables, en su caso, a los Adjuntos durante el ejercicio de sus funciones

b) La regulación de la Oficina del Justicia

El resto de la Oficina del Justicia la componen los Asesores, distribuidos en áreas especializadas por materias, que a su vez se podrán agrupar en Departamentos. El Reglamento del Justicia prevé la posibilidad de crear cuatro Departamentos: El Departamento de Defensa de los Derechos de los ciudadanos, el de Defensa del Estatuto de Autonomía, el Departamento de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés y el de Administración y Régimen Interior. Al frente de cada Departamento el Justicia designará un responsable entre los Asesores de área y cuya función será la de coordinar y supervisar el funcionamiento de las áreas integradas en dicho Departamento. Otros órganos que componen la Oficina del Justicia son el Gabinete Particular del Justicia, la Junta de Coordinación y por supuesto, el personal funcionario y laboral de la Institución

El Justicia podrá designar libremente los asesores que crea necesarios para el cumplimiento de sus funciones, el número y la especialidad de los asesores es libre y está sólo en función de las necesidades y de la capacidad presupuestaria. Su régimen de incompatibilidades es bastante rígido, impidiéndoseles el ejercicio de todo mandato representativo, cargo político o ejercicio de funciones directivas en un partido político, sindicato, asociación o fundación, así como el ejercicio de cualquier actividad profesional, mercantil o laboral (art. 29 del Reglamento).

El órgano encargado de la dirección y la coordinación de la actividad supervisora del Justicia y de todas las personas que intervienen en ella es la Junta de Coordinación, que está integrada por el Lugarteniente, los asesores responsables de cada Departamento y el propio Justicia. La Junta es el órgano consultivo del Justicia en materia de funcionamiento interno de la institución, por lo que conoce e informa de la totalidad de asuntos que afectan a ella: las cuestiones de personal, el presupuesto de la institución, los informes a las Cortes, las posibles recomendaciones a las Cortes, al Gobierno de Aragón, o al Defensor del Pueblo, las

actuaciones en Defensa del Estatuto de Autonomía, la reforma del propio Reglamento e informar de otras cuestiones que el Justicia considere oportuno someter a su consideración.

El Justicia podrá disponer de un Gabinete Particular, bajo la dirección de uno de los asesores, que se encargue de organizar y dirigir la secretaría particular del Justicia, realizando los informes que le encomienden y las funciones derivadas del protocolo de la institución. Dentro de este Gabinete particular se podrá establecer un Gabinete de Prensa e Información.

Los Asesores y secretarios particulares del Lugarteniente y el Justicia, son personal eventual y de confianza, por lo que pueden ser nombrados y sustituidos libremente por el Justicia, y cesan automáticamente al cesar el Justicia, aunque continúen en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Justicia (art. 28 del Reglamento).

El conjunto del personal de la institución (eventual, funcionario y laboral) tiene la consideración formal de personal al servicio de las Cortes de Aragón (art. 38.3 de la Ley reguladora y 22 del Reglamento), aunque su dependencia orgánica, funcional y disciplinaria sea del Justicia. Así que el personal al servicio de la institución se regirá por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia y con carácter supletorio por el Estatuto de Personal y Régimen Interior de las Cortes de Aragón.

c) La tramitación de las quejas

El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia, estudia el proceso de tramitación de las quejas dividiéndolo en tres fases, como lo hacía la Ley Reguladora del Justicia: admisión, instrucción y resolución.

No acaban aquí las similitudes, ya que el Reglamento en lo que se refiere a los principios generales de este proceso de tramitación repite literalmente lo previsto en la Ley: La capacidad del Justicia de abrir de oficio o a instancia de parte expedientes inda-

gatorios, siendo la tramitación idéntica para ambos (art. 13 de la Ley y 38 del Reglamento); los requisitos de presentación de las quejas y el registro de la misma (art. 14 de la Ley y 39.1 del Reglamento); la información al interesado de admisión o rechazo de la queja indicándole las vías oportunas para ejercitar su acción (art. 15.1 de la Ley y 41.3 del Reglamento); la obligación de recoger en el informe anual a las Cortes si las resoluciones han sido contestadas o no (art. 22.5 de la Ley y art. 44.2 del Reglamento) y la posibilidad de solicitar al interesado una ampliación de la información (art. 17.3 de la Ley y art. 45 del Reglamento).

El Reglamento estudia las fases del procedimiento desde el punto de vista de la organización interna de la Oficina del Justicia, del reparto de tareas entre el personal y los órganos de la oficina. La fase de admisión comprenderá el estudio del contenido de la queja y el acuerdo por el que el Justicia decida la admisión o rechazo de su tramitación. En el acuerdo de admisión, se especificará si se efectúa con finalidad de supervisión, mediación[121] o de mera información al interesado.

La fase de instrucción se llevará a cabo por el Asesor al que se le asigne el expediente, bajo la dirección del responsable de su Departamento. Durante la instrucción el Justicia extenderá un documento acreditativo de la condición de asesor de la institución, con carácter personal e intransferible cuya exhibición será suficiente para comparecer ante cualquier órgano y funcionario sujeto a la supervisión del Justicia (art. 42). Del mismo modo, el Justicia por la capacidad organizativa que ostenta sobre su oficina, ordenará lo que proceda en orden a la calificación de reservada de los documentos de carácter interno, determinando las personas que puedan tener acceso a los mismos (art. 46).

Concluida la instrucción, el Asesor responsable del Departamento elevará al Justicia una propuesta de resolución o de remi-

121 En el Primer informe anual a las Cortes de Aragón 1988, el propio Justicia define y diferencia entre las funciones de mediación y supervisión, p. 27-29.

sión al Defensor del Pueblo, en su caso. La mayor aportación del Reglamento al proceso de tramitación de las quejas, es la sistematización y definición de las resoluciones del Justicia. Las resoluciones revestirán la forma de recordatorio, advertencia, sugerencia y recomendación:

El recordatorio es la resolución del Justicia recordando a la Administración la obligación de ajustarse a determinado precepto legal (art. 43.2). Se refiere a una situación negativa de inaplicación de normas vigentes o falta de ejercicio o cumplimiento de deberes legalmente establecidos.

La advertencia tiene un significado más intimidatorio y pone de relieve irregularidades o deficiencias que deben ser corregidas. Mediante ésta se le comunica a la Administración o funcionario responsable, la necesidad de modificar un determinado comportamiento que de persistir pudiera dar lugar a la posibilidad de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal, por si la conducta en cuestión incurriese en responsabilidad penal (art. 21de la Ley del Justicia).

La sugerencia es la resolución dirigida a la Administración, a las Cortes de Aragón o a la autoridad competente, indicándoles la conveniencia de iniciar o corregir algún determinado tipo de actuación en el marco de las funciones legalmente encomendadas a la institución (art. 43.4). Siguiendo la doctrina de GIL ROBLES, la sugerencia se configura como «una resolución no conflictiva», es decir, una resolución razonadora e impulsora de cambios asumibles por la propia Administración[122]. La sugerencia será la resolución más utilizada por el Justicia para dirigirse a la Diputación General de Aragón o a las Corporaciones locales aragonesas en el desempeño de su función como protector y defensor de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

---

122 GIL ROBLES Y GIL DELGADO A. El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman). Madrid. INAP. 1981.p.108.

La recomendación es la resolución dirigida a la Administración, a la Diputación General de Aragón o a las Cortes indicándoles la conveniencia de efectuar determinadas actuaciones para poner fin a un defecto o irregularidad, en los términos establecidos por la Ley.(art. 43.5). La recomendación enlaza con el criterio según el cual al Justicia no se le reconoce competencia para modificar o anular actos y resoluciones de la Administración, pero si puede recomendar a ésta, razonadamente una modificación, adaptación, etc. de los mismos. Las recomendaciones serán especialmente utilizadas en los supuestos de vulneración del Estatuto de Autonomía y de inaplicación del ordenamiento jurídico aragonés.

El Justicia ordenará el archivo del expediente tras recibir la contestación del organismo público, autoridad o funcionario al que se le hubiera formulado la resolución (art. 44.1), o si al interesado que se le hubiera requerido la ampliación de la información para la correcta instrucción de la queja, no la facilitara dentro del plazo fijado (art. 45). El Reglamento no determina cual es el plazo regulado, lo que hace suponer que para cada expediente o queja, la propia Oficina determinará el plazo que considere adecuado para reunir la información solicitada.

CAPÍTULO II
LA FIGURA DEL JUSTICIA Y SU OFICINA COMO ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. GENERALIDADES

Después de haber estudiado la regulación estatutaria y legal del Justicia de Aragón, en este capítulo se pretende acercar la realidad del funcionamiento diario de la institución, mostrando su transformación a lo largo de estos quince años de existencia.

No sólo nos detendremos a analizar la labor desempeñada por el Justicia, y su encaje y adaptación a un organigrama político existente desde mucho antes de la aparición de esta institución, sino también la del resto de personal que colabora con él para hacer posible el desarrollo de las tareas que le fueron encomendadas estatutariamente. La institución del Justicia en su inicio tuvo que enfrentarse además de con los problemas habituales de la puesta en marcha, con el añadido de contar con escasos puntos de referencia válidos para estructurar su funcionamiento.

Dentro del análisis de la Oficina del Justicia como organización de apoyo, no hay que dejar de lado además del estudio de los medios personales, el de los medios materiales y económicos, haciendo un especial hincapié en la evolución de las dotaciones presupuestarias de la institución.

2. EL JUSTICIA DE ARAGÓN COMO AUTORIDAD ESTATUTARIA

El reconocimiento estatutario del Justicia de Aragón como uno de los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma, no sitúa sin embargo a su titular en una posición idéntica a la del Presidente de las Cortes de Aragón o al de la Comunidad Autónoma.

La compleja naturaleza jurídica de esta institución, que aún considerada parte de la organización institucional de la Comunidad Autónoma (en paridad a las Cortes y al Gobierno de Aragón), es en sí derivación de la existencia del Parlamento aragonés y como tal ejerce una posición auxiliar con respecto al mismo, se manifiesta claramente en lo que afecta a su estatuto personal, regulado de una manera confusa, incluso a veces contradictoria.

A) El estatuto personal del Justicia de Aragón

a) Derechos y libertades

Existe una situación ambigua respecto al status personal del Justicia, al que si bien su Ley reguladora otorga un tratamiento formal como alto cargo al mismo nivel que los titulares de los otros órganos de las instituciones básicas de Aragón no ocurre lo mismo con su ubicación en el ordenamiento de precedencias en la Comunidad Autónoma.

Al análisis de estos problemas y de la regulación de los derechos económicos del Justicia (no exentos de polémica) se va a dedicar este epígrafe.

a') Tratamiento como alto cargo

El Justicia de Aragón, según el artículo 4.1 de su Ley reguladora, tiene el tratamiento de Excelentísimo, igualándose al resto de los titulares de instituciones autonómicas en lo que al trata-

miento honorífico se refiere: el Presidente de la Comunidad, el de las Cortes y los Consejeros del Gobierno de Aragón. Es el mismo artículo el encargado de regular la situación del Justicia en el protocolo de la Comunidad Autónoma, ubicándolo en el puesto inmediato al del Presidente de las Cortes. Esta es la primera y única previsión sobre la regulación del protocolo de la Comunidad Autónoma desarrollado por una norma legal, y supone también el origen de auténticos problemas de protocolo que se han ido suscitando en la vida oficial aragonesa desde el inicio de la puesta en marcha de la institución del Justicia.

La aplicación del protocolo de la Comunidad Autónoma, aún sin una norma específica que lo regule, no presenta problema de ningún tipo. El Presidente de la Comunidad Autónoma ocupa el primer lugar en el mismo, el Presidente de las Cortes, el segundo y como su propia Ley regula, el Justicia el tercero. Esta regulación es coherente con la consideración de la institución del Justicia en el Estatuto de Autonomía como órgano institucional de la Comunidad Autónoma junto con las Cortes de Aragón, el Presidente y la Diputación General.

Pero el problema aparece por la dificultad de aplicar este orden de precedencia en la práctica, ya que este protocolo sería de aplicación en un acto en el que sólo participaran autoridades de la Administración Autonómica, situación que no suele darse, porque a la práctica totalidad de los actos protocolarios que se celebran asisten autoridades del Gobierno central en la Comunidad Autónoma y autoridades de la Administración Local[123].

En este tipo de actos protocolarios es al Estado al que le compete fijar la precedencia relativa entre los órganos y autoridades del Estado y los de la Comunidad Autónoma. Por ello es la nor-

123 Y en estos casos, el Tribunal Constitucional fue claro al respecto en sus sentencias de 22 de junio de 1982 y 30 de enero de 1985 (BOE 16 de julio de 1982 y de 5 de marzo de 1985), al señalar que el protocolo de aplicación no es el propio de la Comunidad Autónoma, sino el general del Estado.

mativa de precedencias determinada por el Estado la que hay que aplicar, el Real Decreto 2.009/1983, de 4 agosto[124].

El protocolo general del Estado no prevé la figura del Justicia de Aragón, ni del resto de los Defensores Autonómicos, ni siquiera de los que aparecen regulados en los primeros Estatutos de Autonomía que fueron promulgados en fechas anteriores a 1983. Esta ausencia expresada en los textos legales provoca no pocas situaciones incómodas en los diferentes actos oficiales a los que concurren autoridades de distinto rango institucional, y en lo que afecta al Justicia se ha venido denunciando reiteradamente en sus Informes anuales desde 1989 a 1991.

No se ha adoptado una única solución a este problema sino que varía dependiendo del carácter del acto oficial:

En primer lugar, si el acto lo organiza la institución del Justicia de Aragón, será presidido por el propio Justicia siguiendo así el artículo 4 del Real Decreto 2099/1983 de 4 de agosto[125].

Si se trata de un acto de la Comunidad Autónoma, al que no asisten autoridades del Estado, el Justicia, siguiendo su propia Ley reguladora, ocupará el tercer puesto.

Y por último, en el caso de que el Justicia acuda a un acto oficial de carácter general al que concurren autoridades del Estado, se situara en quinto lugar después del Presidente de la Comunidad, del de las Cortes, del Delegado del Gobierno en Aragón y del Alcalde del Municipio. Esta decisión se tomó teniendo en cuenta por un lado la previsión de la Ley reguladora del Justicia, de ubicarlo inmediatamente después del Presidente de las Cortes y por consiguiente delante de cualquier otra autoridad autónoma en el protocolo de la Comunidad (resultando así que el

124 Publicado en el BOE nº 188, de 8 de agosto de 1993.

125 En dicho artículo se establece que los actos serán presididos por la autoridad que los organice y en caso de que dicha autoridad no ostentase la presidencia, ocupará lugar inmediato a la misma.

lugar del Justicia había de estar necesariamente entre el 17º que ocupa el Presidente de las Cortes y el 30º que ocupan los Consejeros del Gobierno de Aragón); y por otro lado, realizando una equiparación del Justicia al Defensor del Pueblo a efectos de protocolo, ubicado en el lugar 24º, que le asigna el Real Decreto 2099/83. Trasladando estas previsiones a los cargos con sede en la Comunidad Autónoma, el lugar a ocupar por el Justicia sería el quinto como hemos señalado.

El asunto del protocolo del Justicia es un problema complejo en el ordenamiento de precedencias en la Comunidad Autónoma, que se resolvería con la pendiente reforma del Real Decreto 2099/83, que permitiera la introducción en su articulado de la figura del Justicia de Aragón y de los Defensores Autonómicos.

b') Remuneración

Es en la Ley 4/1985 de 27 de junio, del Justicia de Aragón donde encontramos la única referencia sobre la regulación de este aspecto del estatuto personal del Justicia. La Ley determina que el Justicia tendrá derecho a la asignación económica que se fije en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, y sólo establece como condición que dicha asignación deberá ser acorde con la dignidad de su función.

Al estar considerado el Justicia de Aragón desde el punto de vista presupuestario, administrativo y de personal como un órgano adscrito a las Cortes de Aragón, los responsables de establecer la remuneración del titular de la institución han sido los integrantes de la Mesa de las Cortes, al ser ésta la encargada de elaborar el proyecto de Presupuesto del Parlamento (de acuerdo con la Junta de Portavoces), y de dirigir y controlar la ejecución del mismo[126]. Ante el nombramiento del Primer Justicia, el 2 de

126 Ver artículo 29.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Cortes, de 26 de junio de 1997.

diciembre de 1987, y habiéndose ya aprobado el anteproyecto de Presupuestos de las Cortes de Aragón de 1988[127], los miembros de la Mesa llegaron a un acuerdo político para fijar la remuneración del Justicia[128] y que se hizo efectivo con la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1988, el 15 de abril de 1988.

El acuerdo político sobre la asignación económica del Justicia y sus posteriores variaciones, se tomó teniendo en cuenta la abstracta previsión del artículo 4.1 de la Ley reguladora «...de acorde a la dignidad de su función».

La cuantificación de la dignidad de la función del Justicia se realizó teniendo en cuenta los criterios que se habían utilizado (siguiendo la propia Ley del Justicia) para ubicar la figura del Justicia en el protocolo de la Comunidad Autónoma, esto es, en el puesto inmediato al del Presidente de las Cortes. Así la asignación económica del Justicia de Aragón se estableció entre la del Presidente de las Cortes y los miembros de la Mesa. Este criterio utilizado para resolver el problema de la remuneración del Justicia, no deja de ser ciertamente controvertido, ya que del mismo modo se podría haber utilizado el de su reconocimiento como titular de un órgano institucional al mismo nivel que las Cortes de Aragón y la Diputación General.

En su primera comparecencia ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón, el 25 de febrero de 1988, el Justicia entregó un informe en el que se analizaba las necesidades de la institución y al que adjuntaba un anexo económico sobre las previsiones presupuestarias. Pues bien, en este informe propuesto la retribución del Justicia ascendía a 6.060.000

127 El Anteproyecto de Presupuestos de las Cortes de Aragón para 1988 fue aprobado por la Mesa de las Cortes en sesión celebrada el día siete de octubre de 1987.

128 La decisión tomada entre los integrantes de la Mesa, por la que se fija la asignación económica del Justicia de Aragón, al no revestir forma de acuerdo no se encuentra publicada en el Boletín Oficial de las Cortes.

pts[129], previsión que se vio rebajada hasta los 5.891.719 pts.[130] en el presupuesto definitivamente aprobado por las Cortes de Aragón.

La retribución al Justicia ha ido aumentando progresivamente en los quince años de funcionamiento de la institución, teniendo un único salto cualitativo en los Presupuestos de 1990 (año en el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución), que se elevó en más de un millón con respecto al ejercicio presupuestario anterior, y alcanzando en los últimos presupuestos estudiados, los de 2002, a 60.657,94 euros (10.092.632 pts)[131].

b) La Jefatura de la Oficina

El Justiciazgo se estructura como una institución personalista, organizada en torno a, y en función de la persona de su titular, que goza de la suficiente discrecionalidad para revisar y adecuar dicha estructura a las necesidades de cada momento. El Justicia dispone de un Gabinete Particular para su apoyo institucional y de un Departamento de Administración y de Régimen Interior para su apoyo funcional. Al mismo tiempo dispone de un cuerpo de Asesores, distribuidos por áreas especializadas a los que puede agrupar por departamentos, básicamente coincidentes con las tres funciones que le han sido otorgadas estatutariamente. La Ley reguladora del Justicia ya preveía a rasgos generales esta

---

129 Véase Anexo Económico II del Informe a la Comisión de Derechos y Peticiones de las Cortes de Aragón, Zaragoza: Justicia de Aragón, 25 de febrero de 1988.

130 Los 5.891.719 pts. estaban distribuidos de la siguiente manera: 1.517.393 pts. consignados en la partida 100.0 *Retribuciones básicas Altos Cargos* y 4.374.326 pts en la partida 100.1 *Otras remuneraciones Altos Cargos*. Primer Informe Anual del Justicia de Aragón, 1988. Zaragoza: JA,1989.

131 No están incluidas aquí las retribuciones por trienios que le pertenecen al actual Justicia por su condición de funcionario de la Administración de Justicia, que se encuentran consignadas en la partida 120.05 *Trienios Funcionarios*. Véase Ficha de Personal del Justicia de Aragón en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ejercicio 2002.

estructura administrativa de apoyo, cuyo contenido se desarrolla en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón. El principio básico es la plena libertad del Justicia para designar a sus colaboradores y organizar su trabajo (art. 38 de la Ley del Justicia).

Dejando a un lado la función de representación que se le otorga al Justicia y su competencia, como titular de la misma, para mantener relaciones directas con el resto de instituciones tanto de la Comunidad Autónoma, como de fuera de ella[132], su Ley reguladora y de manera más precisa el Reglamento de Organización y Funcionamiento, se ocupa de detallar la labor de dirección del Justicia sobre el conjunto de la organización administrativa que compone la institución.

El Justicia es quién nombra y separa al Lugarteniente de conformidad con la Comisión de las Cortes de Aragón encargada de relacionarse con la institución, que como hemos visto es la de Peticiones y Derechos Humanos. En cuanto al resto del personal de la Oficina, es el Justicia el que establece la plantilla de la institución, marcando de acuerdo con las previsiones presupuestarias la relación de puestos de trabajo, especificando si estos han de ser cubiertos por personal funcionario, eventual, interino o laboral en cada caso.

En cuanto al nombramiento y cese del personal al servicio de la institución, el Justicia nombra y cesa libremente al personal

132 Entre las competencias que tiene atribuidas el Justicia como titular de la institución está la de mantener relación directa con instituciones autonómicas como las Cortes de Aragón, a través de su Presidente y de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos (art. 6.g del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia); el Presidente de la Comunidad Autónoma, sus Consejeros y el resto de los órganos, autoridades o funcionarios de la Administración de la Comunidad (art. 6.h); así como con aquellas administraciones no autonómicas como el Delegado del Gobierno en Aragón y el resto de las autoridades de la Administración del Estado radicadas en la Comunidad Autónoma (art. 6.i) y con las autoridades, órganos y funcionarios de las entidades locales de Aragón (art. 6.j). Por último, le corresponde a el Justicia mantener relaciones directas con el Defensor del Pueblo y los comisionados parlamentarios de otras Comunidades Autónomas (art. 6. k).

eventual. Asimismo, nombra al personal interino que se contrate por razones de necesidad y urgencia, derivadas de la existencia de puestos vacantes de funcionarios. Pero en lo que respecta al personal laboral o funcionario son las Cortes a propuesta del Justicia las encargadas de la selección, en una convocatoria pública, en la que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. El Justicia, en este ámbito, goza de menor autonomía que el Defensor del Pueblo, ya que éste realiza libremente la selección de todo el personal de su Oficina, con arreglo a los principios de mérito y capacidad[133]. La regulación para la contratación del personal laboral o funcionario al servicio del Justicia que se acordó con la aprobación del Reglamento de 6 de julio de 1990, está apoyada en la idea de que para el correcto funcionamiento de la institución es necesaria la existencia de un aparato administrativo mínimo estable (carente por otra parte de capacidad decisoria) que no varía ante los cambios de titular de la misma, por lo que es lógico que el Justicia no sea el único responsable de su nombramiento y lo comparta con las Cortes de Aragón.

Es al Justicia al que le corresponde ejercer la potestad disciplinaria, imponiendo sanciones por faltas leves, siendo el responsable de la incoación del expediente y del nombramiento del instructor. Le corresponde, del mismo modo, la imposición de sanciones por faltas graves y muy graves, salvo en los casos en que la sanción conlleve la separación del servicio, correspondiendo entonces al Justicia la incoación, ordenación e impulsión del expediente, y a la Mesa de las Cortes acordar la sanción en los términos previstos en el Estatuto de Personal y Régimen Interior de las Cortes de Aragón. En el resto de los casos el Justicia a los solos efectos de su conocimiento comunicará a la Mesa de las Cortes cuantas sanciones imponga al personal a su servicio.

---

133 Ver artículo 27.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de 6 de abril de 1983.

Por lo que respecta al funcionamiento de la Junta de Coordinación, y siendo el órgano consultivo del Justicia, es éste el que ostenta todo el protagonismo, convocando y fijando el orden del día de sus reuniones y dirigiendo sus deliberaciones.

Desde el punto de vista presupuestario, es competencia del Justicia proponer anualmente a Las Cortes de Aragón el proyecto de presupuestos de la institución, y fijar las directrices para su ejecución. Dentro de la ejecución del presupuesto, las competencias para autorizar los gastos y ordenar los pagos corresponden al Justicia, así como la autorización de las transferencias de créditos. Por último le corresponde presentar ante las Cortes la liquidación del presupuesto anual.

Estas competencias que ostenta el Justicia sobre el personal y la estructura de la institución, y sobre la elaboración y ejecución del presupuesto de la misma, hace que éste sea el centro de poder de la organización administrativa. Y así lo explícita el propio Reglamento, al señalar que es el Justicia el que aprueba las instrucciones de orden interno para una mejor ordenación de los servicios, siendo él quien dirige y supervisa el funcionamiento de la institución. Como muy bien señala el Reglamento, el Justicia supervisa el funcionamiento de la institución, siendo responsables de la gestión diaria otros miembros de la misma, como el Jefe del Gabinete Particular del Justicia y el Responsable del Departamento de Administración y Régimen Interior.

B) Los nombramientos de los Justicia de Aragón

La elección de Emilio Gastón Sanz[134] como primer Justicia, después de la recuperación de la institución por el Estatuto de

134 El nombre de Emilio Gastón había venido siendo citado para este cargo desde los primeros esbozos de la institución. Abogado y poeta vinculado a diversas iniciativas culturales aragonesas, fue diputado por el Partido Socialista de Aragón (del que fue fundador y Secretario General) en las Cortes Constituyentes en 1977, ejerciendo de portavoz del Grupo Mixto. Cofundador de la Junta Democrática de España y su representante en Aragón. Cofundador de los periódicos aragoneses Andalán y El Día.

Autonomía de 1982, tuvo lugar el 2 de diciembre de 1987, en una sesión plenaria de las Cortes de Aragón celebrada en Tarazona. El mismo lugar en que trescientos noventa y cinco años antes, es decir el 2 de diciembre de 1592, se iniciaba, impuesto por el rey Felipe II, el declive de la institución del Justiciazgo.

Como del complicado procedimiento de elección de este primer Justicia, que duro más de dos años, nos hemos ocupado en el segundo capítulo[135], nos dedicaremos en este apartado al nombramiento de los otros dos Justicias elegidos hasta el momento. Estos dos últimos procesos de elección han tenido un desarrollo bien diferenciado entre sí, estando uno de ellos muy condicionado, al igual que la elección del primer Justicia, por una agitada realidad política y por unos candidatos con un alto perfil político.

El proceso de elección de un nuevo Justicia se abre en el plazo de un mes a contar desde el cese del anterior. Los Grupos Parlamentarios tienen un plazo de tres meses para efectuar sus propuestas de candidatos, como máximo una por Grupo.

Recordar que para la designación del Justicia es necesario el voto favorable de las tres quintas partes de la Cámara; y si no resulta elegido ningún candidato en primera convocatoria, hecho que no ha sucedido durante todo este periodo, se vuelve a iniciar el procedimiento con nuevas propuestas de los Grupos Parlamentarios[136]. El Justicia electo presta ante el Pleno de las Cortes promesa o juramento de acatar la Constitución, proteger y defender el Estatuto de Autonomía, los derechos individuales y colectivos de los aragoneses y tutelar el ordenamiento jurídico aragonés. La toma posesión de su cargo se debe producir en un plazo de 30 días, y el proceso de nombramiento del titular de la institución concluye con la acreditación del Presidente de las Cor-

135 Ver capítulo II, p. 53.

136 Si se celebran tres votaciones en total, y ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida, bastará para las siguientes votaciones la mayoría absoluta.

tes con su firma, y la publicación del mismo en el Boletín Oficial de Aragón y en el del Estado.

a) La consolidación de la institución, 1993

Expirado a finales de diciembre de 1992 el periodo de mandato del primer Justicia, y dentro del plazo del mes preceptivo comenzaron en las Cortes de Aragón las conversaciones entre los grupos parlamentarios para la búsqueda de un candidato idóneo.

La actividad parlamentaria de esta tercera legislatura estuvo marcada por una compleja composición de la Cámara resultante de las elecciones autonómicas celebradas el 26 de mayo de 1991. De un total de 67 escaños, 30 le correspondieron al Grupo Parlamentario Socialista, 17 al Grupo Parlamentario Aragonés, los mismos que al Grupo Parlamentario Popular y 3 escaños al de Izquierda Unida. Gracias a una coalición entre el Grupo Parlamentario Aragonés y el Popular se alcanzó una mayoría parlamentaria que llevo al aragonesista Emilio Eiroa a la Presidencia del Gobierno de Aragón y al diputado popular Angel Cristóbal Montes a la Presidencia de las Cortes. Esta coalición que aunaba 34 de los 67 escaños de la Cámara disponía de una mayoría inestable (frente a los 33 diputados que sumaban los grupos parlamentarios socialista y de Izquierda Unida) que se vio rota por el abandono de un diputado del Grupo Parlamentario Aragonesista, Emilio Gomáriz, que apoyó junto con los tres diputados de Izquierda Unida, la moción de censura presentada por el Grupo Socialista, y que fue debatida y aprobada en las Cortes de Aragón los días 15 y 16 de septiembre de 1993. Esta moción de censura provocó el cambio de gobierno de la Comunidad Autónoma y propició una nueva mayoría parlamentaria que se mantendría hasta las elecciones autonómicas de 1995. En esta convulsa realidad política, tuvo lugar el proceso para la designación del segundo Justicia de Aragón.

Se presentaron ante la Comisión de Reglamento de las Cortes dos propuestas de candidatos, una respaldada por los Grupos

Parlamentarios Socialista y Popular, la de Juan Bautista Monserrat Mesanza y la segunda propuesta, que defendía la reelección de Emilio Gastón, efectuada por los Grupos Parlamentarios Aragonés y Grupo Mixto (integrado en su totalidad por los diputados de Izquierda Unida). La presentación de esta segunda candidatura supuso una ruptura entre la coalición de gobierno PP-PAR, votando cada uno de ellos a su candidato, y manteniendo la discrepancia hasta el final del proceso, en el que los diputados del grupo parlamentario aragonés o bien votaron en contra o lo hicieron en blanco. La propuesta de continuidad al frente de la institución del Justicia saliente se sustentaba en el vacío legal que se daba sobre este supuesto, ya que la Ley reguladora del Justicia ni prevé, ni prohibe la posibilidad de que éste sea reelegido sucesiva e indefinidamente.

El dictamen de la Comisión de Reglamento celebrada el 22 de abril de 1993, fue trasladado a la Mesa de las Cortes, que en sesión conjunta celebrada el 26 de abril de 1993[137] con la Junta de Portavoces, y conocido el dictamen de la Comisión emitió el acuerdo, al obtener la mayoría necesaria, de elevar al Pleno de la Cámara la candidatura de Juan Bautista Monserrat para su elección como Justicia de Aragón.

Sometida la propuesta de candidato a votación en sesión plenaria convocada al efecto, el 5 de mayo de 1993, el resultado fue de 45 votos a favor, 11 en contra, 9 en blanco y 2 nulos[138], superando así el voto favorable de las tres quintas partes de la Cámara que exige la Ley reguladora. Si bien el candidato propuesto resultó elegido en primera convocatoria y con el apoyo por un lado, de uno de los dos partidos integrantes del Gobierno de Aragón, y por otro del principal grupo parlamentario de la oposición, éste ha sido el único de los tres Justicias electos hasta el momento que

137 Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón nº 76.

138 Sesión Plenaria nº 60, publicada en el Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 58, 1993.

no lo ha sido por unanimidad. La trayectoria política de Juan Bautista Monserrat y la situación parlamentaria antes reseñada fueron elementos decisivos en la votación de la sesión plenaria. Juan Monserrat, letrado del Ayuntamiento de Zaragoza, militó durante los años de la transición política en las filas del Partido Socialista de Aragón, llegando a desempeñar el cargo de Primer Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Zaragoza (1979-1981) tras ser elegido concejal en las elecciones municipales de 1979. Años más tarde, cambió su filiación política pasando a formar parte del Centro Democrático y Social, e integrado en la candidatura de este partido obtuvo el acta de diputado en Cortes de Aragón de 1987 a 1991, siendo elegido Presidente de la Cámara en esta segunda legislatura gracias a la coalición entre los Grupos Parlamentarios de Alianza Popular, Partido Aragonés y Centro Democrático y Social.

En el mismo día, pero en una sesión plenaria distinta y convocada al efecto, el Justicia electo prestó juramento de su cargo[139], pronunciando después su discurso institucional dedicado casi de manera exclusiva a concretar cuales iban a ser las líneas de su actuación al frente de la institución. Entre los criterios de actuación, y debido a la controversia sobre su candidatura, destacó en primer lugar su intención de desempeñar el cargo con absoluta autonomía e independencia, siendo ésta según sus palabras «la guía y el norte de su actuación como Justicia»[140]. El resto de su discurso lo dedicó a explicar a la Cámara los elementos configuradores de la institución y que se encuentran regulados en la Ley 4/85 del Justicia de Aragón y en la necesidad de profundizar en las relaciones con el resto de instituciones aragonesas, con aquellas otras que tienen sede en esta Comunidad y por último con el Defensor del Pueblo.

---

139 Sesión Plenaria nº 61, publicada en el Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 58, 1993, p. 1807

140 Discurso institucional del Justicia Juan Bautista Monserrat en el acto de juramento de su cargo, publicado en el Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 58.

El Justicia de Aragón tomó posesión de su cargo el 10 de Mayo de 1993 ante la Mesa de las Cortes en sesión conjunta con la Junta de Portavoces. Su nombramiento acreditado por el Presidente de las Cortes, fue publicado en el Boletín Oficial de Aragón de 10 de mayo de 1993[141] y el 28 de mayo de 1993 en el Boletín Oficial del Estado.

b) El nombramiento de Fernando García Vicente, 1998

El tercer Justicia de Aragón resultó elegido en la sesión plenaria convocada al efecto, el 20 de mayo de 1998. Desde el inicio del proceso electoral hubo consenso entre los grupos parlamentarios sobre la candidatura idónea para Justicia de Aragón, presentándose únicamente una propuesta de candidato. La propuesta conjunta de todos los Grupos Parlamentarios presentada ante la Comisión de Reglamento, Estatuto de los Diputados y Gobierno Interior fue la de Fernando García Vicente, Fiscal-Jefe de la Audiencia Provincial de Huesca y miembro desde 1996 de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil[142]. El dictamen de esta Comisión de 18 de mayo de 1998, sobre la candidatura presentada por todos los Grupos Parlamentarios a Justicia de Aragón fue elevado a la Mesa de las Cortes, que en sesión conjunta con la Junta de Portavoces celebrada el día 18 de mayo de 1998[143], y una vez conocido el dictamen de la Comisión de Reglamento acordó elevar al Pleno de la Cámara la candidatura de Fernando García Vicente.

Sometida la propuesta a votación en el Pleno de la Cámara[144]

141 Boletín Oficial de Aragón nº 51, de 10 de mayo de 1993.

142 La Comisión Aragonesa de Derecho Civil es un órgano consultivo adscrito al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón para asesorar al Gobierno aragonés en el ejercicio de sus competencias de conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil aragonés.

143 Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón nº 185.

144 La composición de las Cortes de Aragón después de las elecciones autonómicas de 28 de mayo de 1995 era la siguiente: Grupo Parlamentario Popular 27 escaños, Grupo Parlamentario Socialista 19, Grupo Parlamentario Aragonés 14, Grupo Parlamentario de Izquierda Unida 5 y Chunta Aragonesista, sin grupo parlamentario propio 2.

el 20 de mayo de 1998, fue aprobada por unanimidad[145], resultando así proclamado candidato electo a Justicia de Aragón a Fernando García Vicente. Cinco minutos después se reunió de nuevo el Pleno de las Cortes en sesión extraordinaria para proceder a tomar juramento al candidato a Justicia de Aragón[146]. El ya electo Justicia estableció claramente en su discurso posterior cuales iban a ser las prioridades de su mandato. En primer lugar, en lo referente a la función de defensa de los derechos y libertades, el Justicia destacó su preocupación por tres sectores de la sociedad aragonesa: los menores, los discapacitados y los ancianos. Subrayó del mismo modo dos áreas de supervisión a las que prestaría una atención específica: la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, y la de los recursos históricos y artísticos de la Comunidad Autónoma. Por lo que respecta al resto de las funciones encomendadas al Justicia, hizo especial hincapié en la necesidad de difusión entre la población aragonesa del Derecho foral aragonés. Por último y en cuanto a la organización y funcionamiento de la institución, señaló la necesidad de descentralización de la Oficina del Justicia, aumentando la presencia de la misma en las provincias de Huesca y Teruel.

El Justicia tomó posesión de su cargo ante la Mesa y la Junta de Portavoces, mucho antes de los treinta días establecidos por la Ley Reguladora como plazo máximo a contar desde que éste hubiera prestado promesa o juramento. La toma de posesión tuvo lugar el 25 de mayo de 1998 y ese mismo día se publicó su nombramiento acreditado con la firma del Presidente de las Cortes en el Boletín Oficial de Aragón[147], mientras que la publicación en el Boletín Oficial del Estado tuvo lugar el día 9 de junio.

---

145 Sesión Plenaria nº 82, publicada en el Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 82, 1998, p. 3478.

146 Sesión Plenaria nº 83, publicada en el Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 82, 1998, p. 3479.

147 Boletín Oficial de Aragón nº 60, de 25 de mayo de 1998.

3. LA OFICINA DEL JUSTICIA COMO ORGANIZACIÓN DE APOYO

A) El diseño de la organización

Como ya hemos visto, El Justicia de Aragón se estructura como una institución personalista, organizada en torno a, y en función de la persona de su titular, quién goza de suficiente discrecionalidad para revisar y adecuar dicha estructura a las necesidades del momento. La responsabilidad de la gestión de la institución se concentra en unas solas manos, dando así una gran unidad y coherencia a la institución y trasladando a toda ella la autoridad y el prestigio de quien sea su titular, asegurando por otra parte un más fácil control parlamentario de la misma.

Sin embargo, para el cumplimiento de las misiones que le encomienda el Estatuto, dispone de una estructura administrativa, cuyo contenido se desarrolla en los artículos 16 a 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón y que es la que a continuación se va desarrollar.

a) El Lugarteniente

El primer hecho a destacar es que hasta la fecha y tras quince años de funcionamiento del Justiciazgo, ante la falta de acuerdo político, no se ha designado todavía ningún Lugarteniente. En las dos primeras etapas de la institución, ambos Justicias hicieron su propuesta de candidato ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, que recordemos es el órgano de las Cortes encargado de dar su conformidad a la candidatura de Lugarteniente, sin obtener el acuerdo necesario para proceder a su nombramiento. En esta tercera etapa, el actual Justicia todavía no ha realizado ninguna propuesta.

Poco después del nombramiento del primer Justicia y en su primera comparecencia ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, Emilio Gastón expuso la necesidad de designar

cuanto antes al Lugarteniente del Justicia, necesidad que reiteró en una segunda comparecencia, transcurridos ya los cien primeros días de funcionamiento de la institución, y en una tercera, ya en junio de 1988. En estas dos últimas comparecencias, se presentó una propuesta formal por parte del Justicia, que acabo siendo retirada ante la falta del acuerdo necesario[148]. En 1989, la situación empeoró considerablemente, ni siquiera tuvo lugar ninguna reunión con la Comisión de Peticiones, a pesar de la solicitud reiterada por tres veces por parte del Justicia de comparecer ante la misma. Ante esta última solicitud, la Comisión se convocó para el 21 de noviembre de 1989, pero en el ultimo momento se suspendió su sesión sin tomar una decisión sobre la propuesta del Justicia[149].

En 1990, y con el proceso del nombramiento de Lugarteniente bloqueado, se llegó a un acuerdo en la discusión del Reglamento de Organización y Funcionamiento, que permitía a todo Justicia designar libremente un Asesor-Jefe, que asuma las funciones de coordinación general de la institución, cuando carezca de Lugarteniente y hasta tanto se produzca el nombramiento de éste[150]. Esto permitió superar reglamentariamente la carencia de esta figura e instauró un nuevo cargo que se ha afianzado en la organización de la institución durante todos estos años de funcionamiento. El Asesor-Jefe durante esta primera etapa fue Miguel Angel Aragüés Estragués[151], Jefe de Gabinete del Justicia y segundo de a bordo de la institución de facto desde julio de 1988, cuyo nombre había

148 Primer Informe Anual del Justicia de Aragón, 1988, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1989, p. 62-63.

149 Informe Anual del Justicia de Aragón, 1989, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1990, p. 37-38.

150 Ver Disposición Adicional Cuarta del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón, de 6 de julio de 1990.

151 Licenciado por la Facultad de Derecho de la Universidad Zaragoza, Abogado con años de experiencia en el ejercicio profesional y en la participación en Organismos y Asociaciones relacionadas con la Justicia y los Derechos Humanos.

sido propuesto por el Justicia para desempeñar el cargo de Lugarteniente en repetidas ocasiones.

Esta circunstancia no se ha producido en ninguno de los demás comisionados parlamentarios existentes en el resto del país y resulta extremadamente paradójico que quienes confiaron en el Justicia (en este primer mandato de forma unánime) como el idóneo para desempeñar el cargo, no le otorguen la confianza suficiente como para dejar a su bien criterio la elección de la persona más adecuada para el puesto durante su mandato.

Al inicio de la segunda etapa de la institución, el mismo día del juramento del Justicia Juan Monserrat, y ante el Pleno de las Cortes, reiteró la necesidad de iniciar el diálogo con la Mesa de las Cortes para encontrar la persona idónea para desempeñar el cargo de Lugarteniente[152]. Esta declaración de intenciones del Justicia no obtuvo el resultado esperado, y tampoco se llegó en todo este periodo a un acuerdo que hiciera posible el nombramiento del Lugarteniente. Así que asumió las funciones de coordinación general de la institución, Arturo Ipas Ornat[153], designado Asesor-Jefe por el Justicia poco después de su toma de posesión.

En esta tercera etapa todavía no ha habido ninguna propuesta de candidato para Lugarteniente, desempeñando el cargo de Asesora-Jefe, Mercedes Terrer Baquero[154].

La figura del Asesor- Jefe que se reguló en la disposición transitoria del Reglamento con un claro carácter provisional o de transición, se ha llegado a consolidar de tal manera, que es uno de los primeros nombramientos de la institución que realiza el Justicia electo. Al no ser necesario para el nombramiento del Ase-

152 Sesión Plenaria nº 61, publicada en el Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 58, 1993, p. 1810.

153 Abogado, Administrador Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma. Secretario General del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón.

154 Magistrada especialista de lo Social, con último destino la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

sor-Jefe la conformidad de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos (circunstancia que le otorga cierta independencia al cargo de Lugarteniente), lo convierte en un cargo de absoluta confianza del Justicia, al igual que el resto de los Asesores, al que puede cesar y sustituir libremente. Del mismo modo, las condiciones y requisitos que se exigen a la persona que va a desempeñar el puesto de Asesor-Jefe, son las que debe cumplir el resto de los Asesores de la institución, que distan considerablemente de las exigidas al Lugarteniente. Durante estos años de funcionamiento, y aunque no se encuentra regulado formalmente, el candidato propuesto por el Justicia a ocupar el puesto de Lugarteniente ha sido el Asesor-Jefe de la institución.

Por lo que respecta a las funciones que desarrollan, también existen notables diferencias. Mientras que la misión del Lugarteniente consiste en asistir al Justicia en sus funciones, ejercitar las que éste le delegue en su caso y sustituirle en caso de ausencia, enfermedad o en ciertos supuestos de cese, el Asesor-Jefe desempeña una labor más técnica, de coordinación de la institución. Mientras el Lugarteniente tiene una clara función representativa de la institución y de la figura del Justicia en casos de ausencia de éste, el Asesor-Jefe se encarga fundamentalmente de coordinar la actividad de los Asesores del Justicia; por él pasan todos los expedientes abiertos tanto por la presentación de una queja, como por aquellos abiertos de oficio por la institución. El Asesor-Jefe forma parte de la Junta de Coordinación, lo que parece pertinente dada la actividad que desarrolla y su papel de sustituto del Lugarteniente.

b) Los cargos subordinados. Su estructura y competencias

La institución del Justicia de Aragón está estructurada en áreas especializadas por materias, asignándole a cada Asesor el área o áreas que el Justicia estime conveniente, ni la Ley ni el Reglamento fijan su número, éstos vienen delimitados anualmente en la práctica, por la aprobación de la plantilla presupuestaria y

la habilitación de los correspondientes créditos. En todos estos años de funcionamiento de la institución, las materias se han agrupado lo más posible y siguiendo como modelo la distribución orgánica de la Diputación General de Aragón[155]. Como señala el Reglamento, las áreas a su vez se pueden agrupar en Departamentos, al frente del cual se encuentra un Asesor responsable elegido entre los Asesores de área, cuya función será la de coordinar y supervisar el funcionamiento de las áreas integradas en dicho Departamento. En las tres etapas por las que ha atravesado la institución desde su creación efectiva en 1988, estas directrices básicas se han venido cumpliendo, pero a partir de ahí se han producido diversas variaciones dependiendo de los criterios del titular de la institución.

El Reglamento de Organización en su artículo 16.3 señala la posibilidad de que el Justicia agrupe las diferentes áreas de la institución en tres Departamentos, dedicados cada uno de ellos a las tres funciones que le habían sido encomendadas por el Estatuto: la defensa de los derechos de los ciudadanos, la defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela del ordenamiento jurídico aragonés.

Pues bien, durante el primer mandato, que va desde el año 1988 a 1993, la institución sí estuvo estructurada en tres Departamentos, pero dos de ellos dedicados a la función de Defensa de los Derechos de los ciudadanos, uno se ocupaba de los derechos económicos y territoriales y el otro de los derechos sociales. El tercer Departamento estaba dedicado a la tarea conjunta de Defensa del Estatuto de Autonomía y a la Tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés, estando al frente de cada una de estas dos áreas un Asesor y un tercero que se ocupaba de coordinar el Departa-

155 Agricultura, Ganadería y Montes; Economía y Hacienda; Industria y Comercio; Ordenación Territorial (Urbanismo y Vivienda, Medio Ambiente, Obras Públicas y Servicios Públicos); Cultura y Educación; Sanidad y Bienestar Social; Menores; Función Pública y otras materias sobre las que la Comunidad Autónoma no ostenta las competencias (Interior, Defensa Justicia, Trabajo y Seguridad Social).

mento. El Justicia, al amparo de su autonomía de funcionamiento y según su propio criterio, tomó la decisión de proceder a una puesta en marcha de la institución por fases, obligado en parte por la escasez de medios materiales y humanos para poder atender las tres funciones que éste tenía encomendadas, dando absoluta prioridad a la atención de las quejas de los ciudadanos relativas a la supuesta vulneración por la Administración de sus derechos y libertades.

Ante la expectativa creada en la sociedad aragonesa por la puesta en marcha de la institución, y como señala el primer Justicia Emilio Gastón, «el servicio hubo de prestarse de inmediato, y además en la forma adecuada y esperada por los ciudadanos»[156]. Estaba en juego no sólo el efectivo cumplimiento de los derechos constitucionales de quienes ante el Justicia pretendían hacerlos valer, sino también la propia credibilidad de la institución. Este criterio de funcionamiento condicionó la estructura del servicio, de tal manera que no fue hasta 1990 cuando se puso en marcha a pleno rendimiento el tercer Departamento dedicado a las dos funciones restantes.

En el segundo periodo de la institución desde 1993 hasta 1998, fueron cuatro los Departamentos creados por el Justicia, dos de ellos, como en la anterior etapa, dedicados a la Defensa de los Derechos y Libertades (uno a los derechos sociales y el otro a los derechos económicos y territoriales), uno a la Defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico Aragonés y el cuarto dedicado a las Relaciones Institucionales. En esta segunda etapa, se sigue dedicando el mayor esfuerzo de la institución a la primera de las funciones que la Ley le ha encomendado. El volumen de quejas pertenecientes a este departamento, como veremos más adelante, no para de crecer durante estos años y necesita de la mayor parte de los recursos materiales y humanos de la insti-

156 Primer Informe Anual del Justicia de Aragón, 1988, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1989; p. 22.

tución. La creación de un Departamento dedicado exclusivamente a las relaciones institucionales, que no recogía el Reglamento, refleja la línea de actuación que va a desarrollar el nuevo Justicia durante su mandato, muy preocupado por la difusión y divulgación de la Institución, por la presencia activa en la vida política y social de la Comunidad, manteniendo una intensa actividad institucional orientada a reforzar el peso del Justiciazgo en el contexto de las instituciones aragonesas. La importancia dedicada a este asunto procede en parte de la experiencia de la anterior etapa, en la que la relación con las Cortes y la Diputación General de Aragón no fue especialmente fluida. Durante los primeros años de funcionamiento de la Institución, los roces y la falta de cauces permanentes y fluidos de diálogo entre el Justicia de Aragón y la Mesa y la Junta de Portavoces, y la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón fue la tónica dominante en la relación entre ambas instituciones[157].

Es también en el último año de esta etapa, en 1993, cuando se descentralizó la actividad administrativa de la Oficina del Justicia, poniendo en funcionamiento sendas Oficinas del Justicia en las provincias de Huesca y Teruel. La apertura de estas oficinas fue posible gracias a la firma de un protocolo administrativo con las Diputaciones Provinciales turolense y oscense, que cedían parte de sus instalaciones y se hacían cargo de los gastos de personal y mantenimiento. El personal que integraba estas oficinas era personal administrativo cedido por las Diputaciones Provinciales.

En el último periodo, que comenzó con el nombramiento del tercer Justicia en 1998, se rompió con la estructura departamental anterior. Ya no todas las áreas se encuentran agrupadas en Departamentos, de hecho la mayor parte de ellas no se encuentra concentrada en ninguno de los cuatro Departamentos en los que se estructura la institución en esta etapa, y por lo tanto son

157 Sobre las dificultades en los cuatro primeros años entre las relaciones del Justicia de Aragón y las Cortes de Aragón ver los informes del Justicia a las Cortes de los años 1988, pág. 61-67; 1989, pág. 36-41; 1990, pág. 55-57; 1991, p. 50.

responsables de las mismas sus Asesores de Area, no dependiendo de ningún Asesor Responsable. Esta distribución se realizó pensando que era mucho más efectivo para el buen funcionamiento de la institución que cada asesor se dedicara a las áreas de las que era especialista, independientemente de que fuera Asesor Responsable o de Area. La propia Asesora Jefe es la responsable de las áreas de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, y de los cuatro Departamentos que se crean, dos de ellos se ocupan a la vez de las funciones de defensa de los ciudadanos y de la tutela del Estatuto y del Ordenamiento Jurídico Aragonés. Uno de ellos se ocupa de Justicia, Interior, Defensa y Difusión del Derecho aragonés, y el otro de la Función Pública y de la Difusión del Derecho aragonés. De los otros dos Departamentos uno está dedicado en exclusiva a Menores y Discapacitados[158], y el segundo a Cultura, Patrimonio, a materias de Derecho Administrativo y Asistencia Social. La persona responsable de este cuarto Departamento es a su vez, la Asesora encargada de la Oficina del Justicia en Huesca. En esta tercera etapa, cambia la situación de las Oficinas del Justicia en Huesca y Teruel, a partir de ahora tanto el personal como los medios materiales corren a cargo de la institución del Justicia, que nombra un Asesor responsable de cada una de ellas. Las oficinas se ubican en edificios de la Diputación General de Aragón y fue cedido su uso sin contraprestación económica alguna.

Desde el inicio de la institución, siguiendo el Reglamento de Organización y Funcionamiento, se creó un Departamento de Administración y Régimen Interior, cuya jefatura debía ser desempeñada por un funcionario de carrera. Esta plaza no se cubrió hasta el 1 de febrero de 1999, pese a estar prevista desde los pre-

158 El Justicia de Aragón cumpliendo lo establecido en la Ley de Cortes de Aragón 10/1989, de 14 de diciembre de Protección de menores (artículo sexto), recoge en su informe anual la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores, especialmente en lo que se refiere a sus derechos. Esta atención específica que el Justicia ya llevaba a cabo antes de la promulgación de la Ley, se ha visto reforzada en este período con un Departamento dedicado exclusivamente a esta materia.

supuestos del año 1991[159]. Durante todos estos años ha sido el Jefe del Gabinete del Justicia el encargado de desarrollar dicha tarea. Corresponde a este Departamento los asuntos derivados de la gestión del régimen económico, el Archivo y Registro General de la institución y las funciones derivadas de la jefatura de personal de la Oficina del Justicia.

En el entorno inmediato del Justicia se encuentra su Gabinete Particular, órgano integrado por el Asesor Jefe, responsable de la dirección del mismo, por un Asesor Jefe de Prensa, por los Secretarios particulares del Justicia y del Asesor Jefe, y el del Gabinete. Le corresponde a este Gabinete Particular organizar y dirigir la secretaría particular del Justicia de Aragón, realizar los estudios e informes que le encomienden y ejercer las funciones derivadas del protocolo de la institución. En la práctica, el Gabinete de Prensa e Información que recoge el Reglamento de Funcionamiento y Organización se encuentra integrado dentro del Gabinete Particular. Este último puede ser modificado libremente por el Justicia en su estructura y personal, y del mismo modo puede establecer cualquier otro órgano de asistencia que considere necesario para el desarrollo de sus funciones.

Por ultimo, el Justicia, el Lugarteniente (hasta ahora Asesor-Jefe) y los Asesores responsables de cada Departamento integran el órgano que ostenta la mayor parte de competencias en materia de dirección y coordinación del personal y de los recursos de la institución: la Junta de Coordinación. La Junta funciona como órgano consultivo del Justicia en materia de funcionamiento interno de la Institución y como hemos visto está integrada por

159 En el Informe del Justicia correspondiente al año 1992, se señala que las causas de la no cobertura de dicha plaza hay que buscarlas en el hecho de que al tratarse del último ejercicio económico de esta etapa, no se ha querido condicionar o hipotecar el margen de maniobra en el inicio del segundo quinquenio del Justiciazgo (pág. 2 del Anexo de Liquidación del presupuesto de la Institución). Pero no se cubrió la plaza durante el segundo mandato, y fue el 9 de noviembre de 1998 (Boletín Oficial de Aragón, nº 135) cuando se convoca esta plaza vacante de funcionario de la institución.

aquellos miembros de la Oficina que desempeñan alguna labor de dirección en la misma.

Las funciones básicas de la Junta son las siguientes:

— Informar, cuando proceda, las cuestiones que afectan al personal de la Institución (nombramientos, ceses...).

— Informar sobre el Presupuesto de la Institución, su elaboración, ejecución y su liquidación.

— Conocer e informar al Justicia sobre el Informe anual o sobre los informes extraordinarios que se eleven a las Cortes.

— Conocer e informar sobre las posibles Recomendaciones a las Cortes de Aragón, la Diputación General o, en su caso, el Defensor del Pueblo.

— Informar y asesorar al Justicia sobre el Proyecto de reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

— Conocer e informar sobre otras cuestiones que el Justicia someta a su consideración.

La periodicidad de las reuniones de la Junta de Coordinación es en principio mensual, pero puede ser convocada siempre que el Justicia lo estime conveniente. En esta tercera etapa, y debido a la peculiar estructura departamental de la institución, en las reuniones de la Junta de Coordinación, al no estar representadas todas las áreas, ya que sólo asisten los Asesores Responsables (recordemos, encargados de las áreas de Menores y Discapacitados; Justicia, Interior y Defensa; Función Pública y Difusión del Derecho Aragonés; Cultura y Patrimonio y Trabajo, Sanidad y Seguridad Social) es la Asesora-Jefe, quién se hace cargo de los expedientes que afectan a los Asesores cuya materia no está recogida en ninguno de los cuatro Departamentos. Pero lo más habitual es que el Asesor encargado del expediente, que va a ser objeto de estudio en la reunión de la Junta de Coordinación asista a la misma.

B) El personal al servicio del Justicia de Aragón

El conjunto del personal al servicio del Justicia de Aragón tiene la consideración de personal al servicio de las Cortes de Aragón, lo que supone que su régimen se regula, no sólo por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia, sino también por lo previsto en el Estatuto de Personal y Régimen Interior de las Cortes de Aragón. Ahora bien, como señala el Reglamento del Justicia, el personal al servicio de la institución depende orgánica, funcional y disciplinariamente del propio Justicia.

El personal al servicio del Justicia puede ser de carácter funcionario, eventual, interino o laboral, conforme a lo previsto en la Ley de la Función Pública de la Comunidad Autónoma[160], el Estatuto de Personal y Régimen Interior de las Cortes, la Ley Reguladora del Justicia y su Reglamento, y se estructurará, a efectos retributivos en los grupos correspondientes a los de las Cortes de Aragón. El régimen de prestaciones de todo el personal es el de dedicación exclusiva, con la única excepción de aquel personal laboral que lo es a tiempo parcial o trabajo determinado. Cabe destacar del mismo modo la obligación de todo el personal de guardar estricta reserva de los asuntos que se tramiten en la institución y la identidad de las personas que se han dirigido a la misma o que son objeto de labor de investigación. El incumplimiento de esta obligación conlleva la aplicación del régimen disciplinario regulado en el Reglamento y que desarrollaremos con posterioridad.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento permite al Justicia contratar con profesionales ajenos a la institución, informes y estudios específicos por precio alzado, así como suscribir acuerdos o convenios de colaboración en prácticas con cuantos

160 La Ley 1/1986, de 20 de febrero, de medidas para la ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, establece en su artículo 4 que la Función Pública está constituida por los funcionarios, los eventuales, los interinos y el personal laboral, al servicio de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos.

organismos estime oportunos y dentro de los límites presupuestarios, sin que ello implique relación laboral, funcionarial, o eventual de ningún tipo con la institución ni con las Cortes de Aragón. Del mismo modo puede otorgar becas para la realización de actividades que estime de interés en las condiciones arriba señaladas.

a) Los efectivos del personal, distribución en clases o cuerpos

En los dos primeros años de funcionamiento de la institución todavía no se estableció una relación de puestos de trabajo, fue con la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia en 1990 cuando se publica la primera.

La institución comienza a funcionar en 1988 con una plantilla compuesta por 7 Asesores (1 como Jefe de Gabinete, 1 Asesor Responsable de Area, 2 Asesores Colaboradores (media jornada efectiva) y 3 Asesores Técnicos), 2 Secretarias de Gabinete y 1 Secretaria Particular. A este equipo conformado por diez personas, hay que sumar la labor desempeñada por un ujier cedido por las Cortes de Aragón y el chófer que puso a disposición de la institución, la Diputación General de Aragón. Al año siguiente, cuando el Justicia presentó ante la Mesa de las Cortes su proyecto de Presupuesto para 1990, adjuntó un estudio propuesta sobre la plantilla de la institución en el que se especificaba el organigrama ideal que la institución completa debería tener a la vista de la experiencia de año y medio de funcionamiento, y la plantilla y la clasificación de la misma que ello supondría. Esta propuesta global e ideal contemplaba la posibilidad de cubrirse de forma progresiva a lo largo de los tres años siguientes, de manera que el incremento presupuestario se aprobara anualmente.

El Justicia esperaba que de la concreción de dicha propuesta saliera automáticamente la redacción del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución, a cuya redacción y presentación se comprometía en cuanto se llegará a un acuerdo sobre

la cuestión planteada. La Mesa y la Junta de Portavoces aprobó el Proyecto de Presupuesto en su integridad pero acordó modificar la estructura interna del Capítulo I (Personal)[161], con objeto de establecer progresivamente el principio de profesionalización de la organización administrativa de la institución, en los términos que a continuación se detalla:

a) Como personal eventual figurarán las siguientes dotaciones:
   — Un Asesor-Jefe de Gabinete
   — Tres asesores
   — Un asesor responsable de prensa
   — Una secretaria particular del Justicia
b) El resto de las dotaciones de personal deberán figurar como plazas de personal funcionario:
   — Cinco técnicos superiores (Grupo A)
   — Un oficial (Grupo C)
   — Cuatro Auxiliares (Grupo D)
   — Un chofer (Grupo E) (Este podrá figurar como personal laboral)

Como se ve el criterio de las Cortes de Aragón era crear una equipo de trabajo estable que no se viera afectado por los cambios de titular de la institución, hasta tal punto que no sólo el personal de Administración figurara como personal funcionario si no que también la mayor parte de los Asesores (5) compartiera esta consideración. Se limitaba la consideración de personal eventual a los integrantes del Gabinete Particular del Justicia (diseñado para apoyar su labor institucional), a excepción de tres asesores.

Esta modificación unilateral de la plantilla por parte de las Cortes, además de provocar la indignación de la institución por

161 Acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces de 19 de septiembre de 1989, publicado en el Informe Anual del Justicia de Aragón 1989, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1990, p. 40.

lo que creía una excesiva intromisión en la independencia y libertad de criterio que le otorgaba la Ley, introducía una serie de problemas de índole práctico, como la necesidad de cesar a parte de la plantilla ya consolidada en los Presupuestos del Justicia de Aragón, además de incidir en los puestos de futura creación.

En la discusión previa a la aprobación en julio de 1990 del Reglamento de Organización y Funcionamiento se llegó a un acuerdo entre el Justicia y la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes sobre la composición del personal de la institución y sobre la potestad del Justicia al establecer la relación de puestos de trabajo de la misma. Se terminó así con la posición provisional de las plazas de asesores que habían estado catalogadas los dos primeros años como plazas de personal funcionario de carrera y que a partir de la aprobación del Reglamento pasaron a considerarse como plazas de personal eventual, en contra del propio criterio que la Mesa de las Cortes había expuesto un año antes. Por lo que respecta al catalogo de puestos de trabajo, el Reglamento en su artículo 25 otorgaba al Justicia la potestad de establecer de acuerdo con las previsiones presupuestarias, la relación de puestos de trabajo de la institución, especificando los que han de ser cubiertos por personal funcionario, eventual, interino o laboral en cada caso.

Así que después de la aprobación del Reglamento, y siguiendo su primera disposición transitoria que establece un plazo de quince días, a partir de la entrada en vigor del mismo, para que el Justicia determine de acuerdo con las Cortes[162] la clasificación de puestos de trabajo de la institución, con expresión de los grupos, niveles y número de plazas previstas para el ejercicio de 1990, dentro de los límites presupuestarios previstos, se publicó la primera clasificación de puestos de trabajo de la institución:

---

162 La competencia para aprobar la composición de las plantillas del personal de las Cortes de Aragón, entre el que recordemos se encuentra el perteneciente a la institución del Justicia, corresponde según el artículo 29.1.i) del Reglamento de las Cortes, de 26 de junio de 1997 a la Mesa de las Cortes.

Cuadro I
RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DE LA INSTITUCIÓN EN 1990

DENOMINACIÓN	NATURALEZA	GRUPO	NIVEL	SITUACIÓN	Nº
Asesor-Jefe	Eventual	A	—	Cubierta	1
Asesor de Dpto.	Eventual	A	—	Cubierta	1
Jefe de Gab. Part.	Eventual	A	—	Cubierta	1
Asesor de Area	Eventual	A	—	Cubiertas	6
Jefe de Gabinete de Prensa e Información	Eventual	A	—	Cubierta	1
Sec. Part. Justicia	Eventual	C	—	Cubierta	1
Auxiliar*	Eventual	D	—	Cubierta	1
Sec. Part. Lugart.	Eventual	C	—	Cubierta	1
Oficial	Funcionario	C	18	Vacante	1
Auxiliar	Funcionario	D	12	Vacantes	2
Conductor Ujier	Funcionario	E	10	Vacante	1
TOTAL					17

* Esta plaza de Auxiliar se mantiene con carácter eventual de manera transitoria y al amparo de la disposición transitoria segunda del Reglamento de la institución. Vacante la plaza por cese del Justicia, la misma pasará a ser plaza de funcionario y se cubrirá necesariamente mediante concurso/oposición.

Fijada la plantilla de la institución en desarrollo del Reglamento Interno aprobado en 1990 y cubiertas todas las plazas de Asesores previstas, no fue hasta 1991 cuando se cubrieron las cuatro plazas de funcionarios públicos previstas en esta primera relación de puestos de trabajo (un oficial administrativo, dos auxiliares, y un ujier conductor). Desde esta primera relación de puestos de trabajo de la institución hasta la actualidad, y por lo que respecta al personal funcionario la plantilla ha aumentado considerablemente. Hasta el termino del mandato del primer Justicia en 1992, la plantilla de funcionarios aumentó en dos nuevas plazas (un oficial administrativo y otra de auxiliar). Durante el mandato

del segundo Justicia (1993-1997), la plantilla de funcionarios se amplió en dos plazas más (un ujier y otra de administrativo en 1996). Por último, y por lo que respecta a la última etapa, en su primer año, 1998, se convocaron las plazas vacantes de Responsable del Departamento de Administración (prevista desde el ejercicio económico de 1991) y de chófer de vehículo del Justicia. Y en 2000 se creó la plaza de Técnico Informático, que se dotó en parte con la amortización de la plaza de auxiliar de mantenimiento, que estaba prevista desde los presupuestos de 1998 y nunca se cubrió.

Por lo que respecta al personal eventual, en la segunda etapa del Justiciazgo se mantuvieron las dotaciones previstas en la relación de puestos de trabajo de 1990, excepto en el número de Asesores Responsables de Departamento que se elevó a cuatro, aumentando así el número de plazas de libre designación de las 13 existentes en el periodo 1988-1993, a 16 en la segunda etapa. La estructura del equipo de confianza y el número de personas que la integran no se modificó con el nombramiento del tercer Justicia, lo que ha hecho que en la actualidad, la relación de puestos de trabajo del Justicia de Aragón sea la siguiente:

Cuadro II
RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DE LA INSTITUCIÓN EN 2002

DENOMINACIÓN	NATURALEZA	GRUPO	NIVEL	SITUACIÓN	Nº
Asesor-Jefe	Eventual	A	—	Cubierta	1
Asesor Responsable	Eventual	A	—	Cubiertas	4
Asesor Respon. (Jefe de Gabinete)	Eventual	A	—	Cubierta	1
Asesor de Area	Eventual	A	—	Cubiertas	5
Asesor de Area (Gab. de prensa)	Eventual	A	—	Cubierta	1
Sec. Part. Justicia	Eventual	A	—	Cubierta	1
Sec. Part. Lugarten.	Eventual	A	—	Cubierta	1
Sec. Gabinete	Eventual	A	—	Cubierta	1
Responsable Dpto. Administración	Funcionario	A	26	Cubierta	1
Técnico de Sistemas	Funcionario	B	22	Cubierta	1
Jefe de Negociado Gestión Econ.	Funcionario	C	20	Cubierta	1
Jefe de Negociado Gestión Admn.	Funcionario	C	20	Cubierta	1
Oficial Administrativo. Servicios Generales.	Funcionario	C	20	Cubiertas	4
Conductor Ujier	Funcionario	E	14	Cubierta	1
Ujier	Funcionario	E	13	Cubierta	1
Chófer	Laboral	E	—	Vacante	1
TOTAL					26

b) Estatuto y régimen jurídico del personal

Frente al régimen de contratación de alguna de las Defensorías autonómicas y en el Defensor estatal, en el que la totalidad del personal es de libre designación por el titular de la institución y la opuesta que pretendía convertir en funcionarios a la práctica totalidad de la plantilla del Justicia, se llegó con la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón de 6 de julio de 1990 a una postura que conciliaba la exigencia de una institución en el que su titular pueda contar libremente con el equipo de confianza preciso para el desempeño de sus funciones, y la necesidad de todo servicio público de permanencia en el tiempo como garantía de eficacia.

La solución tomada fue la de dividir al personal de la institución en dos grupos, según el tipo de trabajo a desarrollar. De una parte, quienes con su labor garantizan el funcionamiento diario de la maquinaria administrativa (administrativos, auxiliares, ujieres, conductores) y de otra, quienes en relación más directa con el Justicia le facilitan los elementos precisos para formarse la opinión precisa para desempeñar sus funciones (Asesores y miembros del Gabinete Particular). Todos los componentes del primer grupo forman parte de la plantilla permanente del Justiciazgo a la que accederán por las formas habituales de acceso a la función pública y garantizarán bajo la dirección de un técnico superior con funciones de administrador general, el paso sin problemas de la maquinaria administrativa de uno a otro Justicia. Todos los integrantes del segundo grupo, por el contrario, forman parte del equipo de confianza del Justicia y disfrutan de un régimen de contratación y de incompatibilidades peculiar que les diferencia del resto del personal.

Como podemos observar a tenor de la diferenciación anterior, no todo el personal al servicio de la institución comparte el mismo régimen jurídico, a excepción del sometimiento al mismo régimen disciplinario. El Reglamento de Organización y Funcionamiento otorga al Justicia la facultad de imponer las sanciones

por faltas leves, así como la incoación del expediente, el nombramiento del instructor y la imposición de sanciones por faltas graves y muy graves del personal de la institución. Es decir, el Justicia es la última instancia decisoria en cuanto al régimen disciplinario salvo cuando la sanción implique para la persona afectada la separación del servicio, en este caso la sanción deberá ser acordada por la Mesa de las Cortes, correspondiendo al Justicia la incoación, ordenación, impulsión del expediente y la propuesta de sanción. En el resto de los casos, el Justicia comunicará a la Mesa de las Cortes, a los solos efectos de su conocimiento, cuantas sanciones imponga al personal a su servicio El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia, al igual que el del resto de los Defensores Autonómicos, no detalla que tipo de sanciones conlleva la comisión de faltas disciplinarias, se limita a remitirnos a lo dispuesto en el Estatuto de Personal y Régimen Interior de las Cortes Autonómicas, texto por el cual se rige con carácter supletorio el personal de la institución.

Las resoluciones del Justicia en esta materia son susceptibles de recurso de reposición en el plazo de un mes, y aquellas que no constituyen actos de trámite ponen fin a la vía administrativa, pudiendo interponerse recurso contencioso-administrativo en los términos previstos en la legislación vigente.

a') Del personal eventual

Se considera personal eventual de la institución, el que según su nombramiento y en régimen no permanente, ocupa un puesto de trabajo considerado como de confianza o asesoramiento especial de el Justicia, no reservado a funcionarios. Es personal eventual de la Oficina del Justicia, los Asesores (tanto los Responsables de un Departamento, como de Área) y los secretarios particulares del Justicia y del Lugarteniente (hasta el momento del Asesor-Jefe). Como cargo de confianza que es, el personal eventual será cesado y sustituido libremente por el Justicia, y cesará automáticamente al cesar el titular de la institución, pero perma-

necerá en el ejercicio de sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo Justicia, evitando así una posible paralización en el funcionamiento de la institución entre el cese de uno y el nuevo nombramiento. El tratamiento legal dado a este personal tiene un doble objetivo, el de garantizar al máximo su independencia y libertad frente a la Administración Pública objeto de su supervisión y no construir en torno al Justicia de Aragón una red de intereses creados que con el tiempo podían poner en peligro la misión de la institución.

Para la cobertura de plazas de este personal, el Justicia procurará dar prioridad a funcionarios públicos. La normativa vigente tratando de facilitar el funcionamiento de la institución y teniendo presente la eventualidad de este tipo de cargos, establece condiciones especiales para el personal que la integra. Así el propio Justicia y el Lugarteniente, en el caso de que fueran funcionarios públicos en activo en el momento de su nombramiento, pasarán a la situación administrativa de servicios especiales en su Cuerpo o escala de procedencia[163]. Mientras que los funcionarios que provienen de la Administración de la Comunidad Autónoma o de las Corporaciones Locales tienen derecho a la reserva de plaza y destino ocupadas con anterioridad y al cómputo, a todos los efectos, del tiempo transcurrido en esta situación. En la fase inicial de la institución y ante la imposibilidad de cubrir las plazas previstas tanto de personal funcionario como laboral, la disposición transitoria segunda del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia preveía que el personal eventual al servicio de El Justicia que ocupara plaza reservada a personal funcionario o laboral continuaría de forma transitoria en su puesto hasta la cobertura definitiva de la plaza mediante el oportuno procedimiento de selección. En todo caso este personal, como el resto del eventual cesará al agotar su período de mandato el Justicia.

163 Esta atribución les viene otorgada por la disposición adicional de la Ley 36/85 de Prerrogativas y garantías de las figuras similares al Defensor del Pueblo y régimen de colaboración y coordinación de las mismas.

Los Asesores del Justicia tienen un régimen de incompatibilidades bastante rígido, impidiéndoles el ejercicio de todo mandato representativo, cargo político, o funciones directivas en un partido político, sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismos, así como el ejercicio de cualquier otra actividad profesional mercantil o laboral, que por otra parte sería difícilmente compatible con la obligación de dedicación exclusiva que les impone el Reglamento de Organización y Funcionamiento. La condición de Asesor si es compatible a diferencia del propio Justicia y su Lugarteniente, con la afiliación a un partido político, sindicato, o asociación empresarial.

b') Del personal funcionario o laboral

Es personal funcionario al servicio de la institución, aquel que en virtud del correspondiente nombramiento y siguiendo los procedimientos fijados para el acceso a la función pública, ocupa un puesto de trabajo de carácter técnico, ejecutivo, auxiliar o subalterno. Es personal laboral el que ocupa puestos de trabajo calificados como tales en la plantilla de la institución y en virtud del contrato de naturaleza laboral que se formaliza por escrito.

Son las Cortes mediante convocatoria pública (en la que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad) y a propuesta del Justicia, las encargadas de seleccionar tanto el personal funcionario como el laboral. Los tribunales que enjuician las pruebas de ingreso están constituidos además de por un miembro de la Mesa de las Cortes designado por el Presidente de la Cámara y el Letrado Mayor de la misma o aquel que le sustituya, por tres representantes de la institución: el propio Justicia o su Asesor-Jefe y dos funcionarios adscritos al servicio de El Justicia de Aragón[164].

164 En tanto la institución no cuente con un número suficiente de personal funcionario a los efectos de composición de los tribunales de selección, se designarán los que correspondan de entre el personal funcionario de Las Cortes de Aragón (tercera disposición transitoria del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia).

Determinados puestos de trabajo reservado a funcionarios se pueden proveer, si así lo acuerda el Justicia, a través de concurso de méritos, al que pueden concurrir aquellos que ostentan la condición de funcionario. Es el Justicia el que propone a la Mesa de las Cortes las bases que han de regir estos concursos para que ésta las apruebe[165]. De las comisiones de valoración de los concursos forman parte dos representantes de la institución del Justicia.

Por otra parte, el Justicia puede nombrar personal interino, por razones de necesidad y urgencia, derivadas de la existencia de puestos vacantes de funcionarios, por licencia u otras circunstancias distintas a la de activo y con derecho a reserva de plaza, mientras persista la situación. La selección se efectúa mediante el procedimiento legalmente establecido, cesando automáticamente cuando se reincorpora al servicio el funcionario sustituido.

c) Remuneración

El personal al servicio de El Justicia de Aragón se estructura, a efectos retributivos, en los grupos correspondientes a los de las Cortes de Aragón, lo que es consecuencia lógica de su consideración como personal al servicio de las mismas.

Esta previsión se encuentra, a diferencia de lo que ocurre con el Defensor del Pueblo y de la mayor parte de los Defensores Autonómicos, recogida en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución[166]. Antes de la publicación de este Reglamento, las retribuciones del personal las fijaba unilateralmente la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes en el proceso de aprobación del presupuesto de la institución.

---

165 Corresponde a la Mesa de las Cortes, según el artículo 29 del Reglamento de las Cortes de Aragón de 26 de junio de 1997, aprobar la composición de las plantillas del personal de las Cortes de Aragón (entre el que se encuentra el personal al servicio del Justicia) y las normas que regulen el acceso a las mismas.

166 Véase artículo 25.1 de dicho Reglamento.

A partir de 1990 y como muy bien recoge la disposición transitoria primera del Reglamento[167] se procedió a la adaptación de las retribuciones del personal a los niveles establecidos para las Cortes de Aragón. Eso sí, en este año el reajuste estaba condicionado a los límites presupuestarios previstos para ese ejercicio económico, ya que cuando se aprobó el Reglamento, el 6 de julio, había transcurrido más de la mitad del mismo.

Así que fue en los ejercicios presupuestarios de 1991 y 1992 cuando se produjo el aumento presupuestario necesario para la fijación definitiva de retribuciones del personal.

C) Los presupuestos del Justicia de Aragón

a) Proceso de aprobación del presupuesto, su ejecución y liquidación

El régimen económico de la institución se encuentra determinado por la consideración de su presupuesto como un servicio específico dentro del de Las Cortes de Aragón, lo que hace que tanto su estructura, como las normas que regulan su ejecución y control sean las que rigen para las Cortes.

Esta consideración marca decisivamente el proceso de aprobación del presupuesto, y otorga a la Mesa y Junta de Portavoces un papel decisivo en el mismo, reservando al Justicia una importante participación en el proceso de elaboración.

Es el Justicia quien aprueba anualmente, de acuerdo con las directrices generales fijadas por la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón, el proyecto de presupuesto y lo remite al Presidente de la Cámara para su aprobación por las citadas Mesa y Junta de Portavoces y su posterior incorporación al pro-

---

167 La disposición transitoria segunda del Reglamento dispone que en el plazo de quince días a partir de la entrada en vigor del mismo, el Justicia procederá a la adaptación de las dotaciones económicas del personal que resulten de su asimilación a las de Las Cortes de Aragón.

yecto de presupuesto de las Cortes. En este proyecto se incluyen como servicios independientes las Cortes de Aragón y el Justicia de Aragón[168]. Antes de esta incorporación, el Justicia puede solicitar su comparecencia ante la Mesa y la Junta para informar sobre los criterios seguidos en su proyecto de presupuesto, pudiendo defender así en un debate por partidas, sus propuestas concretas.

El proyecto de presupuesto de las Cortes es a su vez remitido al Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón para su inclusión y discusión en el Proyecto general de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Una vez aprobado el presupuesto de la institución y en lo concerniente a su modificación, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia nos remite a las normativa que regula el régimen económico de las Cortes, esto es al Acuerdo de 2 de marzo de 1999 de la Mesa de las Cortes por el que se aprueban las normas para la ejecución y control del presupuesto de las Cortes de Aragón[169], que viene a concretar las disposiciones generales recogidas en la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma[170]:

Si la modificación del presupuesto consiste en realizar una incorporación de remanentes de créditos a los mismos capítulos del presupuesto del ejercicio siguiente, es necesario un acuerdo de la Mesa de la Cortes[171]. Sin embargo, si la modificación que se realiza es una transferencia de créditos entre conceptos presupuestarios, es necesario únicamente la autorización del Justicia,

---

168 Ver el artículo primero del Acuerdo del 2 de marzo de 1999 de la Mesa de las Cortes, por el que se aprueban las normas para la ejecución y el control del presupuesto de las Cortes de Aragón.

169 Boletín Oficial de las Cortes de Aragón nº 254, de 22 de marzo de 1992.

170 Esta Ley que viene a regular la actividad financiera de la Comunidad Autónoma fue aprobada en las Cortes de Aragón el 4 de junio de 1986, y publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 9 de junio de 1986, nº 56.

171 Ver artículo 2.1 de las Normas para la ejecución y control del presupuesto de las Cortes de Aragón de 2 de marzo de 1999.

con el informe de la Intervención de las Cortes. Este último supuesto, que está explícitamente regulado en el Reglamento del Justicia[172], se desmarca de lo previsto por las normas de ejecución de las Cortes, que otorgan a la Mesa de las Cortes la potestad para acordar transferencias de crédito entre conceptos de la sección 01 «Cortes de Aragón» (a la que pertenece el presupuesto del Justicia) sin limitaciones[173]. El Reglamento zanja así los problemas surgidos en los primeros años de funcionamiento de la institución, en el que el Presupuesto del Justicia estaba sometido a una excesiva fiscalización administrativa por la Mesa de las Cortes, considerándolo un servicio administrativo más de las Cortes, como podía serlo la Biblioteca o el Servicio de Prensa[174].

El régimen de contabilidad e intervención a aplicar en la institución será el de las Cortes de Aragón, es decir el regulado por el título III de la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma, ejerciendo el interventor de las Cortes la función interventora del Justicia.

Por lo que respecta a la ejecución del presupuesto, todos los gastos que se realicen con cargo al presupuesto del Justicia de Aragón, como servicio incluido dentro del de las Cortes, tendrán que ser previamente aprobados y tramitados de acuerdo con el siguiente procedimiento: autorización del gasto, disposición o compromiso del mismo, reconocimiento de la obligación, y ordenación del pago. Las competencias tanto para autorizar y disponer del gasto como para ordenar los pagos corresponden al Justicia (art. 52.1 Reglamento de Organización y Funcionamiento) reco-

---

172 El artículo 50.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia dispone que la autorización de transferencias de créditos entre conceptos presupuestarios se efectuará por el Justicia, con el informe de la Intervención.

173 Ver artículo 2.3 de las Normas para la ejecución y control del presupuesto de las Cortes de Aragón de 2 de marzo de 1999.

174 Esta denuncia se repite en los dos primeros informes del Justicia de Aragón, solicitando urgentemente una solución. Primer Informe Anual del Justicia de Aragón, 1988 (Zaragoza: JA, 1989), p. 64 e Informe Anual del Justicia de Aragón, 1989 (Zaragoza: JA,1990), p. 15-18.

nociéndole así cierta autonomía funcional, separándose del resto de los servicios que integran el presupuesto de las Cortes, que necesitan del acuerdo de la Mesa de las Cortes o bien de la firma del Presidente de las mismas para gastos cuya cuantía no supere el millón de pesetas[175]. No es sólo el Justicia el que tiene competencias dentro de la Institución para autorizar los gastos, ya que éste puede delegar en los órganos internos que expresamente determine las autorizaciones de gasto que no superen el 0'5 por 100 del Presupuesto. Con esta previsión se agiliza el funcionamiento ordinario de la institución, liberando así al Justicia de un exceso de trabajo burocrático que puede ralentizar la actividad administrativa diaria de la Oficina.

El Justicia puede asimismo disponer de los fondos con la firma conjunta del interventor, a diferencia del resto de otros servicios de las Cortes, en los que la disposición de fondos se realiza conjuntamente por el Presidente de las mismas y el Jefe del Servicio de Intervención y Asuntos Económicos[176].

La consideración del Justicia de Aragón como órgano unipersonal se refleja también en lo que afecta al régimen económico de la institución, ya que como hemos visto las facultades para las transferencias de créditos, autorizaciones de gastos y disposición de fondos son del Justicia, con la pertinente actuación de la Intervención de las Cortes.

Por último señalar que el régimen general de contratación y adquisición de bienes y servicios del Justicia es el que rige para las Cortes de Aragón, es decir que con independencia de lo establecido en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, aquellos gastos que excedan de la cantidad de un millón de pesetas deberán ir acompañados, como mínimo de tres ofertas de proveedores diferentes.

---

175 Ver artículo 5 y 6 de las Normas para la ejecución y control del presupuesto de las Cortes de Aragón de 2 de marzo de 1999.

176 Ver artículo 11 de las Normas para la ejecución y control del presupuesto de las Cortes de Aragón de 2 de marzo de 1999.

En lo que afecta a la liquidación del Presupuesto, el Reglamento de Organización y Funcionamiento sólo recoge la obligación de incluir en el informe anual de la institución a las Cortes un anexo específico dando cuenta de la liquidación correspondiente a dicho ejercicio.

b) Estructura del presupuesto

La estructura del presupuesto del Justicia, según el artículo 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución, se debe acomodar a la del presupuesto de las Cortes de Aragón. Por su parte, el presupuesto de las Cortes está configurado como una sección dentro del de la Comunidad Autónoma y por lo tanto su estructura se adapta a lo establecido por el artículo 34 de Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma. Así, la estructura del presupuesto se determina por el Departamento de Economía y Hacienda de acuerdo con la normativa establecida para el sector público estatal, y teniendo en cuenta las peculiaridades de su organización administrativa.

Los estados de gastos del presupuesto se ajustan a una clasificación orgánica, funcional, por programas y económica: Con la clasificación orgánica conocemos quién realiza el gasto, ya que agrupa los créditos por Departamentos y Servicios presupuestarios, resultando especialmente adecuada para facilitar el control fiscal y contable y para determinar el coste de los servicios. El presupuesto del Justicia de Aragón se encuentra incluido dentro de la sección 01 «Cortes de Aragón», que constituye una sección presupuestaria propia en la estructura orgánica de primer orden del Presupuesto de la Comunidad Autónoma que recoge además de las Cortes, a los diversos Departamentos del Gobierno de Aragón y al Consejo Económico y Social[177].

177 Las Secciones presupuestarias que conforman la clasificación orgánica del Presupuesto de la Comunidad Autónoma son las Siguientes: 01 Cortes de Aragón; 02 Presidencia DGA; 09 Consejo Económico y Social; 11 Presidencia y Relaciones Internacionales;

La presentación del presupuesto según su estructura orgánica tiene claras deficiencias en cuanto a su contenido informativo, ya que no muestra lo que la Administración hace sino quién lo hace, lo que resulta de escaso interés para los administrados, para quienes lo importante es saber qué actividades o servicios presta la Comunidad. De esto se encarga la clasificación funcional, que agrupa los créditos según la naturaleza de las actividades a realizar, en nuestro caso el presupuesto del Justicia de Aragón conforma el Servicio 02 «El Justicia de Aragón».

Todo el presupuesto del Justicia constituye un solo programa, el 111.2 «Actuaciones del Justicia de Aragón», ya que el propósito de la clasificación por programas es conocer que actividades y programas han de desarrollarse por la Comunidad Autónoma para alcanzar las metas y cumplir los objetivos señalados, y en este caso, el objetivo de todo el presupuesto es uno, el de posibilitar al Justicia el desarrollo de su actividad, para hacer efectivas las funciones que le han encomendado estatutariamente.

La estructura económica del Presupuesto de Gastos, tiene por objeto clasificar desde una perspectiva económica las operaciones que se realizan con cargo al Presupuesto respectivo, facilitando la información necesaria para poder estudiar los efectos que origina la producción del consumo de bienes y servicios, la distribución y repartición de las rentas, la formación de capital y las actividades financieras que realiza el órgano respectivo, agrupándolas mediante categorías homogéneas que permitan conocer los efectos que a corto plazo tales transacciones ejercen sobre la economía. La clasificación económica del gasto agrupa los créditos en ocho capítulos, cada uno de los cuales incluye operaciones cuyos efectos económicos son de naturaleza análoga. Esta agrupación en ocho capítulos distingue entre las gastos corrientes (capí-

12 Economía y Hacienda; 13 Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes; 14 Agricultura , Ganadería y Montes; 15 Industria, Comercio y Turismo; 16 Sanidad y Consumo; 17 Educación y Cultura; 18 Bienestar Social y Trabajo; 19 Medio Ambiente; 20 Diversos Departamentos.

tulo 1 al 4, ambos inclusive), que comprenden los de funcionamiento (personal, bienes y servicios), transferencias corrientes y otros gastos financieros; y los de capital (capítulo 6 al 9, ambos inclusive), referentes a las inversiones reales y financieras, transferencias de capital y amortización de pasivos financieros. La distribución por capítulos del presupuesto de gastos del Justicia está configurada de la siguiente forma:

CAPÍTULO I	Gastos de personal
CAPÍTULO II	Gastos de bienes corrientes y servicios
CAPÍTULO IV	Transferencias corrientes
CAPÍTULO VI	Inversiones reales

La clasificación económica se integra en la estructura del presupuesto de manera que éste nos ofrece una visión que se ha denominado tridimensional, dado que nos permite examinarlo en tres aspectos, los que presentan cada uno de los tipos de clasificación: orgánica, funcional por programas y económica. Todo ello nos proporciona información sobre quién va a gastar (Sección 01 «Cortes de Aragón»), cuales serán las finalidades (Servicio 02 «el Justicia de Aragón», Programa 111.2 «Actuaciones del Justicia de Aragón») y cuál es la naturaleza del objeto de este gasto (personal, bienes y servicios, transferencias corrientes e inversiones).

c) Las series presupuestarias 1988-2002

La evolución del presupuesto del Justicia en estos quince años se va a analizar tomando primero en consideración el presupuesto total de gastos de la institución (observando no sólo su evolución, sino también las modificaciones de crédito a las que se ha visto sometido y su grado de ejecución), pasando en el siguiente epígrafe a un estudio detallado de las principales consignaciones presupuestarias.

En primer lugar, lo más destacable es el extraordinario aumento que han experimentado las previsiones presupuestarias

durante estos años. De los 43 millones de pesetas presupuestados de manera inicial en 1988[178] se ha pasado a 1.673.181,2 euros (278.393.927 pts.) en 2002, multiplicado por más de seis las previsiones del primer año de funcionamiento de la institución.

Cuadro III
PRESUPUESTOS INICIALES DEL JUSTICIA DE ARAGON

AÑO	PRESUPUESTO INICIAL	EVOLUCIÓN EN %	PRESUPUESTO EJECUTADO
1988	43.000.000		43.098.738
1989	66.116.319	53,76%	56.827.499
1990	100.674.482	52,27%	57.899.795
1991	180.867.503	79,66%	150.847.702
1992	296.925.282	64,16%	141.278.064
1993	168.254.659	–43,33%	153.207.020
1994	398.670.030	136,94%	212.460.130
1995	225.068.012	–43,55%	478.022.474
1996	243.992.308	8,41%	286.213.272
1997	243.670.539	-0,13%	199.731.064
1998	246.539.619	1,18%	207.923.293
1999	244.819.861	-0,70%	209.684.748
2000	250.089.142	2,15%	221.232.117
2001	287.030.083	14,77%	242.898.730
2002	278.393.927	–3,01%	272.242.158

178 Cuando el Primer Justicia de Aragón tomó posesión de su cargo el 11 de enero de 1988, en el Proyecto General de Presupuestos de las Comunidad Autónoma para ese año figuraba ya como una partida específica de las Cortes de Aragón, la destinada a la Institución del Justicia de Aragón con un importe de 16.000.000 pts., que se venía repitiendo anualmente desde la aprobación de la Ley del Justicia en 1985. Una enmienda transaccional de todos los Grupos Parlamentarios hizo que el presupuesto inicial aprobado ascendiera a 43 millones de pesetas, que unidos al remanente de 6.011.908 pts. del ejercicio anterior elevó el presupuesto total de 1988 a 49.011.908 pts.

Lo mismo ocurre si tomamos como referencia, el presupuesto total aprobado, es decir aquel que incluye las modificaciones de crédito a las que se ha visto sometido, sextuplicando sus previsiones en este periodo, pasando de poco más de 49 millones de pesetas en 1988 a 1.982.329,23 euros (329.831.831 pts) en 2002 (ver cuadro IV).

Cuadro IV
PRESUPUESTOS TOTALES DEL JUSTICIA DE ARAGON

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL (Incluidas modificaciones)	PRESUPUESTO EJECUTADO	GRADO DE EJECUCIÓN
1988	49.011.908	43.098.738	87,94%
1989	72.019.489	56.827.499	78,91%
1990	115.782.044	57.899.795	50,01%
1991	223.086.037	150.847.702	67,62%
1992	363.414.197	141.278.064	38,88%
1993	201.651.271	153.207.020	75,98%
1994	583.915.662	212.460.130	36,39%
1995	611.020.600	478.022.474	78,23%
1996	362.255.947	286.213.272	79,01%
1997	269.270.414	199.731.064	74,17%
1998	274.523.589	207.923.293	75,74%
1999	253.648.681	209.684.748	82,64%
2000	300.005.244	221.232.117	73,74%
2001	340.734.488	242.898.730	71,29%
2002	329.831.831	277.242.158	84,06%

Gráfico I

La escasez de medios materiales y económicos marcó el inicio de funcionamiento de esta institución, con unas previsiones presupuestarias para los tres primeros años que solamente permitían acometer los gastos más inmediatos generados por la contratación de personal (con una plantilla muy inferior a las necesidades de la institución) y por la adquisición del material de oficina imprescindible y el pago de suministros y comunicaciones. El capítulo de personal suponía el 77% de las previsiones iniciales del presupuesto de 1988, el 85% del de 1989 y el 70% en 1990, dejando de este modo muy poco margen a cualquier tipo de inversión o de iniciativa por parte de la institución. Ya en 1991, el porcentaje comprometido para personal descendió al 55% y se mantendrá en este intervalo la gran parte de la serie presupuestaria hasta el 2002, a excepción de los años en que se realiza una fuerte previsión inversora, que desciende hasta suponer sólo un tercio del total de las consignaciones presupuestarias.

El salto presupuestario se produjo en 1991, con 180 millones de pesetas como previsión inicial, que incluyendo los remanen-

tes incorporados de ejercicios anteriores se elevó a más de 223 millones de pesetas. A partir de este año, las previsiones de la institución no bajaron de los 200 millones, a excepción de 1993 (un año de transición marcado por el cambio de titular de institución y por lo tanto de paralización de algunas de las decisiones tomadas por el equipo anterior), y alcanzando casi los 400 millones en el año 1994, un ejercicio presupuestario muy marcado por la dotación del capítulo de inversiones de la institución (ver cuadro III).

Es este último factor, el de la inversiones realizadas por la institución, el que más ha determinado la evolución de los presupuestos desde 1991 hasta 2002. La necesidad de una ubicación definitiva para la Oficina del Justicia, que hasta el momento había ocupado un inmueble propiedad de una entidad bancaria, hizo que la institución acometiera los gastos derivados de la rehabilitación y acondicionamiento del Palacio de Armijo, edificio propiedad del Ayuntamiento de Zaragoza, que le fue cedido a la institución para este fin.

El año previsto para el inicio de las obras era 1992, y es por eso que el presupuesto inicial de ese año ascendió hasta 296.925.282 pts, de los que 149 millones de pesetas estaban destinados al Capítulo VI, pero diferencias entre el equipo redactor del proyecto y el Justicia de Aragón hizo que este proceso se paralizara hasta el nombramiento del nuevo Justicia en 1993. Una vez solucionados los problemas planteados, se retomó el proyecto paralizado y en 1994 el presupuesto inicial se dotó con 398.670.030 pts. (215.698.198 pts de las cuales pertenecían al capítulo de inversiones), por la previsión de que ese año se realizarían gran parte de las obras proyectadas. Pero el retraso en la ejecución de las obras hizo que el presupuesto total de 1995 ascendiera a 611.020.600 pts. (ver cuadro IV), al incorporarse a este ejercicio todos los remanentes producidos desde 1992.

Así que fueron los presupuestos iniciales de 1992 y 1994, los de mayor dotación durante estos diez años y los que tuvieron un

grado de ejecución más bajo, 38,8 y 36,3 respectivamente. Si lo que analizamos es el presupuesto final (con las modificaciones incluidas), la continua incorporación al ejercicio siguiente de los créditos destinados a la obra y no ejecutados, hace que en 1995, y con la partida 692: *Edificios y otras construcciones* con una dotación cero, el presupuesto total de la institución ascendiera a 611.020.600 pts.(cuadro IV).

A partir de 1995, la reducción de las previsiones inversoras de la institución hizo que el presupuesto inicial se estabilizará en torno a los 240-250 millones, y con un grado de ejecución muy similar entre el 74-79%, excepción hecha de los dos últimos años de estudio que gira en torno a los 280 millones, una vez más por el aumento en 40 millones de pesetas del capítulo de inversiones.

Si analizamos la evolución del gasto ordinario del presupuesto del Justicia, es decir sin tomar en consideración lo consignado en el capítulo de inversiones, que desvirtúa en parte cual es la evolución real, al ser un gasto extraordinario con un fin determinado y sin continuidad en el tiempo, veremos que la dotación destinada a operaciones corrientes ha ido aumentando de una manera paulatina (ver gráfico II) hasta alcanzar 270.293.927 pts. en 2002.

Es en los tres primeros presupuestos de la institución, cuando el crecimiento del gasto ordinario entre ejercicios presupuestarios es mayor, alrededor del 50%. A partir de 1991, año en el que se estabiliza, aún con una estructura reducida, el presupuesto de la institución, el aumento se fija entre el 10-15%. Hacia el final del periodo el crecimiento es menor, entre el 1 y el 3%, e incluso algunos años se liquidan con un crecimiento negativo (ver cuadro V).

Al tener las dotaciones del presupuesto del Justicia un carácter meramente de gestión, los años en que se efectúan inversiones (que en todos los casos revierten en la propia institución) se dispara el presupuesto total de la misma. Pero del estudio detallado de la evolución de las previsiones inversoras, y de la del resto de los capítulos que integran el Presupuesto del Justicia nos ocuparemos a continuación.

Cuadro V
EVOLUCIÓN DEL GASTO ORDINARIO (INICIAL) DEL PRESUPUESTO

AÑO	PRESUPUESTO INICIAL	EVOLUCIÓN EN %
1988	40.161.689	
1989	65.366.319	62,76%
1990	95.924.482	46,75%
1991	136.067.503	41,85%
1992	147.925.282	8,71%
1993	157.754.659	6,64%
1994	173.971.832	10,28%
1995	200.068.012	15,00%
1996	226.992.308	13,46%
1997	234.670.539	3,38%
1998	237.289.619	1,12%
1999	236.719.861	–0,24%
2000	241.989.142	2,23%
2001	278.930.083	15,27%
2002	270.293.927	–3,10%

Cuadro VI
EVOLUCIÓN DEL GASTO ORDINARIO (FINAL) DEL PRESUPUESTO

AÑO	PRESUPUESTO TOTAL (INCLUIDAS MODIFICACIONES)	EVOLUCIÓN EN %
1988	45.590.930	
1989	67.161.319	47,31%
1990	104.482.044	55,57%
1991	154.366.037	47,74%
1992	157.593.649	2,09%
1993	166.508.229	5,66%
1994	174.171.832	4,60%
1995	203.761.302	16,99%
1996	255.074.389	25,18%
1997	242.852.782	-4,79%
1998	244.720.860	0,77%
1999	245.548.681	0,34%
2000	285.617.976	16,32%
2001	300.734.488	5,29%
2002	288.260.334	-4,15%

Gráfico II

d) Las principales consignaciones

De la distribución por capítulos del presupuesto de gastos del Justicia, destacan por su mayor dotación presupuestaria, como era fácil prever, los dedicados a personal y al gasto en bienes corrientes y servicios.

Las previsiones presupuestarias del capítulo de personal[179] han ido aumentado anualmente conforme se consolidaba la plantilla de personal prevista desde el inicio de la institución.

La previsión para el Capítulo I en los presupuestos de 1988 era de 35.921.930 pts., con una plantilla compuesta por 11 personas, pasando en 1990, año en el que se aprueba la primera relación de puestos de trabajo de la institución[180], a poco más de 79 millones con una plantilla de 18 personas.

Entre 1995 y 1999, el presupuesto se estabiliza en torno a los 150 millones de pesetas, aumentando los dos últimos años en 30-40 millones con una plantilla total de 25 personas.

---

179 En el capítulo de personal se consignan los gastos referentes a todas las retribuciones y cotizaciones sociales a la Seguridad Social y a los Entes Gestores del sistema de previsión tanto del personal eventual, funcionario y laboral, y otros gastos de naturaleza social a realizar en cumplimiento de las disposiciones vigentes (formación y complemento familiar).

180 Es en 1990 cuando se publica la primera relación de puestos de trabajo del Justicia de Aragón, por mandato de la primera disposición transitoria del Reglamento de Organización y Funcionamiento de 6 de julio de 1990, que establece que en el plazo de quince días desde la entrada en vigor de este Reglamento, el Justicia deberá establecer de acuerdo con las Cortes esta clasificación, que se publicará en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón».

Cuadro VII
EVOLUCIÓN DEL CAPÍTULO I (PERSONAL)

AÑO	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO (Incluidas modificaciones)	EVOLUCIÓN Presupuesto final
1988	33.075.590	35.921.930	
1989	56.445.179	56.445.179	57,13%
1990	74.209.482	79.317.034	31,47%
1991	99.917.503	106.610.904	43,66%
1992	107.695.282	117.234.649	9,96%
1993	116.257.284	125.114.344	6,72%
1994	131.088.072	131.088.072	4,77%
1995	140.096.887	143.790.177	9,69%
1996	143.875.308	150.880.389	4,93%
1997	154.383.039	157.148.211	4,15%
1998	154.264.119	159.707.560	1,63%
1999	153.953.861	158.909.202	-0,50%
2000	159.223.142	192.628.016	21,22%
2001	193.241.983	199.541.916	3,59%
2002	181.327.233	187.265.864	-6,15%

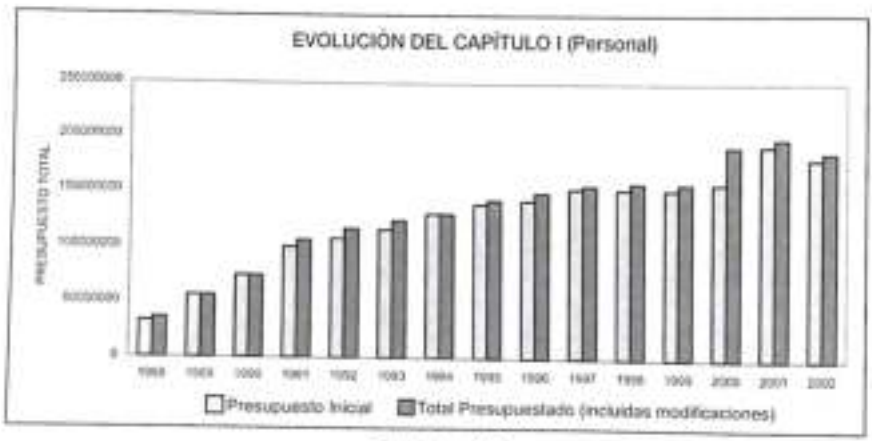

Gráfico III

La ejecución del Capítulo I en 1988, estuvo marcada por la tardía incorporación del personal eventual del Justicia, habiéndose previsto en el presupuesto dotaciones anuales completas para dichas plazas, lo que unido a la transformación de la dotación presupuestaria prevista para el Lugarteniente en la de un Jefe de Gabinete, hizo que se generará un remanente de 3.308.462 pts., ejecutándose así el 91% del presupuesto de gastos.

Este remanente no se incorporó a las previsiones presupuestarias del ejercicio siguiente, lo que si ocurrió con el generado por el presupuesto de 1989, proveniente por un lado de la imposibilidad de cubrir la plaza destinada a Lugarteniente, y por otro del retraso en la aprobación de los Presupuestos, que motivo que sólo se pudiera proceder a la contratación de personal hasta ya muy avanzado el ejercicio. De un total de 56.445.179 pts. previsto en este ejercicio, el remanente generado fue de 12.180.288 pts. (lo que representa el 80% del total del presupuesto), de los que más de cinco millones de pesetas se incorporaron al ejercicio de 1990.

En 1990, el cambio de consideración de los Asesores, inicialmente contemplados como personal funcionario a personal eventual, con la aprobación del Reglamento del Justicia, provocó una serie de modificaciones en el Capítulo I para adaptarse a la nueva situación: se produjo una reducción drástica, por la vía de modificaciones de crédito, del Artículo presupuestario 12 «Personal Funcionario», así como del 13 «Personal Laboral». De igual forma, y una vez aprobada la clasificación y relación de puestos de trabajo, debió procederse por imperativo reglamentario a la adaptación de las dotaciones económicas del personal, para su asimilación a las del de las Cortes de Aragón[181]. A consecuencia de todo esto se tuvo que incrementar la dotación inicialmente prevista para este capítulo mediante la incorporación de parte de los remanentes del ejercicio anterior, pasando de unas previsiones iniciales de 74.209.482 pts a un presupuesto final de 79.317.034 pts.

181 Ver la disposición transitoria primera del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia.

El aumento presupuestario en este capítulo para 1991, cuyo presupuesto total asciende a 106.610.904 pts., se debe en gran parte a la fijación de los incrementos salariales para este año. Por lo que se refiere al presupuesto no ejecutado, hasta una cantidad de 16.087.718 pts., proviene de remanentes producidos por la incorporación del nuevo personal funcionario una vez iniciado el ejercicio, así como por la no cobertura de tres plazas de funcionarios de nueva creación (Técnico Superior, Administrativo y Auxiliar Administrativo).

Tanto en el ejercicio presupuestario de 1992, como en el de 1993, el Capítulo I experimentó un incremento medio del 8%, destinado en gran parte a la actualización de gastos del personal, 8.004.863 pts en 1992 y 4.809060 pts. en 1993. El grado de ejecución en los dos ejercicios es alto, al haberse ejecutado alrededor del 90%.

Ningún remanente ha sido incorporado al ejercicio presupuestario de 1994, cuyo presupuesto inicial no se ve afectado por ninguna modificación (ver cuadro VII). La dotación presupuestaria de este capítulo para 1994 experimentó un incremento del 12,8%, alcanzando los 131.088.072 pts. Este aumento obedeció a una necesaria ampliación de plantilla, que se produjo a finales del ejercicio de 1993, en la que no se cubrió la plaza de Responsable de Administración, lo que hizo que quedará pendiente de ejecución el 5% del presupuesto de gastos.

En 1995, el presupuesto asciende a 143.790.177 pts., experimentando un aumento del 6,87% con respecto al ejercicio anterior, especialmente relacionado con los trienios del personal de la institución y con el incremento de retribuciones aprobado por el Gobierno aragonés.

El grado de ejecución de los ejercicios de 1995 y 1996 fue similar, en torno al 91%, y estuvo determinado por las plazas de funcionario dotadas para este ejercicio y que se encuentran vacantes (Responsable del Departamento de Administración y ujier), y por el gasto previsto para el Fondo de Acción Social.

Los presupuestos de 1997,1998, 1999 son similares, entre los 157 y 159 millones de pesetas. La estabilización de la plantilla de personal de la institución, especialmente en lo que al personal funcionario respecta, ha hecho que el presupuesto del Capítulo I en estos últimos años haya sufrido escasas variaciones, que incluso no se ha visto afectado por la renovación de todo el personal eventual en 1998, al tomar posesión el Justicia Fernando García Vicente. Si se vio afectado en los siguientes ejercicios en los que la consignación en este capítulo se elevó más de treinta millones de pesetas, alcanzando los 190 millones (cuadro VII). Esta subida se debió en parte a la creación de la plaza de Técnico Informático, y en una visión más general, al incremento de la partida de retribuciones del personal eventual y especialmente de las de personal funcionario, sin olvidar el aumento de la partida destinada al Fondo de Acción Social. El grado de ejecución de este capítulo en estos últimos años ha sido muy alto, destacando especialmente el de el último ejercicio presupuestario que supera el 96%.

Por lo que se refiere al capítulo II, destinado al gasto en bienes corrientes y servicios[182], ha sido el segundo con mayor dotación presupuestaria, y él que ha experimentado un aumento más significativo desde los inicios de la institución hasta la actualidad.

De los 7.086.099 pts. consignados en 1988 se ha pasado a los 525.084,14 euros (87.366.650 pts) en 2002, multiplicando así por doce las previsiones para este capítulo desde el inicio de la institución. El incremento en las dotaciones de este capítulo no se ha repartido entre los ejercicios presupuestarios de una manera gradual, sino que han sido cuatro ejercicios presupuestarios, los del año 90 y 91 por una parte y 1995 y 1996 por otra, los que han aca-

182 En el capítulo II están incluidos los gastos originados por la adquisición de bienes que reúnan alguna de las siguientes características: ser bienes fungibles, tener una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario, no ser susceptibles de inclusión en inventarios, ser gastos previsiblemente reiterativos, los gastos de carácter inmaterial que puedan tener carácter reiterativo, no sean susceptibles de amortización y no estén relacionados con la realización de inversiones.

parado el grueso del aumento, que se ha mantenido en los siguientes ejercicios (ver cuadro VIII).

Los principales motivos del incremento se deben al traslado de la Oficina del Justicia a una nueva Sede en 1995, lo que hizo que aumentaran los créditos previstos para poder cubrir los gastos de mantenimiento y conservación de las nuevas instalaciones; y por el aumento de las actividades destinadas a la difusión de la institución entre los ciudadanos (Programa de actividades del IV Centenario de la Ejecución de Juan de Lanuza, Premio «Justicia de Aragón a los Derechos Humanos», Colección de libros «El Justicia de Aragón» y diversas publicaciones financiadas por la institución).

Cuadro VIII
EVOLUCIÓN DEL CAPITULO II (ADQUISICIÓN DE BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS)

AÑO	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO (Incluidas modificaciones)	EVOLUCIÓN Presupuesto final
1988	7.086.099	9.669.000	
1989	8.921.140	10.716.140	10,83%
1990	21.715.000	24.165.000	125,50%
1991	36.150.000	46.755.133	93,48%
1992	39.230.000	39.359.000	-15,82%
1993	40.497.375	40.393.885	2,63%
1994	41.883.760	41.583.760	2,95%
1995	58.471.125	58.471.125	40,61%
1996	81.617.000	102.694.000	75,63%
1997	78.787.500	84.204.571	-18,00%
1998	81.425.500	83.413.300	-0,94%
1999	81.166.000	85.039.476	1,95%
2000	81.166.000	91.289.960	7,35%
2001	84.088.100	99.492.572	8,99%
2002	87.366.650	99.194.471	-0,30%

Gráfico IV

Las limitaciones presupuestarias de los dos primeros años de funcionamiento de la institución, hicieron que las previsiones de este capítulo se limitaran a recoger las necesidades de gasto para el funcionamiento ordinario de la Oficina del Justicia (material de oficina, suministros, comunicaciones y limpieza)[183]. En ambos presupuestos se efectuaron numerosas transferencias internas de crédito entre conceptos presupuestarios, motivadas por el obligado ajuste al límite de los créditos disponibles y por el alto grado de ejecución del capítulo, el 93% en 1989 y el 74% en 1988. En este primer presupuesto, el grado de ejecución fue sensiblemente menor que en 1989 por los pequeños desajustes en la distribución de los gastos, normales en una institución que empieza a funcionar y que se resolvieron al año siguiente.

Es con los presupuestos de 1990 y 1991 cuando se produce el primer crecimiento significativo de las previsiones de este capítulo, pasando de los diez millones de pesetas del presupuesto de

183 El Justicia recoge en su Primer Informe Anual, 1988, esta carencia de recursos, describiendo muy gráficamente que todos los medios de la institución se reducían a una mesa de ordenanza, un mostrador procedente del mobiliario de las Cortes de Aragón que habían ocupado antes el edificio, y una silla prestada por los porteros del inmueble (p. 16).

1989, a los 24.165.000 pts. de 1990, lo que supone un aumento de más del 125% y a los 46.755.133 pts. de 1991, un 93,4% que el ejercicio anterior (ver cuadro VIII). Este incremento responde fundamentalmente al aumento de las actividades destinadas a la difusión de la institución entre los ciudadanos, siendo las partidas presupuestarias destinadas a libros y publicaciones, difusión y promoción, reuniones y conferencias y estudios y trabajos técnicos, las que han experimentado un mayor crecimiento. En 1991, esta tendencia se acentuó por la celebración del IV Centenario de la ejecución de Juan de Lanuza, incrementándose este capítulo en su presupuesto inicial en quince millones de pesetas para costear el programa de actividades de este IV Centenario. A este presupuesto inicial se le incorporaron 10.625.133 ptas. provenientes de remanentes de ejercicios anteriores para atender las previsiones efectuadas con respecto al programa de actos que se esperaba fueran cubiertas en colaboración con otras entidades y que finalmente tuvo que abordar en solitario la institución del Justicia. De ahí la significativa modificación de créditos que se produjo en el año 1991, que se eleva por encima de los 10 millones (ver cuadro VIII).

En los siguientes ejercicios presupuestarios, la dotación de este capítulo se estabilizó en torno a los 40 millones de pesetas, siendo destacable el bajo grado de ejecución para el período 1992-1993, 57,2% y 57,9% respectivamente. Son las partidas 220.3 *Libros y otras publicaciones* y 227.6 *Estudios y trabajos técnicos* las que inciden en el bajo índice de ejecución de este capítulo. El crédito disponible que aparece en la partida 220.3 *Libros y otras publicaciones,* se produjo al asumir una entidad bancaria la publicación de las conclusiones de las Jornadas sobre «el ser aragonés», que en principio se iba a acometer por la institución, y al retraso de dos publicaciones previstas para 1993. Por lo que respecta a la partida 227.6 *Estudios y trabajos técnicos,* en 1992 la institución contemplaba 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, que finalmente no se realizó[184].

Es en los ejercicios presupuestarios de 1995 y 1996 cuando se produce el segundo crecimiento significativo en las previsiones de este capítulo, motivado fundamentalmente por el traslado de la Oficina del Justicia a una nueva sede. Esta circunstancia determinó que las previsiones presupuestarias iniciales para estos dos años aumentaran en torno a un 40%, hasta alcanzar las 58.471.125 pts. en 1995 y 81.617.000 pts. en 1996, para poder satisfacer así los gastos de mantenimiento de las nuevas instalaciones. El retraso en la ejecución de las obras hizo que el grado de ejecución de este capítulo en 1995 sólo llegará al 49,39% y que ascendiera al 67% en 1996, año en el que se produce el traslado efectivo a la nueva sede.

El ejercicio presupuestario del año 96 está también marcado por el incremento de 20.300.000 ptas. en el subconcepto 01-02-226.2 *Gastos diversos: Divulgación y Promoción*, consecuencia de una incorporación de remanente de Tesorería para la edición de la Guía de Derechos de los Aragoneses (16.000.000 pts.), así como por los diversos expedientes de modificación, de transferencia de créditos (por importe de 4.300.000 pts.) para abordar la política de exposiciones que la institución asumió durante ese ejercicio, que eleva el presupuesto total del capítulo por encima de los cien millones de pesetas(cuadro VIII). Las previsiones iniciales para este capítulo en torno a los ochenta millones se mantienen para los ejercicios de 1997,1998 y 1999 que tampoco se ven afectados por destacables modificaciones de créditos y que comparten un grado de ejecución del 65%. En el año 2000 se produce una modi-

184 Se inició el oportuno expediente de contratación que preveía un gasto máximo de 7.250.000 pts., pero se paralizó al poco tiempo, al considerar que tratándose de un ejercicio económico marcado por la transición del titular, no se debían adoptar decisiones que pudieran hipotecar el margen de maniobra en el inicio del segundo quinquenio del Justiciazgo. El cambio de titular de la institución en 1993, hizo que el criterio sobre la realización de esta encuesta variará, no llevándose a cabo.

ficación de créditos de más de 10 millones de pesetas, que pasa a ser de más de 15 millones en el 2001 y a casi 12 millones en el 2002. Todas estas modificaciones tienen un mismo destinatario, la partida de *Libros y publicaciones* que no se llega a ejecutar según las previsiones modificadoras en ninguno de los tres ejercicios.

De los otros dos capítulos que conforman el Presupuesto del Justicia, el dedicado a Transferencias corrientes (Capítulo IV), que comprende los créditos para aportaciones por parte de la institución del Justicia, sin contrapartida directa de los agentes perceptores y con destino a financiar operaciones corrientes, ha tenido en estos años una dotación mínima.

Este capítulo aparece por primera vez en el año 1990, motivado por la firma de un convenio de colaboración con la Escuela de Práctica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza y que se atendió mediante la incorporación de un crédito de un millón de pesetas para subvencionar el Curso de Derecho Aragonés de dicha Escuela. Esta subvención se otorga en consonancia con el mandato legal que tiene encomendada la institución de difusión y tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés.

En los presupuestos de 1994, como se observa en el cuadro IX, se aumentó la partida presupuestaria en medio millón de pesetas por la concesión de una subvención al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada.

Ambas subvenciones se han mantenido hasta la actualidad, aumentándose la dotación de esta partida hasta llegar en el año 2002 en su presupuesto final, incluidas modificaciones, a casi 1.800.000 pts (10.818,12 euros).

Cuadro IX
EVOLUCIÓN DEL CAPITULO IV (TRANSFERENCIAS A INSTITUCIONES

AÑO	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO FINAL (incluidas modificaciones)
1988	0	0
1989	0	0
1990	0	1.000.000
1991	0	1.000.000
1992	1.000.000	1.000.000
1993	1.000.000	1.000.000
1994	1.000.000	1.500.000
1995	1.500.000	1.500.000
1996	1.500.000	1.500.000
1997	1.500.000	1.500.000
1998	1.600.000	1.600.000
1999	1.600.000	1.600.000
2000	1.600.000	1.700.000
2001	1.600.000	1.700.000
2002	1.599.999	1.799.984

Gráfico V

Es en el Capítulo VI «Inversiones reales», donde mayores fluctuaciones se han producido durante estos diez años, siendo el capítulo con mayor dotación presupuestaria en los años 1992 y 1994, y el tercero, el resto de los años.

Este capítulo comprende los gastos a realizar directamente por la institución destinados a la creación de infraestructuras y a la creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios y aquellos otros gastos que tengan carácter amortizable. Se imputan los gastos ocasionados por adquisición de bienes cuando reúnan las siguientes características:

a) Que no sean bienes fungibles
b) Que tengan una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestario
c) Que sean susceptibles de inclusión en inventario
d) Gastos que previsiblemente no sean reiterativos

Las previsiones anuales de este capítulo han estado marcadas por la rehabilitación y consolidación del Palacio de Armijo cedido por el Ayuntamiento de Zaragoza para ubicar la sede definitiva del Justicia. En los presupuestos de 1991 y 1992 se consignaron 44.800.000 y 149 millones respectivamente para comenzar la rehabilitación del Palacio de Armijo, que se paralizaron en 1993, por discrepancias entre la institución y la dirección de la obra.

El proyecto se volvió a retomar con el nombramiento del segundo Justicia, finalizándose en 1995. En 1994, año en el que previsiblemente iban a finalizar las obras se consignaron 215.698.198 pts. A partir de este año la dotación de este capítulo ha vuelto a situarse entre los 8 y 17 millones, a excepción de los dos últimos años que fue de más de cuarenta millones de pesetas (ver cuadro X).

Cuadro X
EVOLUCIÓN DEL CAPITULO VI (INVERSIONES)

AÑO	PRESUPUESTO INICIAL	EVOLUCIÓN EN %	PRESUPUESTO (Incluidas modificaciones)	EVOLUCIÓN EN %
1988	2.838.311		3.420.978	
1989	750.000	-73,58%	4.858.170	42,01%
1990	4.750.000	533,33%	11.300.000	132,60%
1991	44.800.000	843,16%	68.700.000	507,96%
1992	149.000.000	232,59%	205.820.548	199,59%
1993	10.500.000	-92,95%	203.397.701	-1,18%
1994	215.698.198	1954,27%	409.342.313	101,25%
1995	55.000.000	-74,50%	355.952.588	-13,04%
1996	17.000.000	-69,09%	107.181.558	-69,89%
1997	9.000.000	-47,06%	26.417.632	-75,35%
1998	9.250.000	2,78%	20.552.729	-22,20%
1999	8.100.000	-12,43%	8.100.000	-60,59%
2000	8.100.000	0%	14.387.268	77,62%
2001	8.100.000	0%	40.000.000	178,02%
2002	8.099.985	0%	41.571.497	3,93%

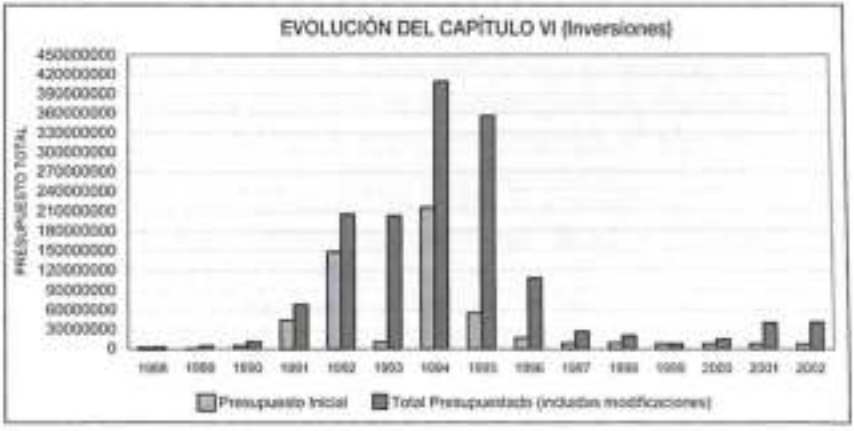

Gráfico VI

Antes de que se acometieran las obras de rehabilitación del Palacio de Armijo, el capítulo de inversiones tuvo una dotación mínima, de 2.838.311 pts. en la previsiones iniciales de 1988, de 750.000 pts. de 1989 y de 4.750.000 pts. en 1990.

De los 11.300.000 pts. a los que ascendió el presupuesto final, incluidas modificaciones, en 1990 se pasó en el ejercicio de 1991 a 68.700.000 pts. (de los que 23.900.000 pts. provenían de remanentes de ejercicios anteriores), lo que supuso un incremento de más del 500% (ver cuadro X). Este aumento responde fundamentalmente a la financiación de las obras de la futura sede de El Justicia en el Palacio de Armijo, cuyo inicio estaba previsto para este año. El retraso en la tramitación del expediente de las obras de rehabilitación no permitió el inicio de las mismas, por lo que sólo se produjeron los gastos correspondientes a la elaboración del Proyecto Básico produciéndose por ello un remanente tan sólo por esta partida que viene a representar el 70% del total del presupuesto no ejecutado en este ejercicio.

Este remanente se incorporó a la misma partida del presupuesto de 1992, ya que estaba previsto que durante este año se acometieran finalmente las obras de la sede. Así, las previsiones inversoras de la institución para 1992, teniendo en cuenta el presupuesto inicial (149 millones de pesetas) más las modificaciones de crédito posteriores (56.820.548 ptas.), alcanzaron los 205.820.548 pts. El informe desfavorable que emitió la Comisión Provincial del Patrimonio de la Diputación General de Aragón sobre el anteproyecto de las obras y las discrepancias surgidas entre el equipo redactor del proyecto y el Justicia de Aragón hizo que la situación quedara paralizada hasta el nombramiento de un nuevo Justicia en mayo 1993. Así que sólo se ejecutó el 6,28% de este capítulo, quedando un crédito disponible de más de 189 millones, que se incorporó a los ejercicios presupuestarios posteriores.

El año 1993 fue un ejercicio presupuestario de transición dedicado a desbloquear la situación creada, y a retomar el anteproyecto en su fase inicial, es por eso que en las previsiones inicia-

les el capítulo sólo se dotó con 10.500.000 pts. El proceso en la redacción y aprobación del anteproyecto de la obra en el Palacio de Armijo hacía suponer que las obras materiales no podrían iniciarse antes de 1994, no obstante, se incorporó el remanente del ejercicio anterior que estaba destinado a la obra, para poder acometer los trabajos previos y actuaciones preliminares, y para que permitiese en el caso de que fuera posible, iniciar el proceso de licitación y adjudicación de los trabajos de ejecución.

La ejecución de la obra se realizó con cargo a los ejercicios presupuestarios de 1994 y 1995, en el primero de estos años las previsiones inversoras alcanzaron los 409.342.313 pts., de los que 186.699.040 ptas. procedían de remanentes de ejercicios anteriores. Los créditos destinados a esta obra representaban un importante porcentaje sobre el total del presupuesto de 1994 que ascendía a 583.915.662 pts. Esta elevada dotación se debía por una parte, a la incorporación de créditos necesaria para disponer del crédito suficiente con que efectuar la licitación de la obra, aún cuando no fuera a comprometerse todo en el ejercicio corriente y por otra, a las previsiones de que el gasto comprometido por volumen de obra ejecutado ascendería a unos 170 millones de pesetas. El retraso en el inicio de las obras, que comenzaron en julio de dicho año hizo que sólo se pudieran ejecutar 50 millones del total de lo previsto.

Fue en diciembre de 1995 cuando finalizaron las obras, y en el presupuesto de este año la partida destinada a las mismas se dotó inicialmente con una cantidad sensiblemente inferior al año anterior, 55 millones de pesetas. La incorporación del remanente del año anterior (352.259.298 pts.) fue suficiente para hacerse cargo de las obligaciones reconocidas relacionadas con la ejecución de la obra (317.077.740 pts.). Quedó pendiente en este capítulo de inversiones la adquisición del mobiliario de la nueva Sede, que se realizó con cargo al presupuesto de 1996, que ascendió a 107.181.558 pts, del que el 84% provenían de remanentes y sólo 17 millones eran los consignados en el presupuesto inicial, vol-

viendo así a las previsiones presupuestarias de los años anteriores a la realización de las obras.

Esta misma tendencia continuó en los presupuestos de 1997 y 1998, con una previsión inicial destinada a inversiones muy similar, 9 millones en el año 1997 y 9.500.000 pts en 1998. Los créditos de este capítulo fueron destinados en una parte a realizar pequeñas adquisiciones y completar el mobiliario existente en su casi totalidad y por otra, a las obras de restauración e implantación del Alfarje Mudéjar del siglo XV en la planta noble de la nueva sede. La insuficiencia de las previsiones iniciales para llevar a cabo esta obra, hizo que al final del año 1997 se produjera una incorporación de remanente de Tesorería por importe de 16.000.000 de pesetas, que no se pudo ejecutar, al no poderse proceder a la adjudicación de dichas antes de fin de año, lo que hizo que el grado de ejecución de este capítulo fuera del 22%. Este remanente se incorporó de nuevo al presupuesto de 1998, año en el que finalizaron estas obras, elevándose así el grado de ejecución de este año al 64%. Los siguientes cuatro ejercicios presupuestarios comparten la misma previsión inicial, 8.100.000 pts. que se ve modificado en tres ocasiones, la primera en el año 2000, en poco más de seis millones de pesetas dedicados a la adquisición de equipos de proceso de información, y las otras dos por un mismo motivo, el incremento de más de 30 millones de pesetas en la partida destinada a edificios y otras construcciones que se ejecuta finalmente en el 2002, pasando así de un grado de ejecución en 2001 del 11,9% al 78,38% en el año 2002.

CAPÍTULO III
LAS ACTUACIONES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN. VISIÓN GENERAL DE LAS QUEJAS FORMULADAS. LOS INFORMES A LAS CORTES DE ARAGÓN

1. GENERALIDADES

La labor que da sentido a la institución del Justicia se desarrolla en un doble plano, con dos aspectos distintos aunque complementarios. La efectividad de dicha labor, que el objetivo marcado para la institución se vea cumplido, depende del grado de integración de esa complementariedad.

El primer plano en que se mueve la actuación del Justicia es el que podíamos llamar «funcional», que es cuantitativamente el más importante. En este plano el Justicia lleva a cabo las funciones de supervisión que le encomienda su Ley reguladora; investiga, bien de oficio, bien en virtud de las quejas de los ciudadanos las actuaciones de la Administración que podrían estar vulnerando algún derecho individual o colectivo, conculcando el propio Estatuto de Autonomía o ignorando la existencia y la consiguiente obligación de aplicar el ordenamiento jurídico específico y vigente en Aragón. La atención a las demandas de los ciudadanos y la labor de investigación de la institución son los pilares sobre los que se asienta la actividad funcional del Justicia, aunque la parte fundamental de esta tarea es la resolución que pone fin a todo el procedimiento indagatorio. Al no tener las resoluciones del Justicia fuerza vinculante alguna, la Administración no

está obligada a seguirlas y es esta circunstancia la que le confiere mayor importancia a ese segundo plano en el que se desarrolla la actuación de la institución.

Ese segundo plano que podíamos calificar de «político» se realiza de forma esporádica, y es el cualitativamente decisivo en la configuración de la institución. Es en este plano donde se materializan las relaciones del Justicia con el resto de las instituciones aragonesas y cuyo momento más significativo es la redacción y posterior presentación del Informe anual a las Cortes.

De estos dos planos de actuación del Justicia, y especialmente de la cuantificación del primero de ellos es de lo que nos ocupa este capítulo.

1. EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE EL JUSTICIA DE ARAGÓN

A) Las actuaciones del Justicia de Aragón según las funciones encomendadas en el ordenamiento jurídico

El Justicia tiene como misión fundamental la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos que reconoce el Estatuto de Autonomía, en plano de igualdad con la defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela del ordenamiento jurídico aragonés.

La defensa de los derechos de los ciudadanos se realiza por el Justicia sin perjuicio de la competencia general que atribuye la Constitución en esta materia al Defensor del Pueblo. La coordinación entre ambas instituciones se asegura a través de los mecanismos que establece la Ley 36/1985, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, sobre las que volveremos más adelante.

La competencia atribuida al Justicia se ejerce principalmente en relación a las posibles violaciones de derechos que puedan pro-

ducirse a los ciudadanos como consecuencia de la actuación de una concreta Administración Pública: La Diputación General de Aragón y los entes de ella dependientes. Este es el campo más específico en el que puede ejercer sus funciones el Justicia, aunque no hay que olvidar su capacidad para supervisar la actuación de los entes locales, con los límites establecidos por la sentencia del Tribunal Constitucional 142/1988 y la posibilidad de dirigirse a cualquier órgano o dependencia de las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma solicitando la información o ayuda que puedan resultar necesarias para el desempeño de sus funciones.

a) Protección y defensa de los derechos individuales y colectivos

El Justicia de Aragón, al igual que el resto de los Defensores Autonómicos y del propio Defensor del Pueblo, rompe con el esquema clásico del Ombudsman tradicional volcado principalmente hacia la fiscalización de la Administración y aparece como una institución cuya misión fundamental es la protección y defensa de los derechos y libertades individuales o colectivos. En el desempeño de esta función y de las restantes encomendadas por el Estatuto, el Justicia puede supervisar la actividad de la Administración, pero también las leyes de las Cortes de Aragón, vigilando que éstas no violen o ignoren tales derechos y libertades[185].

La delimitación de las funciones del Justicia de Aragón, a diferencia de lo sucedido con el Defensor del Pueblo[186], no ha sido

185 Ver artículo 22.4 y 28 de la Ley 4/1985 de 27 de junio reguladora del Justicia de Aragón.

186 De las discrepancias doctrinales sobre si la defensa de los derechos comprendidos en el título I y la supervisión de la Administración constituyen dos funciones distintas a realizar por el Defensor del Pueblo o se trata más bien de una única función (la defensa de los derechos del título I), para lo cual, y con esa finalidad el Defensor supervisa la actividad de la Administración ver CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., Defensor del Pueblo y Administración Pública. En «Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al

objeto de ninguna polémica ya que la redacción del Estatuto de Autonomía y el posterior desarrollo legislativo no dejaba lugar a ninguna duda, atribuyéndole tres misiones fundamentales (defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto, tutela del ordenamiento jurídico aragonés y defensa del Estatuto de Autonomía) y unos medios para el desarrollo de su función (entre ellos la capacidad de supervisar la actividad de la Administración Autonómica).

El problema inicial que se plantea al estudiar la primera de las tres misiones es determinar qué tipo de derechos son los protegidos por el Justicia. Como ya hemos visto, los derechos reconocidos en el Estatuto coinciden con los derechos y libertades fundamentales comprendidos en el título I de la Constitución Española, como señala el propio Estatuto al remitirse a ésta (art. 6.1) y como no podía ser de otro modo, ya que no puede hablarse de la existencia de unos derechos protegibles propios de los aragoneses y diferentes de los reconocidos por la Constitución a la totalidad de los españoles[187].

Esta redacción ha hecho que el ámbito de defensa de los derechos del Justicia se circunscriba a los comprendidos entre los artículos catorce al treinta y ocho de la Constitución, frente al ámbito más amplio (todos los derechos contenidos en el título I de la Constitución) que recoge la legislación del Ararteko, del Valedor do Poblo o del Defensor del Pueblo Andaluz. Otros Defensores Autonómicos disfrutan de un ámbito de defensa de los derechos todavía más restringido como es el caso del Síndic de Greuges y del Diputado del Común (los derechos fundamentales y liberta-

---

Profesor Eduardo García de Enterría»/coord. Sebastián Martín-Retortillo. Madrid:Civitas,1991. GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración. (El Ombudsman). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública,1981. PÉREZ CALVO, A., Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario Vasco. En «Revista Vasca de Administración Pública (1982), nº 3. RUIZ-RICO, J.J., El Defensor del Pueblo Andaluz. En «Estatuto de Autonomía de Andalucía: estudio sistemático». Barcelona: Ariel, 1990.

187 El artículo 139.1 de la Constitución Española establece que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español.

des públicas de los ciudadanos)[188]. Aquellas leyes reguladoras de los Defensores Autonómicos que más se han separado de la reproducción literal del modelo estatal, como es el caso aragonés, han sido precisamente las que han identificado a su defensor correspondiente con un ámbito de derechos más restringidos.

Es verdad que además de los derechos, deberes y libertades fundamentales a los que hace referencia el artículo 6.1 del Estatuto, éste recoge también algunas garantías jurídicas o mandatos de actuación dirigidos a los poderes públicos (como la protección de las diversas modalidades lingüísticas de Aragón o la participación en la vida social y cultural de Aragón de las comunidades aragonesas asentadas fuera de su territorio); y ofrece posibilidades específicas de ejercicio vinculadas a las instituciones, como el derecho a elegir y ser elegido como diputado a Cortes regionales o el derecho a ejercer la iniciativa legislativa popular. En la línea de lo ya mencionado por BAR CENDÓN las primeras poco tienen que ver con los derechos subjetivos de las personas y las segundas «como tales garantías jurídicas tienen también su incardinación en el texto constitucional que las regula y las prevé de forma general»[189].

La Oficina del Justicia de Aragón en el informe de 1988, señala como derechos objeto de protección además de los constitucionales, aquellos artículos del Estatuto de Autonomía que, según la institución, recogen de una forma especial una serie de derechos pertenecientes a los aragoneses tanto en cuanto ciudadanos individuales como en su condición de miembros de una Comunidad política[190]. Pero muchas de las materias a las que se refiere este

---

188 Para un estudio comparado de las competencias de los Defensores Autonómicos ver EMBID IRUJO A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, Madrid, INAP, 1991.

189 BAR CENDÓN, A., El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982. En "Derecho público aragonés: Estudios sobre el derecho de la CCAA de Aragón" / dir. Antonio Embid Irujo. Zaragoza: Justicia de Aragón; Ibercaja, 1990, p. 173.

190 Los artículos del Estatuto a los que la Oficina del Justicia hace referencia son en el Título Preliminar el 4, 5, 6.2, 7, 8, 9; en el Título Primero, Capítulo Primero (Las Cortes

artículado, como la potestad legislativa y la competencia de las Cortes de Aragón, la reforma del Estatuto o las competencias de la Comunidad Autónoma tienen más que ver con las otras dos misiones específicas del Justicia, que con la de protección y defensa de los derechos y libertades.

Ahora bien, el Justicia de Aragón, como el resto de los Defensores Autonómicos, en la práctica no ha limitado el ámbito de protección a estos derechos, si no que su actuación se centra más en el control de actuaciones administrativas perjudiciales para los intereses de los ciudadanos que no son flagrantes violaciones de derechos fundamentales, que por actos que tengan esta significación. Las violaciones explícitas de derechos fundamentales tienen mecanismos jurídicos de respuesta más efectivos que la vía del Justicia (e incluso del Defensor del Pueblo), como los recursos preferente y sumario, la denuncia al Ministerio Fiscal, los procedimientos judiciales ordinarios, sin olvidar la vía del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, cuyos requisitos de capacidad y legitimación están configurados en unos términos de amplitud y generosidad incuestionables.

El Justicia de Aragón, ni siquiera está legitimado como el Defensor del Pueblo, en su actividad de defensa de los derechos, a interponer recurso de amparo o constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Así que cuando el Justicia estima que la reacción adecuada contra una actuación de la Administración Pública sometida a su supervisión es una de las dos, no podrá hacer otra cosa que comunicárselo al Defensor del Pueblo, al Gobierno o a las Cortes de Aragón, en el caso del recurso de inconstitucionalidad, y al Ministerio Fiscal o al Defensor del Pueblo si habláramos del recurso de amparo, para que decidan lo que estimen conveniente.

---

de Aragón) el 12, 15, 16, 18; en el Título II (Competencias de la Comunidad Autónoma) el 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42; y además los artículos 32 (Administración de Justicia), 43 (Administración Pública de la CCAA) y 61 (reforma del Estatuto).

En el resto de los casos, el Justicia también carece de facultades resolutorias y se debe limitar a sugerir a los organismos y autoridades afectados que modifiquen los criterios utilizados en su actuación, o si fuera la aplicación de una norma la que condujera a los resultados injustos o dañosos recomendar su modificación o derogación.

b) La actuación del Justicia en su labor de supervisión

La competencia de supervisión atribuida al Justicia tiene un ámbito de actuación propio, que es la Diputación General de Aragón y los entes dependientes de ella. Quedan incluidos por tanto bajo la supervisión del Justicia los diversos Departamentos en que se estructura la Diputación General de Aragón y todos los entes instrumentales dotados de personalidad jurídica adscritos a ella como son los organismos públicos (organismos autónomos[191] y entidades de Derecho Público[192]) y las empresas públicas aragonesas[193].

Una lectura rigurosa del artículo 2.1 de la Ley 4/1985 puede hacer dudar sobre la inclusión dentro del ámbito de supervisión de El Justicia de otros órganos o entes de la Comunidad Autónoma no vinculados a la Diputación General de Aragón (como es

---

191 El Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, el Servicio Aragonés de Salud, el Instituto Aragonés de la Mujer y el Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

192 El Instituto Aragonés de Fomento, el Instituto Tecnológico de Aragón, el Instituto Aragonés del Agua y la Entidad Pública Aragonesa de Servicios Telemáticos.

193 En la actualidad, las siguientes Sociedades Anónimas: Sociedad Instrumental para la Promoción del Comercio Aragonés, Nieve de Aragón, Nieve de Teruel, Fomento y Desarrollo del Valle de Benasque, Panticosa Turística, Gestora Turística de San Juan de la Peña, Escuela de Hostelería de Aragón, Sociedad de Infraestructuras Rurales Aragonesas (SIRASA), Plataforma Logística de Zaragoza (PLAZA), Servicio de Interpretación Telefónica (ASITEL), Centro Europeo de Empresas e Innovación de Aragón, Servicios Urbanos de Cerler, Sociedad de Promoción y Gestión del Turismo Aragonés, Ciudad del Motor de Aragón. Y estas otras sociedades: Inmuebles G.T.F, S.L, Araval, S.G.R., Suelo y Vivienda de Aragón, S.L. Todas ellas recogidas en los artículos 83 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma.

el caso de las Cortes de Aragón, la Universidad de Zaragoza[194], o diversos órganos consultivos creados por las Cortes de Aragón como por ejemplo el Consejo Económico y Social, el Consejo de la Juventud de Aragón o el Consejo Aragonés de la Tercera Edad). La institución del Justicia ha sido partidaria de una lectura no formal del precepto, y de hecho en muchos de los informes anuales presentados ante las Cortes de Aragón aparecen expedientes referidos al funcionamiento de la Universidad de Zaragoza o a cualquiera de los Consejos antes mencionados. En otra situación se encuentra la Administración de las Cortes de Aragón, dónde si bien hay autores como EMBID IRUJO[195] que postulan abiertamente el sometimiento de sus actos al Justicia, en la práctica en las ocasiones en que se ha suscitado la cuestión el Justicia ha admitido las quejas pero ha evitado supervisarlas, derivándolas al Defensor del Pueblo. Otra entidad diferente adquieren las relaciones del Justicia con las Cortes de Aragón en el ámbito de la defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, que ya veremos más adelante.

Por último, se han considerado incluidas dentro del ámbito de supervisión del Justicia a las fundaciones privadas de iniciativa pública, los consorcios, asociaciones y el resto de entidades con personalidad jurídica propia en los que sea mayoritaria la representación, directa o indirecta de la Administración de la Comunidad Autónoma aragonesa.

Así la institución del Justicia sigue la interpretación ampliadora del concepto de Administración que maneja GIL ROBLES en referencia al Defensor del Pueblo, entendiendo el término de Administración en un sentido genérico «abarcando las distintas admi-

194 A partir de la publicación del Real Decreto 96/1996, de 26 de enero, que aprobó el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón, la Universidad de Zaragoza ha quedado integrada en la Comunidad Autónoma.

195 EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos», INAP, Madrid, 1988.

nistraciones públicas personificadas o en un sentido más amplio aún las distintas manifestaciones concretas de la función de administrar, incluidos naturalmente todos los servicios públicos, al margen de su concreta forma de gestión»[196]. Esta interpretación más flexible, más favorable a la defensa de los derechos y libertades fundamentales, es el mejor criterio a seguir en aquellas situaciones dudosas.

Otro problema que se suscita a la hora de delimitar el ámbito autonómico de supervisión del Justicia es el de si el Gobierno de la Comunidad Autónoma está incluido dentro de este ámbito. El Estatuto de Autonomía de Aragón distingue claramente entre la Diputación General de Aragón, como órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma formado por el Presidente y los Consejeros[197], y la Administración autonómica recogida en un título separado y que define como el conjunto de órganos jerárquicamente ordenados y dependientes de la Diputación General de Aragón[198]. Así pues, la Administración autonómica y Diputación General son dos entidades distintas, por lo que el Justicia carece de potestad supervisora sobre el Gobierno autonómico quedando su ámbito de supervisión limitado al aparato administrativo dependiente de ésta. Como ocurría cuando nos referíamos a las Cortes de Aragón, el Justicia en tanto que protector del Estatuto y del ordenamiento jurídico aragonés sí tiene la potestad supervisora sobre las disposiciones y resoluciones de la Diputación General, o de cualquiera de sus componentes individualmente considerados[199].

El Justicia, no obstante atiende las quejas referidas directamente a la actuación de la Diputación General de Aragón o de alguno de sus miembros, ya que sí está capacitado para dirigirse a toda clase de autoridades siempre que el objeto de su actuación

196 GIL ROBLES, A., El Defensor del Pueblo, Ed. Civitas, Madrid, 1979, p. 100.

197 Ver artículo 23 (Título I, Capítulo III) del Estatuto de Autonomía de Aragón.

198 Ver artículo 44 (Título III, Capítulo I) del Estatuto de Autonomía de Aragón.

199 Ver los artículos 27 al 34 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón.

sea la protección de la materia bajo su tutela, aunque el deber de auxilio a su investigación es sólo exigible de aquellas entidades sometidas a su supervisión.

La supervisión no lleva consigo el poder reformar o revisar con eficacia jurídica los actos dictados por la Administración supervisada. Su objetivo es detectar y denunciar posibles abusos de poder o comportamientos negligentes y sugerir o recomendar las medidas correspondientes para solventarlos. Por la legitimación concedida por el Estatuto al Justicia para ejercer esa supervisión, los órganos e instituciones de la Administración de la Comunidad Autónoma están obligados a aceptarla e incluso a colaborar con ella.

El Justicia también puede supervisar en su misión de defensa de los derechos de los ciudadanos la actuación de los entes locales en todo lo que afecte a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón, y respecto de las que ésta haya además transferido o delegado en los entes locales[200]. Esta última precisión fue consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional, ante el recurso presentado por parte del Gobierno de la Nación en octubre de 1985, por entender que la competencia de supervisión sobre los entes locales tal como estaba redactado en la Ley reguladora de la institución vulneraba lo previsto en el Estatuto.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 142/1988 estableció los límites de la supervisión de la Administración Local en los términos antes mencionados. De este modo los entes locales ejer-

---

200 La redacción inicial del artículo 2.2 de la Ley del Justicia referida a la supervisión de los entes locales ampliaba las previsiones estatutarias, que sólo hacían referencia a la potestad de supervisión de la Administración Autonómica. También lo habían hecho así las leyes reguladoras de otros defensores autonómicos (Síndic de Greuges, Diputado del Común, Ararteko). Esta referencia a los entes locales deseaba subrayar el carácter autonómico de las materias de competencia de la Comunidad, cualquiera que fuera su entidad gestora, y avanzar en la consideración de la Administración Local como intracomunitaria y formando parte del conjunto de instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma.

cerían competencias delegadas o transferidas de la propia Comunidad Autónoma no vulnerando así lo previsto en el Estatuto de Autonomía[201]. Doctrina que reiteró el propio Tribunal con carácter general en su Sentencia 157/1988, de 15 de septiembre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 153/86, promovido por el Parlamento de Cataluña contra el artículo 2.1 de la Ley estatal 36/1985, de relaciones entre el Defensor del Pueblo y figuras similares de las Comunidades Autónomas, al estimar que restringía el poder supervisor del Síndic de Greuges, por limitar la capacidad de supervisión de los defensores autonómicos en la Administración Local, a cuando estos actúen en el ejercicio de las competencias delegadas por la Comunidad Autónoma[202]. El Tribunal Constitucional no se pronunció sobre la inconstitucionalidad del artículo 1.1 de la Ley del Síndic de Greuges (no puesto en cuestión), y se limitó a estimar que el precepto impugnando de la Ley 36/1985 no sólo no vulneraba el Estatuto, sino que aumentaba las posibilidades de actuación del Síndic al incluir funciones no previstas en el mismo. De esta manera la Ley del Síndic de Greuges quedó salvada de su constitucionalidad (no puesta en cuestión por el propio recurrente que trataba precisamente de defender su integridad), mientras que la Ley reguladora del Justicia, como consecuencia de la impugnación del Gobierno estatal, debe ser interpretada en el sentido restrictivo ya mencionado.

Ante este panorama teórico, que recorta las facultades del Justicia (frente a las del resto de los Defensores, cuyas competencias no se han visto restringidas en lo más mínimo) existe una situación en la práctica muy distinta, en la que el Justicia (como el resto de los Defensores Autonómicos) extiende sus competencias a toda la actividad ordinaria de los entes locales aragoneses.

---

201 Esta sentencia del Tribunal Constitucional ha condicionado la regulación de los Defensores Autonómicos creados con posterioridad a la misma, como es el caso de la Ley 2/1994, de 9 de marzo del Procurador del Común de Castilla y León.

202 Entendía el Parlamento catalán que este precepto reducía el poder supervisor del Síndic, al cual, si bien el Estatuto no le atribuía potestad sobre los entes locales, sí se lo atribuía (como en el caso de Aragón) el art. 1.1 de su Ley reguladora.

Los argumentos que la institución del Justicia utiliza para no limitar su actividad a lo establecido por el Tribunal Constitucional son tres[203]: La comprensión de que la defensa de los derechos de los ciudadanos reconocidos constitucionalmente es el fin de su misión y que la supervisión de la Administración no es más que un mero instrumento auxiliar para el cumplimiento de esa tarea fundamental. En segundo lugar por la posibilidad que recoge su Ley reguladora de dirigirse a todos los organismos y autoridades con sede en la Comunidad Autónoma[204]; y en último lugar, por lo que ellos entienden una nueva línea abierta en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en un asunto que guarda gran parecido con el que aquí nos ocupa.

Se trata de la sentencia 187/1988, de 17 de octubre dictaba sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley catalana 6/1984, de 5 de marzo, de regulación de la Sindicatura de Cuentas. En esta sentencia se reconoce un amplio margen creador a la legislación autonómica, admitiendo que la Sindicatura de Cuentas ostenta competencias de supervisión de la actividad de la Administración Local de la Comunidad, a pesar del silencio estatutario y de la existencia del Tribunal de Cuentas Estatal[205].

---

203 Ver MURILLO GARCÍA ATANCE, I. (Asesor Responsable de la institución del Justicia), La actividad supervisora del Justicia de Aragón sobre la Administración de la Comunidad Autónoma, I.A.A.P., 1999.

204 La previsión legal de poder dirigirse a toda clase de autoridades, organismos y funcionarios (art. 2.3) supone para algunos autores una previsión superflua, toda vez que la posibilidad de dirigirse a cualquier persona pública o privada, física o jurídica, solicitando información no es algo que requiera reconocimiento explícito en la Ley y mucho menos en una institución destinada a tutelar derechos cívicos. Ver BERMEJO VERA, J., El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación, en «Civitas: Revista de Derecho Administrativo», 1990, nº 68, p. 521.

205 Esta doctrina se reitera en la Sentencia 18/1991 de 31 de enero en relación con la Ley del Parlamento de Galicia 6/1985 de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, produciéndose a continuación el desistimiento en los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno de la Nación contra las Leyes de Andalucía, Baleares, Navarra, País Vasco y Valencia reguladoras de instituciones con igual competencia.

No hay que olvidar en último lugar, un argumento comúnmente aceptado por la doctrina, el de la naturaleza híbrida de la Administración Local[206], que es utilizado por todos aquellos autores que sostienen la viabilidad de la intervención supervisora de los defensores autonómicos sobre los entes locales.

Es mayoritariamente aceptado el hecho de que la Administración Local se encuentra a caballo entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si bien es verdad que no puede afirmarse que la Administración Local haya sido interiorizada por completo por las Comunidad Autónomas, tampoco puede defenderse en base a una lectura del artículo 137 de la Constitución[207], que ésta se sitúe fuera del circulo de competencias de las propias Comunidades. Lo que sucede es que el régimen local no tiene una consideración unívoca, y que si en el ámbito organizativo la posición de las Administraciones Locales está prácticamente vinculada por las potestades de la Comunidad Autónoma; en el competencial se produce una copartición de las relaciones[208].

Desde este punto vista, los entes locales interiorizados en buena medida por las respectivas Comunidades Autónomas deberían poder ser objeto de supervisión por los Defensores Autonómicos, al menos en los aspectos tanto organizativos como competenciales en que se haya producido tal interiorización.

Ante la situación compleja en la que se encuentra especialmente el Justicia (por la STC 142/1988 de 12 de julio) en lo que respecta a su potestad de supervisión sobre los entes locales sería

---

206 Ver MUÑOZ MACHADO, S., Derecho público de las Comunidades Autónomas, vol. II, Ed. Civitas, Madrid, 1984. PAREJO ALFONSO, L., Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa, Ed. Civitas, Madrid, 1983. MORELL OCAÑA, L., El Régimen local español, Ed. Civitas, Madrid, 1988.

207 El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias, y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

208 Ver al respecto las sentencias del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio y 84/1982, de 23 de diciembre.

aconsejable que se acometería una reforma de su regulación. La institución del Justiciazgo sugiere incluir la previsión competencial (en el último sentido al que nos hemos referido) en el Estatuto de Autonomía.

B) La actividad pública del Justicia

Los objetivos que ha marcado la actividad pública de la institución del Justicia han sido en primer lugar dar a conocer su existencia y después entrar en contacto directo con los ciudadanos y los lugares de donde provienen los problemas para tener un conocimiento directo de las diferentes zonas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Ambos cometidos, dar a conocer la institución y acercarse a la problemática aragonesa, han estado totalmente ligados en todos los actos públicos que se han llevado a cabo desde el Justiciazgo.

a) Relaciones institucionales

Con independencia de las relación funcional que el Justicia mantiene con diversos órganos administrativos (autonómicos, locales y periféricos) en el ejercicio de las funciones que le encomienda su Ley reguladora, éste también mantiene una relación institucional, que resulta obligada por razón del propio cargo, ante entidades u organismos tanto dentro como fuera de la Comunidad Autónoma. Esta relación unas veces tiene un carácter estrictamente protocolario, pero otras tiene una mayor profundidad, difícil de deslindar estrictamente de las funciones del Justicia.

Si bien es cierto que el encaje de la institución del Justicia en el organigrama político ya existente no estuvo exento de dificultades[209], a medida que ésta se fue asentando y delimitando su

209 Los principales conflictos en los cuatro primeros años se centraron en las relaciones del Justicia con las Cortes de Aragón, en especial con la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos (cuyos contactos fueron escasos, y cuando se producían estaban vacíos

ámbito institucional propio de actuación, disminuyeron los roces y conflictos interinstitucionales. Mientras que la relación con los distintos órganos de la Administración Periférica y Local fue desde siempre muy fluida y se desarrolló en el marco del respeto mutuo y la colaboración, la normalización en las relaciones con el resto de las instituciones aragonesas no llegó hasta el año 1991.

La presencia del Justicia de Aragón en actos institucionales ha estado en todo momento encaminada a reforzar el peso específico del Justiciazgo dentro del tejido social e institucional de la Comunidad Autónoma. Y para conocer de primera mano la realidad aragonesa y acercar la institución a todos los sectores de la población, el Justicia mantiene contacto directo no sólo con entidades públicas si no también con entidades privadas que conforman el entramado civil de la Comunidad Autónoma.

Las relaciones del Justicia de Aragón con el Defensor del Pueblo se fundamentan en los principios de cooperación y coordinación de funciones recogidos en la Ley 36/1985, y que en nuestro caso no se han concretado, a diferencia de otros Defensores Autonómicos (Síndic de Greuges, Diputado del Común, Procurador del Común, Defensor del Pueblo andaluz y el Valedor do Pobo) con la firma de acuerdos marco con la institución estatal. Tampoco se han celebrado convenios de colaboración con las instituciones semejantes de las otras Comunidades Autónomas, aunque se mantienen relaciones continuas y estrechas con todos ellos, celebrándose anualmente unos encuentros destinados a debatir y aproximar criterios de actuación.

Estas Jornadas de Coordinación tienen lugar por primera vez en 1986, en la sede del Defensor del Pueblo, ya que éste también participa de las mismas. El objetivo de estas reuniones es doble, por un lado continuar y profundizar en las relaciones de coope-

---

de contenido), con la Diputación General de Aragón (La Diputación General de Aragón centralizaba tanto la solicitud como la remisión de información al Justicia de Aragón a través de la Consejería de Presidencia, en contra del criterio reiterado en multitud de ocasiones del Justicia) y con el encaje de esta institución en el protocolo de la Comunidad Autónoma.

ración y coordinación entre estas instituciones, aunando criterios de actuación y por otro el estudio de asuntos monográficos de interés para todas ellas, ya que se ocupan de realidades sociales que afrontan cada día en su respectivo ámbito de actuación y que son objeto de numerosas quejas por parte de los ciudadanos.

El Justicia de Aragón dentro de sus posibilidades ha intentado mantener una mínima presencia internacional, participando en las Organizaciones internacionales de Ombudsmen, destacando por su importancia, la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), órgano supranacional que aglutina a los Defensores del Pueblo u órganos similares de habla hispana[210]y del que el Justicia resultó ser elegido Secretario General en 1997, por un periodo de dos años, y vocal del Comité Ejecutivo de esta organización en el VI Congreso Anual de la Federación Iberoamericana en el 2001; y el Instituto Internacional del Ombudsman[211], que en su IV Congreso nombró al entonces Justicia de Aragón, vocal de dicho instituto.

La presencia activa del Justicia se ha extendido también a todas aquellas, jornadas, seminarios, o congresos que le permiten mantener contacto con otras organizaciones similares del extranjero, especialmente con sus homólogos europeos. De allí la participación del Justicia, desde su primer año de funcionamiento, en

---

210 La Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo, Procuradores, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos es una agrupación que reúne exclusivamente a los organismos respectivos de los países iberoamericanos de ámbito nacional, estatal, regional, autonómico o provincial, y cuya sede se encuentra en Costa Rica. Su objetivo primordial es ser un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y, la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del Ombudsman en las regiones geográficas de su jurisdicción, independientemente del nombre específico que reciban.

211 El Instituto Internacional del Ombudsman (I.O.I) creado en 1978 es una organización internacional de oficinas de Ombudsman. La Universidad de Alberta, Edmonton, Canadá y su Facultad de Derecho provee la oficina, una biblioteca y el apoyo administrativo para la Secretaría del I.O.I. Entre sus objetivos se encuentran la promoción del concepto del Ombudsman y el fomento de su desarrollo en todo el mundo; el desarrollo y ejecución de programas educacionales para Ombudsman, para el personal a su cargo y para otras personas interesadas; y el fomento y apoyo para la investigación y estudio de las oficinas del Ombudsman.

las Conferencias Europeas de Ombudsman que se han celebrado hasta el momento y en los Encuentros entre el Consejo de Europa y los Ombudsmen del continente[212].

b) Labores de difusión y la relación con los medios de comunicación

Se incluyen en este apartado aquellas actividades que han tenido como objeto la difusión directa, bien de las funciones y cometidos del Justicia, bien de determinados aspectos de los derechos fundamentales reconocidos a los ciudadanos, o también de aspectos relacionados genéricamente con el derecho propio de Aragón, en lo que podíamos calificar de actividad didáctica institucional. Esta labor de difusión se realiza fundamentalmente a través de:

— Conferencias, jornadas o participación en ciclos, en especial los realizados en centros culturales y de enseñanza, así como a través de colaboraciones en revistas y publicaciones internas de diferentes asociaciones y colectivos.

— Por lo que se refiere a los desplazamientos llevados a cabo por el Justicia, hay que distinguir aquellos que podíamos denominar oficiales (por invitación de autoridades locales o provinciales, o por haber invitado al titular de la institución a participar en programas festivos, culturales o de carácter conmemorativo), de aquellos otros con un carácter más específico cuya finalidad ha sido recabar información directa sobre las quejas, recibirlas de los colectivos afectados y ver sobre el terreno el contenido de la problemática planteada[213].

---

212 Estos encuentros periódicos fueron idea del Defensor del Pueblo, Joaquín Ruiz Giménez, para que los organismos europeos relacionados con los Derechos Humanos (Tribunal de Estrasburgo, Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo y Comisión Jurídica del Consejo) recabaran la opinión de quienes reciben las quejas de los ciudadanos de cara a ir perfeccionando el funcionamiento de la Administración comunitaria.

213 Los viajes del Justicia durante estos once años han sido tan numerosos que una relación detallada de los mismos resultaría excesivamente farragoso, así que es mejor remitirse al listado que contienen los Informes anuales del Justicia de Aragón.

— Premios y concursos sobre la institución. Entre ellos el más importante el Premio «El Justicia de Aragón» a los Derechos Humanos, creado en 1994.

— Publicaciones. Además de la publicación de los informes anuales y de material informativo sobre el funcionamiento del Justicia de Aragón y sobre su regulación legal, desde la institución se financian publicaciones tanto en solitario como en colaboración con otras entidades, sobre la realidad y la historia jurídica y social de esta Comunidad. No fue hasta 1991, debido a la escasez de medios económicos en los primeros años de funcionamiento, cuando la institución pudo asumir la producción de publicaciones.

En toda esta labor de difusión, hay un antes y después del año 1991, año en que se conmemoró el IV Centenario de la ejecución de Juan de Lanuza, y que supuso el inicio de una nueva etapa en la que se intensificó claramente está actividad.

Por último, nos queda la labor de difusión más importante, por el número de personas a las que llega, que es la que se realiza a través de los medios de comunicación. Por una lado para el desarrollo de las funciones del Justicia, los medios de comunicación son unos colaboradores estimables, ya que por su trabajo, sus denuncias y su proximidad con la realidad de los problemas de los ciudadanos suponen una fuente permanente de información, aunque esta relación ha estado matizada siempre por el secreto de las informaciones que realiza la institución y por el respeto total que merecen las fuentes de los periodistas en la elaboración de las quejas. Y por otro, el Justicia ha encontrado en la práctica totalidad de los medios de comunicación aragoneses un vehículo de transmisión con la sociedad para hacer llegar el sentido de su actividad, sus cometidos y el resultado de los mismos. La repercusión de sus informaciones ha sido de gran trascendencia para contribuir a la concienciación de las Administraciones Públicas.

A pesar de estas excelentes relaciones, el Justicia extrema las precauciones para que los ciudadanos o colectivos que se dirigen a la institución no utilicen este acto y a la institución, para una mayor repercusión de su situación en los medios de comunicación, prohibiendo así que cuando los afectados acceden la institución (bien para la presentación de la queja o para cualquiera de los trámites posteriores) lo hagan acompañados de algún representante de un medio de comunicación.

Además de la presencia del Justicia en programas de radio, televisión, entrevistas para diarios y publicaciones semanales hay que destacar la presencia permanente de la institución en dos medios, el primero de ellos en un periódico de ámbito regional , con la aparición semanal de un suplemento que elabora la propia institución destinado especialmente a escolares[214], y el segundo en una emisora de radio de la ciudad de Zaragoza, con un espacio semanal de dudas y consultas de los oyentes, a las que da respuesta un asesor de la institución[215]; algunos de estos problemas particulares desembocaron posteriormente en quejas reglamentarias.

3. EL PROCESO DE TRAMITACIÓN DE LAS QUEJAS

La defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos por el Estatuto de Autonomía se puede realizar por el Justicia de oficio o a instancia de parte. En el funcionamiento práctico de la institución la absoluta mayoría de las actuaciones viene promovidas por la petición de intervención que formula un particular o un colectivo determinado y que se articula bajo la forma de queja.

La queja es el instrumento a través del cual el ciudadano pone en conocimiento del Justicia la existencia en la actuación de

214 La participación del Justicia en el suplemento escolar del Heraldo de Aragón se inicio en septiembre de 1993 y continuó hasta el nombramiento del nuevo Justicia en 1998.

215 Este programa se emite desde 1995 en la emisora Radio Zaragoza 2, Cadena SER.

la Administración de una posible violación de los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía.

Del proceso que va desde la presentación de la queja hasta el archivo de la misma nos vamos a ocupar en este apartado, teniendo en cuenta las tres fases que lo componen, la de admisión, la fase de instrucción del expediente y por último la resolución

A) Las personas legitimadas para plantear quejas

La naturaleza jurídica de la institución del Justicia (comisionado de los órganos que representan la voluntad popular) y la específica función que tiene encomendada (defensa de los derechos de los ciudadanos) hacía aconsejable que las limitaciones para acceder a la misma se redujeran al mínimo imprescindible para garantizar la propia funcionalidad y eficacia de la figura.

Por ello los legisladores, a excepción de la exigencia de un interés legítimo del reclamante, excluyeron cualquier otra limitación que hiciera referencia a condiciones o situaciones personales. Estando así legitimadas para presentar quejas ante el Justicia de Aragón, todas las personas físicas o jurídicas[216]que manifiesten un interés legítimo relativo al objeto de la queja. La Ley reguladora señala expresamente que no será impedimento para este derecho la nacionalidad, la residencia, la minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de

216 La amplia capacidad para dirigirse al Defensor del Pueblo o los defensores autonómicos, que incluye también la posibilidad de acceso directo a las personas jurídicas, es criticada por algunos autores siguiendo la opinión de Alvaro GIL ROBLES y Carmen GAMIZ, que defienden la necesidad de que en una primera fase de la institución debían haber tenido prioridad las personas físicas frente a las jurídicas, por encontrarse estas primeras en una mayor situación de desamparo que las segundas, que generalmente gozan de una mejor situación para utilizar los cauces que la ley ordinaria prevé para litigar ante la Administración Pública. Véase GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman). 2ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 1981, págs. 292-293, y GAMIZ, C., El Defensor del Pueblo (Ombudsman) en España. En «Revista Internacional de las Ciencias Administrativas», 1981, nº 4, pág. 355.

reclusión ni, en general cualquier relación de sujeción o dependencia especiales de un poder público (art. 12.1 a) de la Ley).

Es imposible encontrar algún supuesto en que esté limitado el acceso al Justicia por razones personales o subjetivas. Ni la condición de no ser aragonés o residente en Aragón, ni la situación de sometimiento a incapacidad o tutela, ni la condición de funcionario público limitan dicho acceso. En esta línea se encuentra la previsión recogida en la Ley reguladora del Justicia de celebrar convenios con el Defensor del Pueblo y el resto de los Defensores Autonómicos para velar por los intereses de los aragoneses residentes fuera de Aragón, llegando a posibilitar que el Justicia realice cualquier actuación necesaria para alcanzar este fin[217]. Unicamente la Ley reguladora presenta una excepción a esta regla general en la medida en que ninguna autoridad administrativa podrá presentar quejas ante el Justicia en asuntos de su competencia.

Una mención aparte necesita la determinación del concepto «interés legítimo» que la Ley del Justicia utiliza como criterio determinante para acceder a la institución. El concepto de interés legítimo a que se refiere la Ley aragonesa se aproxima, como señala GIL-ROBLES con respecto a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo[218], a las previsiones que en este mismo sentido contiene la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común al referirse a los interesados en el procedimiento o a los legitimados para recurrir en cuanto ostentasen un interés directo, personal y legítimo[219].

---

217 Véase los artículos 6.4 y 6.5 de la Ley reguladora del Justicia, son un claro ejemplo de la intención de los legisladores de extender la posible actuación del Justicia, pese a la dificultad de instrumentarla en la práctica.

218 Véase GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman). 2ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 1981, p. 293.

219 Véase los artículos 31.1.a y 107.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo.

En este sentido, interés legítimo es entendido como aquel interés personal, directo (de una persona o grupo de personas determinado) y que se derive de una norma jurídica, es decir que la posición que se trate de defender venga amparada por la norma. Esta concepción más flexible del concepto es defendida por la mayoría de la doctrina científica que se ha ocupado de la legitimación para actuar ante los diferentes Defensores del Pueblo[220], buscando no tanto la salvaguardia del derecho objetivo, sino fundamentalmente la defensa de los derechos de los ciudadanos tal como los contempla el Título I de la Constitución.

La necesidad de manifestar un interés legítimo en la cuestión motivo de la queja excluye al particular de la posibilidad de interponer queja en defensa de los llamados intereses difusos, en este sentido y como veremos más adelante estos podrán ser defendidos a través de la vía de oficio o bien a través de los Diputados de las Cortes de Aragón, de las Comisiones de Investigación y de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, al estar todos ellos también legitimados para interponer quejas ante el Justicia.

Debido a la especial configuración de la institución se establecieron unos canales directos de relación entre las Cortes y quienes las componen, y su Comisionado para la defensa de los derechos fundamentales[221]. Su relación con el Justicia de Aragón podrá ser tanto sobre asuntos que afecten a la institución a la que pertenecen o como hemos señalado que transciendan de su interés

---

220 PÉREZ CALVO, A., Comentarios al artículo 54; El Defensor del Pueblo. En «Comentarios a las Leyes políticas. Constitución Española de 1978»/dirigidos por Oscar Alzaga Villaamil. Madrid: Editoriales de Derecho reunidas, D.L.1984. I. FOLCH II y A. BAYONA., La defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Instituciones similares al Defensor del Pueblo. En "Revista Vasca de Administración Pública" (1983), nº 6. GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman). 2ª ed. Madrid: INAP. 1981. CANO BUESO, J., El Defensor Andaluz. Génesis y contenido de la Institución. Sevilla: Defensor del Pueblo Andaluz, 1986.

221 Siguiendo el modelo existente en Inglaterra y Francia.

particular, para afectar a los intereses generales de la población a la que representan.

Por último, también los miembros de las Corporaciones Locales podrán solicitar la intervención del Justicia, pero exclusivamente en relación con el respectivo ámbito territorial a que alcance su representación. La finalidad de esta solicitud es que a través de los representantes locales se haga llegar al Justicia problemas referidos a la generalidad de los intereses propios de la entidad local en cuestión Esta legitimación atribuida expresamente con carácter abierto a los miembros de las corporaciones locales contrasta con la ya conocida sentencia del Tribunal Constitucional 142/1988[222], limitativa de los ámbitos de actuación de las entidades locales a los que puede dirigirse la actuación del Justicia.

Tanto por lo que respecta a la legitimación para dirigirse al Justicia de los miembros de la entidades locales como de los diputados de las Cortes de Aragón, la Ley Reguladora no exige un acuerdo formal previo de ningún órgano de dichas instituciones, posibilitando así que cada uno de sus miembros pueden interponer quejas personal y autónomamente, que es lo que habitualmente ha venido sucediendo en estos quince años.

B) La tramitación de los expedientes

Todo el proceso de tramitación de las quejas está caracterizado por el principio de informalidad y por el deber de confidencialidad.

El principio de informalidad se refleja claramente en los requisitos exigidos para la presentación de las quejas, habiéndose estos reducidos al mínimo. Los dos únicos requisitos formales exigidos son la presentación de la queja dentro del plazo de un año desde que el afectado pudo solicitar la actuación del Justicia[223], y que

222 BOE de 8 de agosto de 1988, nº 189.

223 Este requisito procedimental de la Ley tiene su justificación en la idea de conciliar la amplitud del plazo para dirigirse al Justicia con el respeto al principio de seguridad

ésta se realice por un escrito razonado y fundamentado[224] firmado por el interesado. No existe ningún obstáculo de tipo económico para acceder al Justicia de Aragón, ya que todas las actuaciones del mismo serán gratuitas para el interesado, y no es necesaria la asistencia de abogado ni de procurador.

Si como vemos, la regulación legal sobre el acceso del ciudadano a la institución es realmente flexible, su aplicación en el funcionamiento ordinario de la Oficina todavía lo supera. En los primeros años de funcionamiento de la institución, y constatada la dificultad de los reclamantes de reflejar con claridad y sencillez en un escrito cuál es el problema que tiene y que espera del Justicia, se montó en la institución un servicio de acogida tanto para ayudar a las personas a redactar sus escritos como para citar a aquellos cuyas peticiones necesitaban una aclaración o una ampliación de la información. También la previsión de la caducidad en el plazo de un año se aplicó con un criterio amplio, no atendiendo a la fecha de producción del hecho (muchas de las quejas que se habían traído a la institución tenían una antigüedad mayor a ese año) si no que contaba a partir del primer año de funcionamiento del Justicia[225].

Por lo que respecta al deber de confidencialidad, afecta tanto a los presentadores de la queja, cuyo identidad se mantendrá en secreto, como a todo el proceso de tramitación de la misma, llevando a cabo el Justicia todas sus actuaciones durante la investigación con absoluta reserva. Este criterio de confidencialidad se mantiene hasta el momento de la resolución definitiva del expe-

---

jurídica que impide dejar abiertas de modo indefinido las vías de revisión de los actos administrativos por el perjuicio que se causaría al afectado con la revisión, pudiendo éste haber adquirido una legítima confianza en sus posiciones jurídicas.

224 Siguiendo el criterio de facilitar el acceso de los ciudadanos a la institución y la regulación de la cooficialidad lingüística en Aragón, la presentación de la queja se podrá realizar en cualquiera de las modalidades lingüísticas de la Comunidad Autónoma.

225 Primer Informe Anual del Justicia de Aragón. 1988, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1989, p. 25.

diente, en el que se procede a dar traslado de la resolución adoptada o del archivo de actuaciones al autor de la queja, al organismo afectado y a la persona o funcionario interesado. Esto es, la reserva se limita a las actuaciones practicadas en la fase de investigación pero no alcanza a las resoluciones del Justicia[226]. Una última precaución se refiere a la potestad del Justicia de ordenar lo que proceda en orden a la calificación de reservada de los documentos de carácter interno, determinando las personas que pueden tener acceso a los mismos.

a) El proceso de admisión de la queja

Una vez presentada la queja, la Oficina del Justicia acusa recibo oficial de la recepción de la queja y facilita en el acto un justificante al presentador que lo interese.

La fase de admisión comprende el estudio del contenido de la queja y el acuerdo por el que el Justicia decide su admisión o el rechazo de su tramitación. Como hemos visto el criterio del Justicia en estos años de funcionamiento ha sido el de no aplicar

226 Una excepción a reseñar en el deber de reserva impuesto por el artículo 20 de la Ley reguladora de la institución y que desarrollan TERRER BAQUERO, M. y POLO MARCHADOR, FJ., en El Justicia de Aragón en «Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas» / dir. GIMÉNEZ ABAD, M., y TUDELA ARANDA, J., Ed. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2001, p. 657; es el acceso a la información o documentación del Justicia por los órganos judiciales del orden penal. En este caso prevalecería el deber de colaborar con la Administración de Justicia en la persecución de los delitos sobre el principio de reserva impuesto en la Ley reguladora, ya que si el Justicia tiene la obligación de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos presuntamente delictivos de las que tenga conocimiento en el curso de su actividad de investigación de la queja (art. 21.3 de la Ley reguladora de la institución) con mayor razón deberá prestar la colaboración que se les requiera de los órganos judiciales en la persecución de los delitos. Los autores defienden sin embargo que en el caso de que las peticiones provengan de órganos judiciales de los ordenes civil, social o contencioso-administrativo, el deber de reserva de la Ley del Justicia (art. 20) prevalece sobre el deber de colaboración preceptuado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de todos los particulares y poderes públicos con la Administración de Justicia (art. 17.1), a excepción de que sea el promotor de una queja el que solicite a través del juzgado o tribunal la información para que le sirva de medio de prueba de sus pretensiones y ésta no afecte los intereses y derechos de terceros.

restrictivamente estas limitaciones, utilizando siempre la solución más favorable para el ciudadano, y en el caso de que la institución no pudiera prestar la ayuda demandada, explicar cuales son los motivos que lo impiden y buscar en el entramado legal un cauce que le permita defender su derecho.

La Ley tipifica tres tipos de motivos para rechazar la tramitación de un escrito de queja, el primero de ellos tiene que ver con la legitimidad del reclamante, el segundo al cumplimiento de los requisitos formales exigidos y el último a la naturaleza de la queja.

Dejando a un lado el problema de la legitimidad que ya hemos abordado, el Justicia rechazará la queja cuando incumpla alguno de los requisitos formales exigidos, esto es cuando se haya superado el límite temporal de un año, o cuando sobre la materia objeto de la queja se esté pendiente de resolución judicial. El Justicia además suspenderá su actuación si iniciada su tramitación, se interpusiese por persona interesada, demanda, denuncia, querella o recurso ante los Tribunales ordinarios o ante el Tribunal Constitucional. Esta limitación está referida únicamente a los aspectos individuales de la queja, ya que la investigación podrá continuar en su caso sobre la problemática general que se derive de la queja presentada.

Por lo que respecta a la no admisión de la queja debido a su naturaleza, el Justicia comprueba si se está planteando una cuestión que es de su competencia, rechazando todas las que no lo sean, así como aquellas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, y aquellas otras cuya tramitación pueda irrogar perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. En la práctica, el Justicia de Aragón, y en especial en los primeros años de funcionamiento, ha indagado antes de rechazar una queja por anónima, y en muchos de esos casos se ha localizado al reclamante que ha terminado formalizando su pretensión. También se ha citado personalmente a los que no planteaban pretensión alguna o carencia de fundamento para concretar su postura antes de decidir por el rechazo sin más.

Las quejas que son rechazadas a trámite por uno u otro motivo, lo son por escrito motivado, ya que el carácter de la institución debe excluir cualquier tipo de silencio. La justificación del rechazo que se da inicialmente por escrito, se amplía verbalmente en entrevista personal a todo el que lo solicita[227]. El rechazo de la queja no sirve de excusa para que el Justicia informe al interesado sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción, y sin perjuicio de que éste pueda utilizar las que considere más pertinentes.

Cuando el Justicia acuerda admitir una queja, especifica en el propio acuerdo la finalidad de la admisión: Si la queja está destinada a supervisión (si la materia de la queja entra dentro de las competencias específicas de supervisión del Justicia), a mediación[228] (o conciliación entre las partes) o simplemente a información, cuando la queja puede resolverse facilitando la información solicitada sin necesidad de gestión alguna fuera de la institución. Desde 1988 a 1990 se utiliza la figura de acuerdo de admisión provisional, que se dicta en todos aquellos casos en que el tema de la queja es de dudosa clasificación entre la supervisión y la mediación, con la finalidad de decidir en uno u otro sentido tras un estudio más en profundidad. Este acuerdo desaparece a partir del año 1991, ya que la experiencia de la institución hace que la clasificación de las quejas admitidas sea mucho más ágil. En todo caso la admisión a trámite no interrumpe los plazos previstos para el ejercicio de las acciones que resulten pertinentes en vía administrativa o jurisdiccional.

---

227 Primer Informe Anual del Justicia de Aragón. 1988, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1989, p. 26.

228 Las quejas admitidas a mediación, lo son por referirse a materias u organismos no sujetos inicialmente a la supervisión del Justicia, si no del Defensor del Pueblo, pero en las que se ejerce la facultad de solicitar información del organismo administrativo afectado antes de decidir sobre su remisión al citado Defensor del Pueblo.

b) La instrucción

Una vez admitido el expediente se adoptan las medidas necesarias para confirmar la violación de los derechos y libertades denunciada por los ciudadanos afectados. Para cumplir este objetivo el Justicia dispone de amplios poderes de investigación, que se ejercen con plenitud cuando la materia objeto de la queja entra dentro de las competencias de supervisión del Justicia.

En los restantes casos, el Justicia no puede supervisar, pero puesto que si puede pedir información, puede constatar la existencia de la irregularidad denunciada. Desde la institución se ha entendido el concepto jurídico de supervisión como aquel que permite, por una parte indagar, en segundo lugar, exigir respuesta y por último sugerir una pauta de conducta, es decir formular recomendaciones o sugerencias al amparo del artículo 22 de la Ley reguladora. La falta de capacidad supervisora del Justicia en estos supuestos viene dada porque a la facultad de indagar que la tiene en todo caso, le acompaña la de exigir respuesta (no otorgada por la propia Ley reguladora, si no al amparo de la propia normativa general del Estado), pero no le sigue la definitiva de hacer sugerencias.

La tramitación del expediente de la queja (tanto las admitidas a supervisión como a mediación) durante la fase de instrucción se lleva a cabo por un Asesor de la institución al que se le asigna el expediente, y es el responsable del estudio del asunto y la práctica de las gestiones de investigación necesarias, bajo la dirección del Responsable de su Departamento. Concluida la instrucción, el Asesor Responsable eleva al Justicia una propuesta de resolución o de remisión al Defensor del Pueblo, en su caso. Pero la labor del Justicia durante la tramitación no se limita a la rubrica de la resolución propuesta, ya que cualquier decisión que implique una proyección exterior a la institución debe ser adoptada por el propio titular, manteniendo de este modo una intervención continua en gran parte de los expedientes.

Todas aquellas quejas admitidas a trámite, y sobre cuyos asuntos el Justicia no tiene capacidad de supervisión, siguen una de estas tres trayectorias:

En primer lugar podemos diferenciar aquéllas que se resuelven con la simple solicitud formal de información (acompañada gran parte de las ocasiones con una visita personal del Asesor de la institución) al organismo afectado, bien porque no se detecta irregularidad administrativa alguna, o porque la simple solicitud de información da lugar a que el funcionario o el departamento revise con detenimiento su actuación, y proceda por propia iniciativa a reparar la irregularidad llevada a cabo.

En segundo lugar, en aquellos expedientes en los que constatándose irregularidad, ésta no es corregida motu propio o el problema no puede ser resuelto directamente por el funcionario, departamento o ente afectado, la institución, tras un estudio individualizado de los casos, se dirige al funcionario u organismo afectado y le comunica que ha constatado la irregularidad denunciada, y le recuerda que según la legislación vigente él no está sometido a la supervisión del Justicia, pero le sugiere la posibilidad de poner solución a la irregularidad y así no remitir el expediente al Defensor del Pueblo. Si en un plazo prudencial no hay respuesta se remite el tema al Defensor con la información precisa[229].

En último lugar, nos encontramos con las quejas que se remiten directamente al Defensor del Pueblo, ya sea por su evidente urgencia, por así desearlo el propio interesado, o bien porque tras la fase indagatoria se constata que se refieren a un tema de legislación general que está siendo objeto de un seguimiento específico por el Defensor del Pueblo o respecto del que la institución del Justicia ya se ha pronunciado mediante una resolución. En

229 Véase el Primer Informe Anual del Justicia de Aragón, 1988, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1989, págs. 22-29, y el Informe Anual del Justicia de Aragón, 1989, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1990.

este último caso, la queja se remite junto con la documentación recopilada y un informe con la opinión del Justicia.

Es en lo que respecta a los expedientes admitidos a supervisión, donde el Justicia puede llevar a cabo su verdadera capacidad indagatoria. La Ley impone la obligación a las autoridades, funcionarios y a todo el personal dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de facilitar al Justicia o a aquel en quien delegue[230], la información, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros y organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora de la institución. Asimismo, el Justicia puede solicitar a las Administraciones implicadas en la investigación, informe escrito sobre las cuestiones planteadas en las quejas, debiendo responder en relación con los hechos imputados en el plazo máximo de quince días, aportando los documentos o testimonios que estime oportunos.

El Justicia dará cuenta de la queja tanto a la persona afectada como a su inmediato superior u organismo del que dependa, este hecho como muy bien señala PÉREZ CALVO[231], parece responder al objetivo de permitir que sea la propia Administración la que resuelva el problema mediante sus mecanismos. El presentador de la queja también está obligado a facilitar al Justicia la información que éste estime oportuna para la correcta instrucción de la misma, pudiendo darse por decaída su pretensión y disponerse al archivo de la queja, de no facilitársela.

Frente a la resistencia de la Administración a ser investigada, el Justicia puede hacer público el nombre de las autoridades y fun-

---

230 El Justicia le extiende un documento acreditativo de la condición de Asesor de la institución, con carácter personal e intransferible, cuya exhibición le posibilita al mismo comparecer ante los órganos y funcionarios sujetos a la supervisión del Justicia.

231 PÉREZ CALVO, A., Comentarios al artículo 54; El Defensor del Pueblo. En «Comentarios a las Leyes políticas. Constitución Española de 1978»/dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil, Madrid: Editoriales de Derecho reunidas, D.L. 1984, p. 541.

cionarios o de los organismos públicos que obstaculicen sus funciones, e incluso podrá destacar este hecho en sus relaciones con las Cortes (comparecencias ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos y presentación ante el Pleno del Informe Anual).

Existen otra serie de garantías que refuerzan la actividad supervisora del Justicia de Aragón y que vienen dadas por medio del artículo 1.2 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, de prerrogativas y garantías de las figuras similares al Defensor del Pueblo y régimen de colaboración y coordinación de las mismas. Estas garantías añadidas, que en algún caso reiteran lo previsto en la Ley reguladora son[232]:

- La inviolabilidad y secreto de las comunicaciones dirigidas al Justicia por las personas internadas o detenidas
- El deber de cooperación de los poderes públicos, en nuestro caso sólo de la Administración sometida expresamente a la supervisión del Justicia.
- Medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la actuación investigadora (incursión en el delito de desobediencia del funcionario que persista en la obstaculización de la actividad investigadora).
- El ejercicio de acciones de responsabilidad contra autoridades y funcionarios sin que sea necesaria en ningún caso la previa reclamación por escrito.
- El deber del Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de informar periódicamente al Justicia o cuando éste se lo solicite, del estado de tramitación en que se encuentren las actuaciones iniciadas a su instancia.
- La posibilidad de notificar al Defensor del Pueblo las infracciones o irregularidades observadas en la actuación de las

232 Las garantías de inviolabilidad e inmunidad que posee el Defensor del Pueblo y que se han extendido a los Defensores Autonómicos con la promulgación de esta Ley se encuentran reguladas respectivamente en los artículos 16, 19, 24, 26, 25.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo.

Administraciones Públicas no autonómicas. El Defensor del Pueblo podrá intervenir e informarle sobre la tramitación de los asuntos o de sus gestiones ante el Fiscal General del Estado.

Por último, señalar que quienes impidan la actuación del Justicia podrán incurrir en responsabilidad penal. Para el esclarecimiento de esta, el Justicia dará traslado de los hechos al Ministerio Fiscal, si fueran susceptibles de constituir delito o falta[233], y hay que hacer referencia del mismo modo al artículo 502 del Código Penal[234] que protege el desempeño de las funciones del Defensor del Pueblo o de los Defensores Autonómicos, castigando como reos del delito de desobediencia[235] a la autoridad o funcionario que obstaculice la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos soliciten o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación.

Según TERRER BAQUERO y POLO MARCHADOR, la sola existencia de esta previsión penal tiene un claro valor disuasorio frente a los posibles comportamientos entorpecedores de la función supervisora de este tipo de instituciones[236].

---

233 Ver artículo 21.1 de la Ley 4/1985, de 27 de junio reguladora de la institución

234 El artículo 502 del Código Penal está situado dentro del Título XXI *Delitos contra la Constitución*, en el Capítulo III, Sección 1 *Delitos contra las instituciones del Estado*.

235 La figura del reo de delito de desobediencia se encuentra regulado en el artículo 410 de dicho Código, imponiéndole multa de 3 a 12 meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público de 6 meses a 2 años. El artículo 410 pertenece al Título XIX *Delitos contra la Administración Pública*, Capítulo III *De la desobediencia y denegación de auxilio*.

236 TERRER BAQUERO M. y POLO MARCHADOR F.J., El Justicia de Aragón en «Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas», dir. GIMÉNEZ ABAD, M., y TUDELA ARANDA, J., Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2001, p. 650.

C) La resolución y el archivo de las actuaciones

La finalización de las actuaciones se produce con el archivo del expediente de la queja, al que se llega directamente cuando no se aprecia lesión de derechos y que ofrece un mayor recorrido cuando al detectar existencia de lesión el Justicia emite sus resoluciones.

Si no se han detectado violaciones de los derechos o libertades de los ciudadanos el asunto se archivará por medio de una resolución del Justicia que constate la inexistencia de irregularidad. También se archivaran las actuaciones en el supuesto de que, durante la fase de instrucción, la Administración haya rectificado su posición, solucionando el motivo de la queja.

En el caso de que sí se haya detectado falta de respeto a los derechos o libertades de los ciudadanos, el Justicia dictará una resolución denunciando la irregularidad cometida e instando a la Administración al restablecimiento del orden legal de los derechos y libertades vulnerados. Entre las resoluciones que puede emitir el Justicia cabe destacar, aquellas que revisten la forma de Recordatorio, Advertencia, Sugerencia y Recomendación:

El Recordatorio de los Deberes Legales es la resolución del Justicia que recuerda a la Administración la obligación de ajustarse a un determinado precepto legal.

Con la Advertencia, se comunica a la Administración o funcionario, la necesidad de modificar un determinado comportamiento que de persistir puede dar lugar al ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 21 de la Ley.

La Sugerencia va dirigida a la Administración, a las Cortes de Aragón o a la autoridad competente, indicándoles la conveniencia de iniciar o corregir algún determinado tipo de actuación. Esta resolución es utilizada especialmente por el Justicia cuando se dirige al Gobierno de Aragón y a las Corporaciones Locales, al detectarse una vulneración de los derechos y libertades de los ciudadanos. Cuando el Justicia ejerce su función de

mediación, la resolución con la que concluye el expediente de la queja adopta, como hemos visto, la forma de sugerencia, ya que se entiende que sus términos son los más adecuados para dirigirse a una autoridad u órgano sobre el que no se posee poder de supervisión.

Las Recomendaciones están dirigidas a la Administración, a la Diputación General de Aragón o a las Cortes indicándoles la conveniencia de efectuar determinadas actuaciones para poner fin a un defecto o irregularidad. Las Recomendaciones son utilizadas habitualmente por el Justicia en los expedientes incluidos en el área de Defensa del Estatuto de Autonomía y de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés.

Todas las resoluciones del Justicia carecen de fuerza vinculante para la Administración y en ningún caso pueden anular o modificar actos o resoluciones administrativas. La eficacia de la institución depende más de su «auctoritas» (el prestigio de la institución otorga una gran fuerza moral a las resoluciones y la publicidad de sus actuaciones facilita que la Administración rectifique ante la presión social) que de su casi inexistente «potestas» ya que además de la inexistencia de fuerza coercitiva de sus decisiones, el Justicia carece de toda legitimación procesal directa.

A partir de la formulación de la resolución del Justicia puede suceder que ésta sea admitida por el organismo afectado y por tanto archivado el expediente, dando cuenta del resultado de sus actuaciones tanto al autor de la queja, como al organismo afectado y a la persona interesada[237], o que desde la Administración no se obtenga la respuesta adecuada, ya sea por falta de contestación, por la ambigüedad de la misma o por silencio administrativo.

En este último caso, la única posibilidad del Justicia, a diferencia del Defensor del Pueblo que si dispone de mecanismos

237 Si el inicio del expediente se debe a una petición parlamentaria, el Justicia se dirigirá al diputado o a la Comisión correspondiente.

para forzar una rectificación por parte de la Administración[238], es destacar este aspecto del resultado de su actuación en el Informe Anual a las Cortes[239].

4. LAS QUEJAS FORMULADAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN

A) La distribución temporal

Al analizar la evolución en el registro de entradas de la institución se constata que lo que en un principio parecía por el volumen de quejas recibidas en 1988 (1.044) una etapa anormal (comparada con las 770 quejas de 1989), derivada de toda puesta en marcha de una nueva institución que siempre atrae un volumen de reclamantes superior al lógico en un funcionamiento normalizado, resultó ser inferior a la media en la recepción de quejas durante estos quince años (ver cuadro XI)

Durante todo el periodo estudiado sólo hay que destacar un salto extraordinario y circunstancial en el año 1991 (3.214 quejas), debido a la presentación de gran número de quejas relacionadas con los derechos de quienes usan en Aragón modalidades lingüísticas distintas del castellano. Este aumento brusco en el número de quejas recibidas en la institución hizo reconsiderar el proceso de tramitación de las mismas, y buscando racionalizar y facilitar el trabajo y su posterior valoración de cara a los informes anua-

238 La Ley orgánica del Defensor del Pueblo obliga a las autoridades y funcionarios a responder por escrito en plazo no superior a un mes. Si la respuesta no satisface a las demandas establecidas en la resolución, el Defensor del Pueblo lo pone en conocimiento del Ministro del Departamento afectado o sobre la máxima autoridad afectada. Si tampoco se obtuviera una respuesta adecuada, se incluirá el asunto concreto en el Informe anual o en uno especial, con la mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud. A partir de aquí se termina la labor del Defensor del Pueblo y comienza la de las Cortes Generales que en virtud de su competencia para controlar la acción del gobierno pueden dar tratamiento político a la cuestión planteada por el Defensor del Pueblo.

239 Véase artículo 22.5 de la Ley 4/1985, de 27 de junio reguladora del Justicia de Aragón y el artículo 44.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia

les, la institución adoptó el criterio de acumular el tratamiento de quejas similares en un mismo expediente, lo que permitió reducir el número de expedientes diferenciados en 1991 a 541, y en 1992 a 652 expedientes diferenciados frente a las 1.751 quejas que se habían presentado.

Si bien esto no produjo un alivio en el trabajo de carácter administrativo, porque todas las quejas requieren registro de entrada, acuse de recibo, notificaciones sobre su admisión o no a trámite, sí lo es para el trabajo de los asesores de la institución, ya que el problema puede abordarse de una forma global y un mismo acuerdo, una misma investigación y una misma resolución pueden ser válidos para una pluralidad de quejas.

Este planteamiento en la clasificación de las quejas recibidas se interrumpió durante el segundo mandato (1993-1997), y se volvió a retomar en 1998 con el nombramiento de un nuevo equipo al frente de la institución. Este fue uno de los motivos del descenso en el número de quejas recibidas de 1997 (1.435) a las 1.081 quejas de 1998.

Dejando de lado situaciones anecdóticas como las ocurridas en 1991 (y en menor medida en 1992), la evolución en el volumen de quejas que se han recibido en la institución durante todo este período ha sufrido pocos altibajos (ver cuadro XI). Las variaciones más destacadas se han debido al aumento de la conflictividad en un área concreta, manteniéndose la estabilidad en el número de quejas recibidas sobre el resto de las materias. Así, el crecimiento que se experimentó en el año 1994, alcanzando las 1.466 quejas, se debió a las 650 quejas presentadas sobre asuntos relacionados con el área de Función Pública, la mayor parte de ellas con motivo de la regularización de la situación del personal laboral de la Tesorería de la Seguridad Social. El motivo de que en 1997 también se superará la barrera de las 1.400 quejas, se debió al aumento de quejas presentadas sobre materias como Hacienda (104), Agricultura (160), y en especial sobre Seguridad Social (261). En los dos últimos años del periodo estudiado se aprecia un

aumento sostenido en el numero de quejas presentadas, que no se debe al incremento de la conflictividad en un área concreta, si no a una mayor demanda de los aragoneses en todos los ámbitos de la actuación pública de los servicios de la institución.

La cifra global de quejas es indicativa, pero no debe ser interpretada directamente como índice de malestar de los ciudadanos, ya que en muchos casos unas pocas quejas representan un problema de mayor magnitud y trascendencia que cientos de quejas sobre un asunto de menor envergadura. Teniendo en cuenta que la actividad de la institución tiene como carácter prioritario la atención a las quejas que se reciben, y que por importante que este volumen sea, resulta un número mínimo en el conjunto de la población de la Comunidad Autónoma, termina resultando una pequeña parte de la población la que marca el ámbito de actuación del Justicia. Las consecuencias de esta situación son perceptibles fijándonos en las distintas funciones que la Ley confiere a la institución.

CUADRO XI
EVOLUCION TEMPORAL DE LAS QUEJAS RECIBIDAS

AÑO	Nº QUEJAS RECIBIDAS	EN PORCENTAJE
1988	1.044	5,23%
1989	770	3,86%
1990	1.239	6,21%
1991	3.214*	16,11%
1992	1.751*	8,78%
1993	865	4,34%
1994	1.466	7,35%
1995	1.061	5,32%
1966	993	4,98%
1997	1.435	7,19%
1998	1.081	5,42%
1999	1.092	5,47%
2000	1.150	5,76%
2001	1.311	6,57%
2002	1.476	7,40%
TOTAL	**19.948**	**100%**

*Todas estas quejas se convierten en 541 expedientes homogéneos en 1991 y en 652 en 1992.

Gráfico VII

La actividad en ejercicio de las funciones de Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés se lleva a cabo casi en su totalidad mediante expedientes incoados de oficio. Ambas funciones quedarían vacías de contenido si el Justicia sólo actuara ante las quejas que se le presentan, por eso es la propia institución quién marca el camino y dota de contenido a las funciones actuando de oficio en aquellos temas que entiende requieren su atención.

Por el contrario, son los ciudadanos con sus quejas, quienes predeterminan la actuación de la Institución en ejercicio de la función de defensa de los derechos de los ciudadanos y al Justicia, que está obligado a atender a quienes acuden, sólo le cabe completar algo dicha orientación, seleccionando de oficio su actuación en algunos campos de interés social que sin embargo no se reflejan en las quejas de los ciudadanos.

CUADRO XII
EXPEDIENTES ABIERTOS DE OFICIO EN LA FUNCIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
7	6	6	9	4	4	6	8	24	34	26	35	35	88	40

Para completar el estudio sobre la evolución temporal de las quejas recibidas en la institución del Justicia de Aragón, es necesario analizar el tratamiento específico que han recibido los expedientes incoados. Siguiendo el artículo 15 de la Ley reguladora de la institución, el Justicia registra y acusa el recibo de las quejas formuladas, emitiendo un acuerdo por el que se decide la admisión o el rechazo de la misma.

El cuadro XIII refleja la distribución de todos los expedientes incoados durante estos quince años, teniendo en cuenta los expedientes admitidos (ya sea a supervisión, mediación o infor-

mación), los expedientes rechazados y aquellos otros, que denominaremos pendientes de acuerdo, que han sido admitidos provisionalmente pero en los que al ser el asunto de la queja de dudosa clasificación (supervisión, mediación e información) se estudian con más profundidad hasta dictar el acuerdo.

Dentro de los expedientes rechazados, están incluidos aquellos que lo han sido por referirse a una cuestión entre particulares, por ser evidente la inexistencia de irregularidad, por carecer de fundamento, por inexistencia de pretensión concreta, por haber sido objeto de pronunciamiento, por estar pendiente de resolución judicial, por falta de interés legítimo, por tratarse de disconformidad del quejoso con los Tribunales de Justicia, por irrogar perjuicio a tercera persona, por no usar el cauce administrativo previo, por haber transcurrido más de un año, y por carecer de competencias en el tema.

El número de quejas rechazadas gira en torno al 10% del total de las quejas presentadas y no sufre variaciones considerables a lo largo de los años.

CUADRO XIII
DISTRIBUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES INCOADOS SEGÚN SU TRAMITACIÓN

	EXPDTS. ADMITIDOS			EXPDTS.	PENDIENTES	
	Supervisión	Mediación*	Información	RECHAZADOS	DE ACUERDO	TOTAL
1988	247	427	155	155	60	1.044
1989	230	346	70	84	40	770
1990	399	662	66	95	17	1.239
1991	76	257	48	124	36	541
1992	67	274	26	161	124	652
1993	43	407	28	121	266	865
1994	65	995	62	118	226	1.466
1995	307	502	24	117	111	1.061
1996	321	464	74	117	17	993
1997	286	580	383	86	100	1.435
1998	217	504	205	109	46	1.081
1999	242	437	286	92	35	1092
2000	245	521	266	84	34	1150
2001	332	466	400	97	16	1311
2002	531	443	365	137	—	1476
TOTAL	**3.608**	**7.285**	**2.458**	**1.697**	**1.128**	**16.176**

*En el apartado de Mediación están incluidos los expedientes que son remitidos al Defensor del Pueblo u otros Comisionados.

Es necesario realizar una aclaración sobre el contenido de este cuadro XIII y en especial al tratamiento de los datos referidos a los años 1991 y 1992, ya que se ha hecho sobre el número de expedientes homogéneos (esto es 541 y 652 respectivamente), y no sobre el número de quejas recibidas. Es por eso que de la suma de los totales de los expedientes no alcanza las 19.948 quejas recibidas en la institución según el cuadro I, sino 16.176 expedientes de queja.

De la observación los resultados totales del cuadro XIII, destaca en primer lugar la cifra correspondiente a los expedientes

admitidos a mediación, que suponen el 45% sobre el total de los expedientes incoados durante todo el periodo estudiado. Es decir que dentro de la función de protección y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos que tiene encomendada el Justicia, casi la mitad de su actividad está destinada a solucionar asuntos sobre los que no tiene capacidad de supervisión.

Este dato pone de relieve la importancia que tiene la interpretación de las normas que rigen la institución, ya que una interpretación restringida impediría dar solución a las quejas de los ciudadanos y se debe limitar a remitirlas directamente al Defensor del Pueblo. Mientras que si se realiza una interpretación flexible, otorgando mayor elasticidad a las facultades que la Ley confiere al Justicia de Aragón (y que ha venido a delimitar la sentencia 142/1988 de 12 julio del Tribunal Supremo), gran parte de estos asuntos se pueden resolver solicitando información al organismo o funcionario afectado o simplemente constatando en el estudio del expediente que no existe irregularidad alguna. Como ya hemos visto ésta fue la solución adoptada por la institución, creyendo que atender debidamente a los ciudadanos pasa por darles el servicio que ellos esperan de la misma, y por otro lado considerando que de este modo también se mejoraba el funcionamiento de la institución, al imprimir criterios de rapidez en la tramitación de las quejas.

Si tenemos en cuenta los datos relativos a los expedientes objeto de supervisión, constataremos que sólo el 22 % de las quejas que recibe la institución (3.608 del total de 16.176 quejas) son susceptibles de ser investigadas y archivadas por el Justicia. En 1994, este porcentaje baja al 4,4% (65 expedientes) frente al 67,8% de los expedientes objeto de mediación de ese mismo año (995). Es a partir de 1994 cuando el número de expedientes admitidos a supervisión aumenta considerablemente, rebajándose la diferencia entre éstos y los admitidos a mediación. Un mayor conocimiento por parte de los ciudadanos de las funciones y cometidos de la institución, que ya llevaba siete años de funcionamiento, y

el traspaso de nuevas competencias de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma que tuvo lugar a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón[240] fueron los motivos fundamentales para que aumentará la actividad supervisora de la institución. De hecho en los años 2001 y 2002 la diferencia entre unos y otros supera escasamente los cien expedientes.

El 15% de los expedientes incoados lo es con la finalidad de información, es decir que pueden resolverse con una información sin necesidad de gestión alguna fuera de la institución. No hay que confundir la admisión a trámite de una queja a información, con la prestación de información que realiza ordinariamente la institución sin necesidad de formular formalmente una queja. La institución del Justicia recibe ordinariamente multitud de consultas solicitando información sobre el ejercicio de sus derechos o sobre la forma de resolver un problema concreto[241]. La mayoría de las consultas se refieren a cuestiones estrictamente privadas o acuden exclusivamente para ser informados sobre el organismo administrativo al que deben dirigirse. En el primer caso se les orienta hacia los organismos o entidades competentes para su resolución y en el segundo se les encauza directamente a la entidad competente o a los servicios correspondientes de otras Administraciones Públicas, proporcionándoles los correspondientes impresos informativos facilitados por dichas Administraciones, en la línea de colaboración que habitualmente la institución mantiene con las mismas.

Por último, y en lo que respecta a los expedientes pendientes de acuerdo, son especialmente destacables los datos referen-

---

240 Publicada en el BOE nº 72 de marzo de 1994 y en el BOA nº 42, de 6 de abril de 1994. Las previsiones recogidas en esta ley se ven ampliadas por la aprobación en 1996 de la Ley Orgánica 5/96, de 30 de diciembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, publicada en el BOE nº 315, de 31 de diciembre y en el BOA nº 2 de 8 de enero de 1997.

241 Esta tarea se realiza directamente por el Equipo de Asesores de la institución, ya que no existe un servicio especializado dotado de personal propio que asuma estas funciones, como ocurre en otras instituciones semejantes al Justicia de Aragón.

tes a los años 1993 y 1994 (266 y 226 quejas)[242]. Este índice tan alto de expedientes pendientes de clasificación se debe a la intención del nuevo equipo que tomo posesión en 1993, de archivar todos aquellos expedientes que continuaban en tramitación procedentes de años anteriores, lo que restó esfuerzos para acometer las quejas recibidas en la institución en estos dos años. Sin embargo, en el último año (ya en 2001 el número de expedientes que quedaron pendientes de catalogación era puramente testimonial) esta clasificación desaparece, y ningún expediente se encuentra en esa situación provisional.

B) La distribución geográfica

La casi totalidad de los ciudadanos que remiten sus quejas al Justicia de Aragón lo hacen desde el territorio de la propia Comunidad Autónoma, aunque todos los años hay un pequeño porcentaje procedente de fuera, en especial de la comunidades limítrofes (Cataluña, La Rioja y Navarra), sin olvidar la Comunidad Autónoma de Madrid.

Dentro de la Comunidad aragonesa, una abrumadora mayoría de las quejas presentadas procede de la ciudad de Zaragoza, 9.872 expedientes, lo que representa el 61,6% con respecto del total de las quejas presentadas durante estos quince años. El número de quejas procedentes de la provincia de Huesca y Teruel es de 2.008 y 1.210 respectivamente (ver cuadro XIV).

Además de tener en cuenta el indudable peso que tiene la capital aragonesa respecto del total de la población de Aragón, hay otro factor menos evidente pero que influye de una manera determinante en este resultado: la distancia también es un elemento importante dentro de la Comunidad Autónoma; y el centralismo y el poder de absorción de la ciudad de Zaragoza actúa

242 En el año 1993, el 30,7% de las quejas recibidas en la institución se quedo sin clasificar, dato que se rebaja considerablemente en el año 1994, con el 16% de las mismas. Aún así ambas superan ampliamente el 9% de media en este periodo.

como factor de desconfianza para muchos aragoneses que residen fuera de ella, especialmente los que lo hacen en las otras dos provincias. Es muy destacable constatar como hasta 1996, mientras los zaragozanos acuden en mayor número al Justicia que al Defensor del Pueblo, la proporción se invierte entre oscenses y turoleneses, ya que estos, puestos a tener que acudir a una instancia ajena a sus provincias, prefieren Madrid a Zaragoza[243].

Fuera de la capital aragonesa, y como lógica consecuencia a la dispersión de la población en gran número de pequeños municipios, no se puede hablar de núcleos más presentadores de quejas que otros, incluso el peso de las ciudades de Huesca y Teruel dentro de sus provincias es poco destacable como se observa en el cuadro XIV. En la provincia de Zaragoza sólo es destacable la influencia de tres localidades, que sobrepasan las setenta quejas: Calatayud (115), Tarazona (94) y Tauste (74). Otro tanto cabe decir de la provincia de Huesca, donde tras las 550 quejas remitidas desde la capital, sólo Monzón (118 quejas), Fraga (108 quejas), Barbastro (98 quejas), y Jaca (81) han destacado por el número de quejas remitidas, a las que habría que añadir el caso peculiar de aquellos municipios limítrofes con Cataluña por sus quejas relativas al uso del catalán en la zona. Por último y en lo que se refiere a Teruel, además de la capital con 326 quejas, tan sólo Alcañiz ofrece un índice de problemática apreciable con 88 quejas.

Siendo Huesca y Teruel dos provincias que no tienen una gran diferencia en el número de habitantes[244], el número de quejas provenientes de la primera (2.008) casi duplica a la segunda (1.210), corroborando la hipótesis propuesta al inicio de este epígrafe, de que la distancia con respecto a la capital de la Comunidad Autónoma actúa como elemento disuasorio para la presen-

243 Véase los datos recogidos en El Nuevo Justiciazgo: 1988-1993. Análisis de un quinquenio, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1993.

244 Los últimos datos sobre el número de habitantes de ambas provincias emitidos por el Instituto Nacional de Estadística en diciembre de 2001 contabilizaba 206.392 habitantes en la provincia de Huesca y 135.749 en la de Teruel.

tación de quejas ante el Justicia. No sólo distancia física, que en el caso de la provincia de Teruel se une a las nefastas vías de comunicación con la ciudad de Zaragoza, sino también una distancia política, producto del desinterés de los sucesivos gobiernos de la Comunidad Autónoma por el desarrollo real de esta provincia. A esto hay que añadir la falta de un sentimiento autonómico que aglutine la sociedad aragonesa y que sólo es reseñable en la provincia de Zaragoza.

CUADRO XIV
PROCEDENCIA GEOGRÁFICA DE LAS QUEJAS RECIBIDAS

		TOTAL DE QUEJAS PRESENTADAS	EN %
ZARAGOZA	Capital	9.872	61,8%
	Resto Provincia	2.532	15,8%
	TOTAL	**12.404**	**77,4%**
HUESCA	Capital	550	3,4%
	Resto Provincia	1.458	9,1%
	TOTAL	**2.008**	**12,5%**
TERUEL	Capital	326	2,0%
	Resto Provincia	884	5,5%
	TOTAL	**1.210**	**7,5%**
FUERA DE LA CCAA		**414**	**2,6%**

Al observar la procedencia de las quejas presentadas ante el Justicia a lo largo de los quince años se pone de relieve la singularidad de este tipo de instituciones, en las que fluctúa, a veces de manera impresionante, la solicitud de servicios por parte de los ciudadanos de un año a otro. En la provincia de Zaragoza se pasa de las 831 quejas presentadas en 1990 a tan sólo 328 en 1991, volviendo en 1994 a 1.289 quejas (ver cuadro XV).

Por lo que respecta a la provincia de Huesca, en los primeros años de funcionamiento de la institución sufre también con-

siderables fluctuaciones, de las 90 quejas de 1989, se pasa en 1990 a 211, volviendo a caer hasta las 72 y 64 quejas presentadas en los años 1991 y 1992 respectivamente. A partir de 1995 el número de quejas con procedencia oscense se estabiliza en torno a las 140-170 quejas.

La provincia cuyos datos experimentan menos oscilaciones es Teruel; que dejando a un lado la inestabilidad de los tres primeros años, permanece en el resto de la serie analizada con un volumen anual de quejas presentadas ante el Justicia de entre 60 y 80, a excepción de los dos últimos años analizados que duplican la media de la serie, con 139 y 154 respectivamente. Este incremento no se refleja en el aumento de las quejas provenientes de la capital de la provincia cuyo número permanece estable durante todo el periodo, sino que es debido al aumento de un mayor número de poblaciones desde los que se presentan quejas ante el Justicia de Aragón.

La existencia de problemas concretos en un municipio determinado hace que en la estadística de las quejas, aparezcan datos de especial relevancia que modifican la evolución de las series anuales.

Por ejemplo, el municipio zaragozano de Erla, en 1989 presentó 123 quejas diferenciadas, aunque todas ellas compartían el motivo objeto de la queja, la expropiación de tierras situadas en este término municipal. En 1997 se volvieron a presentar ante la institución 136 quejas provenientes de Erla, esta vez con motivo de una expropiación para transformar tierras de secano en regadío. Esta circunstancia es la causante de que en 1997 el número de quejas provenientes de Zaragoza (excluyendo la capital) se elevará a 871, teniendo en cuenta que en 1996 el número de quejas fue de 568.

En 1990, la preocupación en los municipios catalano-parlantes de la provincia de Huesca por alcanzar la cooficialidad del catalán, hizo que de las 90 quejas provenientes de esta provincia

en 1989 se pasará a 211 en 1990. Fueron los municipios de Fraga con 59 quejas, Castillonroy con 37, y Altorricón con 12 los principales causantes de este destacable incremento. Por último señalar otros dos hechos reseñables, las 39 quejas procedentes de un pequeño municipio oscense (Orillena) en el año 1993, con motivo de la declaración de Monegros como espacio natural, que ponía en peligro el Plan de Regadíos de esta comarca y las 45 quejas presentadas en 1994 por ciudadanos del municipio zaragozano de Los Fayos.

CUADRO XV
EVOLUCIÓN DE LAS QUEJAS SEGÚN SU PROCEDENCIA GEOGRÁFICA

		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Capital	558	396	694	257	394	561	1160	712	568	871	654	687	714	755	864
ZARAGOZA	Resto Provincia	205	228	137	71	121	127	129	134	162	345	192	142	178	190	196
	TOTAL	**763**	**624**	**831**	**328**	**515**	**688**	**1289**	**846**	**730**	**1216**	**846**	**829**	**892**	**945**	**1060**
	Capital	26	19	15	24	16	25	22	30	43	34	50	70	60	55	61
HUESCA	Resto Provincia	119	71	196	48	48	96	65	112	107	88	106	63	94	112	113
	TOTAL	**145**	**90**	**211**	**72**	**64**	**121**	**87**	**142**	**150**	**122**	**156**	**153**	**154**	**167**	**174**
	Capital	15	15	14	17	14	7	15	23	22	15	33	31	33	41	31
TERUEL	Resto Provincia	84	21	112	27	40	49	46	37	64	60	35	50	38	98	123
	TOTAL	**99**	**36**	**126**	**44**	**54**	**56**	**61**	**60**	**86**	**75**	**68**	**81**	**71**	**139**	**154**
FUERA DE LA CCAA		**37**	**20**	**71**	**15**	**18**	**20**	**28**	**13**	**27**	**22**	**11**	**29**	**33**	**34**	**36**

C) La distribución según las distintas Administraciones Públicas

En primer lugar hay que reseñar, que la cifra total de expedientes que aquí se maneja no coincide con los 16.176 expedientes incoados mencionados hasta este momento por diversos motivos. En esta distribución no cuentan los expedientes rechazados, los que se ha suspendido la tramitación antes de tomar un acuerdo, los expedientes en los que sólo se solicita información y aquellos que han sido remitidos directamente al Defensor del Pueblo.

Si analizamos las cifras globales de expedientes según la Administración Pública a la que van dirigidos, se observa en primer lugar que resultan coherentes con el ámbito de competencias del Justicia de Aragón, la Administración Autonómica es la primera destinataria en número de expedientes, con 4.169 quejas, que supone un 40% del total, seguida de la Administración Local, con 3.330 quejas y por último de la Administración Periférica con 2.610 quejas. Esta última cantidad resulta elevada si se tiene en cuenta que la institución carece de potestad supervisora sobre esta Administración, y su tramitación ha sido posible tanto por el desarrollo de la actuación mediadora del Justicia como de la aceptación implícita de la administración afectada.

Pero si atendemos a toda la serie del cuadro XVI se aprecian dos periodos distintos, el primero engloba los once primeros años, hasta 1998, y que refleja la incidencia que en la Administración Periférica han tenido las quejas presentadas frente a aquellos órganos administrativos que pertenecerían a la Comunidad Autónoma, de contar ésta, en esas fechas con las mismas competencias que aquellas que accedieron a la autonomía por vía del artículo 151 de la Constitución. En este periodo las quejas presentadas contra la actuación de la Administración Periférica (31,8%) ocupaban el segundo lugar muy cerca de las dirigidas a la Administración Autonómica (35%). El retraso en la transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón en dos materias tan sensibles a la denuncia de los ciudadanos como Educación y Sani-

dad explica en gran parte la igualdad en el número de quejas presentadas ante ambas Administraciones durante este periodo. De las 1.941 quejas incoadas contra organismos de la Administración Periférica del Estado entre 1988 y 1998, 581 lo fueron frente a las actuaciones de la Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia y 370 frente a actos de los organismos pertenecientes al Instituto Nacional de Salud.

La aprobación de la Ley Orgánica 5/96, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, y el posterior y consecuente traspaso de competencias en materia de enseñanza no universitaria a la Comunidad Autónoma aragonesa que tuvo lugar en septiembre de 1998, y la asunción a partir de enero de 2002 por el Servicio Aragonés de Salud de la responsabilidad en la gestión de la asistencia sanitaria de la Comunidad Autónoma modificaron la serie estadística. Esta variación se hace visible a partir de 1999, año en que el número de quejas dirigidas a la Administración Periférica disminuyó en casi un centenar, quedándose en 169 expedientes, en 2002 apenas llegaban a las 100. Al mismo tiempo que este descenso se sucede, se produce el correspondiente aumento en la Administración Autonómica con casi 300 quejas más en 2002 con respecto a los datos de 1988 (ver cuadro XVI). Por otra parte los expedientes referidos a la actuación de la Administración Local también ha ido incrementándose estos últimos cuatro años, llegando a las 435 en 2002.

Pero no sólo esta situación ha sido la única responsable de la evolución de los datos en los últimos años de análisis, si no que el mejor conocimiento por parte de la población aragonesa de las funciones y competencias del Justicia de Aragón, lo que ha hecho que durante el último quinquenio el número de quejas frente a organismos de la Administración Autonómica y Local haya crecido a un mayor ritmo que las dirigidas a la Administración Periférica

Por lo que afecta a la Administración Local, del número total de quejas (3.330), más del 45% de las mismas se presentan con-

tra el Ayuntamiento de Zaragoza, dónde reside prácticamente la mitad de la población de la Comunidad Autónoma, sin que quepa hacer referencia a ningún Ayuntamiento que por el número de quejas y de habitantes destaque por crear una especial protesta entre sus vecinos o por la falta de respeto a sus derechos.

Por último no hay que olvidar las 255 quejas interpuestas (2%) ante diversos organismos que aquí hemos agrupado bajo el nombre de «Otros», en el que están incluidas Entidades Públicas Empresariales como RENFE, CTNE[245], o Correos; Organismos Autónomos Estatales como la Confederación Hidrográfica del Ebro; y Entes Corporativos como Colegios Profesionales, Cámaras de distinta índole y Comunidades de Regantes. Los datos referentes a esta categoría no sufren modificaciones reseñables durante este período.

245 En febrero de 1997 se completa la privatización de la participación accionarial del Estado en el operador Telefónica, S.A.

CUADRO XVI
DISTRIBUCIÓN POR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	AUTÓNOMICA	LOCAL	PERIFÉRICA	OTROS
1988*	—	—	—	—
1989	162	120	193	32
1990	173	90	520	32
1991	67	80	59	7
1992	57	97	87	11
1993	256	83	48	13
1994	118	163	141	25
1995	311	215	245	14
1996	316	244	155	11
1997	334	429	229	24
1998	337	313	264	14
1999	383	313	169	17
2000	393	355	192	25
2001	658	393	206	21
2002	604	435	102	9
TOTAL	**4.169**	**3.330**	**2.610**	**255**

*No existen datos de 1988, ya que en este año no se contabilizó este tipo de distribución

Centrándonos en las quejas incoadas frente a la actuación de la Diputación General de Aragón, la distribución por organismos ha sido la siguiente:

CUADRO XVII
DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS (ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMICA)

	AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE	EDUCACIÓN Y CULTURA	ECONOMÍA, HACIENDA Y FOMENTO	ORDENACIÓN TERRITORIAL	PRESIDENCIA Y REL. INST.	SANIDAD, BIEN.SOCIAL Y TRABAJO
1988	—	—	—	—	—	—
1989	14	7	14	32	15	79
1990	19	6	10	22	98	17
1991	10	3	9	24	6	15
1992	13	4	5	13	9	13
1993	52	15	18	40	20	111
1994	16	12	9	42	21	16
1995	15	30	48	45	143	26
1996	29	18	6	97	118	48
1997	84	26	7	26	109	81
1998	49	51	18	33	82	104
1999	44	119	31	44	58	87
2000	49	139	51	43	20	91
2001	134	171	94	87	71	127
2002	57	165	34	55	103	184
TOTAL	**585**	**766**	**354**	**603**	**873**	**999**

De este cuadro XVII destaca en primer lugar el elevado número de quejas incoadas contra el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, que supone el 21% del total de las quejas referidas a la Administración Autonómica, 873 expedientes. Este dato que resulta sorprendente se debe a la clasificación que por parte de la institución se hace de aquellas quejas que por su carácter genérico o multidisciplinar no pueden adscribir a un Departamento específico de la Diputación General de Aragón y son incluidas en el de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Pero es el área de Sanidad, Bienestar y Trabajo la que ocupa el primer lugar (24%) por lo que se refiere al número de quejas recibidas, seguida de Presidencia y Relaciones Institucionales, Educación y Cultura (18%) y Ordenación Territorial (14%).

La distribución de las quejas se corresponden en líneas generales con la amplitud y contenido efectivo de las competencias de cada Departamento de la Diputación General de Aragón, y su incidencia mayor o menor sobre las actividades y necesidades habituales de los ciudadanos. Así que no llama especialmente la atención, el que los temas de la vida social (la salud, la tercera edad, la situación de los menores) y los de la vida material (urbanismo y vivienda) encabecen las quejas de los aragoneses frente a la forma de solucionárselos su Administración.

Por lo que se refiere a la distribución de las quejas por organismos de la Administración Periférica nos encontramos con un resultado similar del cuadro anterior: Es ahora Educación y Cultura la que ocupa el primer lugar en lo que al número de quejas se refiere (616), y la actividad del Ministerio de Sanidad y Consumo ocupa el segundo lugar con 545 quejas. Si a este número de quejas sumamos las dirigidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (distribución que se hizo en lo referente a la Administración Autonómica) éste pasa a ser el área con un mayor número de denuncias de los ciudadanos (946 quejas). La configuración de la red sanitaria de Aragón, con diferentes administraciones competentes (INSALUD, Diputación General de Aragón, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y Ministerio de Defensa) hasta principios del 2002; y la compleja y tardía asunción de competencias exclusivas en materia de asistencia y bienestar social por parte de la Comunidad Autónoma[246] son las causantes del ele-

246 La Comunidad Autónoma de Aragón no asumió todas las competencias en materia de asistencia y bienestar social que le reconoce su propio Estatuto hasta la efectividad de la transferencia de funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma instrumentalizada mediante el Real Decreto 97/1996, de 26 de enero, y en materia de sanidad, a través del Real Decreto 1475/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón de las funciones y servicios del Instituto Nacional de Salud.

vado número de quejas referidas a ambas materias en las dos Administraciones.

Por último, señalar el elevado número de quejas referidas a Justicia e Interior (282), la mayor parte de las cuales se refieren a la Administración de Justicia, sobre cuya actividad jurisdiccional carece de capacidad de supervisión tanto el Justicia de Aragón como el Defensor del Pueblo. La postura de queja y desconfianza de los aragoneses no difiere de lo que las encuestas revelan como generalizada en todo el país.

CUADRO XVIII
DISTRIBUCIÓN POR MATERIAS (ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA)

	Educación y Cultura	Economía y Hacienda	Justicia e Interior	Admns. Públicas	Sanidad y Consumo	Trabajo y Asuntos Sociales	MOPT y Medio Ambiente	Agricultura	Defensa	Asuntos Exteriores	Delegación del Gobierno
1988	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1989	45	16	18	—	33	59	4	—	8	—	—
1990	233	9	28	—	119	21	6	—	97	—	—
1991	18	7	11	—	11	6	2	—	1	—	—
1992	31	5	5	—	19	20	—	1	1	—	—
1993	7	7	7	—	12	8	2	—	—	—	—
1994	23	19	11	—	33	39	2	—	—	—	4
1995	50	92	37	—	24	26	6	—	1	—	3
1996	51	28	27	1	24	7	8	1	3	1	1
1997	66	29	38	2	40	27	10	—	1	1	6
1998	67	25	25	—	55	58	17	1	1	—	10
1999	10	36	17	—	44	36	17	—	—	1	8
2000	3	24	16	—	75	35	24	—	2	—	13
2001	12	30	29	1	55	35	17	—	1	—	26
2002	—	11	13	—	1	24	14	—	—	1	38
Total	**616**	**338**	**282**	**4**	**545**	**401**	**119**	**3**	**115**	**4**	**109**

D) La distribución de los expedientes por áreas de competencia

a) La protección de los derechos y libertades

Si atendemos a una distribución de las quejas por áreas de competencia, sólo 1.222 expedientes del total de los expedientes admitidos y tramitados denuncian evidentes vulneraciones a los derechos y deberes fundamentales recogidos en la Constitución.

Si bien es verdad, que en numerosas ocasiones resulta de una indudable dificultar diferenciar los supuestos de mala administración de aquéllos que suponen un verdadero atentado contra los derechos y libertades reconocidas en el título I del texto constitucional, y que en una gran parte de las denuncias se producen ambos supuestos al mismo tiempo, este apartado recoge exclusivamente aquella denuncias explícitas de violación de los citados derechos y libertades constitucionales.

En el cuadro XIX, en el que se recoge la evolución anual en la apertura de este tipo de expedientes, destaca en primer lugar el claro incremento que se produce en el número de expedientes abiertos en los últimos cuatro años, y que está claramente relacionado con el aumento de las quejas referidas a acceso a la función pública, y a la prestación de los derechos constitucionales de educación y asistencia sanitaria. En el resto de la serie, sobresalen los datos referentes a los años 1997 y 1995, al superarse los 100 expedientes cuando la media anual del resto de la serie se sitúa en torno a los 44 expedientes. Los 129 expedientes del año 1997, se deben en gran parte a las numerosas quejas ante la posible vulneración del principio de igualdad en el acceso a la función pública y sobre la limitación al libre ejercicio de la elección de centro educativo. En el año 1995 se abrieron 109 expedientes, estando casi un tercio de los mismos dedicados a la discriminación en el acceso al trabajo a las personas mayores de cuarenta años, y con un peso también muy importante aquellos incluidos en el área de función pública. Se pueden distinguir claramente dos etapas en cuanto al número de quejas tramitadas, la del man-

dato del primer Justicia donde este tipo de expedientes era escasamente significativo, y el resto del periodo estudiado, en el que se consolida este tipo de denuncias, que aunque numéricamente su peso es escaso en el conjunto de las recibidas en la institución, el contenido de su reivindicación es muy importante para realizar un diagnóstico social de la Comunidad Autónoma.

CUADRO XIX
EXPEDIENTES DEL AREA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	11	11	26	36	55	64	67	109	54	129	73	128	152	135	162	1.222

b) La supervisión de las Administraciones Públicas

Es realmente esta actividad la que ocupa, por el volumen de trabajo, los mayores esfuerzos de la institución. Más de 14.000 quejas (ver cuadro XX) se han recibido en la sede del Justicia de Aragón durante estos once años denunciando un funcionamiento irregular de las diversas Administraciones Públicas. Si exceptuamos los datos referentes a los años 1991 y 1992, en los que como hemos visto la contabilidad de los expedientes se realizó de una manera peculiar, el promedio de expedientes tramitados por año gira en torno a los 1.000 expedientes.

De la serie anual de los datos referentes a las quejas sobre el irregular funcionamiento de la Administración Pública se aprecia tres etapas diferenciadas, una primera correspondiente a los primeros años, en especial al primero de ellos con una entrada muy numerosa de quejas, propia del comienzo de la actividad de una nueva institución. Una segunda que coincide con el final del mandato del primer Justicia, en el que el número de expedientes disminuye casi hasta la mitad, y una tercera etapa de consolidación

en la que el número de quejas recibidas gira alrededor de los mil expedientes por año, con tres excepciones, que superan ampliamente esta media, los 1.398 expedientes de 1994, los 1.306 de 1997 y los 1.314 del año 2002.

Al elevado número de quejas presentadas en el año 1994, contribuye de una manera significativa aquellas denuncias sobre función pública (618 expedientes), que en gran parte provenían de personal dependiente de la Administración Central del Estado, por el proceso de regularización de su situación como personal laboral, que estaba suponiendo un conflicto de agraviados comparativos con respecto al personal funcionario. Los datos referidos al año 1997, no se deben sólo a la conflictividad en un área concreta, sino que es consecuencia de las elevadas quejas referidas al funcionamiento y prestaciones de la Seguridad Social, en especial sobre el complemento de mínimos (255 quejas en ese año), a las 159 quejas en materia de Agricultura debidas en su mayor parte a las denuncias contra los procesos expropiatorios para la transformación de tierras de secano en regadío, y a las más de 100 quejas del área de Economía y Hacienda. Mientras que en el último año el incremento no se encuentra en una sola área sino que estamos ante un crecimiento de la labor supervisora en todas las materias.

CUADRO XX
EXPEDIENTES DEL AREA DE SUPERVISIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	1040	759	1074	505	597	801	1398	952	941	1306	1008	964	998	1176	1314	14.833

c) Defensa del Estatuto de Autonomía

Siguiendo la regulación de la Ley del Justicia, dentro de este área tiene cabida el estudio tanto de las normas del Estado, como

de otras Comunidades Autónomas o de la propia Comunidad de Aragón que puedan vulnerar lo establecido en el Estatuto de Autonomía aragonés. Así el Justicia debe mantener una vigilancia expresa ante las posibles violaciones del Estatuto provenientes tanto de la actuación de una corporación local aragonesa, como de un acto de las Cortes de Aragón.

La puesta en práctica de esta función ha presentado no pocos problemas, y el más importante de ellos es la inexistencia de un criterio claro para la asignación de expedientes al área de Defensa del Estatuto, frente a aquellos que se asignan a la de Tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés. Los cambios de titular de la institución han provocado variaciones en las pautas de actuación en este departamento que se ven reflejadas en el análisis temporal de los expedientes.

Mientras que para la apertura de expedientes relativos a normas estatales o provenientes de otras Comunidades Autónomas el criterio siempre ha sido indiscutible; corresponde estudiar la norma desde el área de Defensa del Estatuto por cuanto que la función del Justicia es velar para que no se invadan los ámbitos competenciales estatutariamente reservados a la Comunidad Autónoma, la delimitación de criterios diferenciadores fue más problemática cuando se trataba de normas de la propia Comunidad Autónoma.

Hasta 1993, se entendió como materia propia del área a todas aquellas normas aragonesas, sean leyes o decretos, que desarrollaban por primera vez alguno de los ámbitos materiales de competencias contenidos en el propio Estatuto, pasando a ser objeto de estudio en el área de Tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés aquellas normas que venían a completar, modificar o desarrollar otras ya aprobadas por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma[247].

---

247 Véase Informe Anual del Justicia de Aragón, 1992, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1993, p. 292.

Con el nombramiento de un nuevo equipo al frente de la institución en 1993, este criterio se modificó, y se optó por concentrar en el ámbito de Defensa del Estatuto el estudio de todas las leyes aragonesas, tanto las que regulan por primera vez competencias estatutarias, como las que modifican o completan anteriores leyes de la Comunidad Autónoma[248]. A partir de este momento, todos los Reglamentos aragoneses, fuera cual fuera su contenido, pasaron a analizarse en el área de Tutela de Ordenamiento Jurídico aragonés.

La actividad en ejercicio de las función de Defensa del Estatuto de Autonomía se lleva a cabo casi en su totalidad mediante expedientes de oficio. La excepción se produce en los dos primeros años, en el que todos los expedientes abiertos lo son a consecuencia de la derivación de unas quejas concretas del Departamento de Defensa de los derechos y libertades que planteaban temas incluibles en esta área. Es realmente a partir de 1990 cuando la actividad de este departamento se ajusta a lo establecido por la Ley.

La variación en el número de expedientes abiertos durante estos nueve años, así como la actividad externa de la institución derivada de los mismos, está en relación directa con el volumen de producción normativa de donde estos traen su causa. Es por ello que los años inmediatamente anteriores a la convocatoria de elecciones (en nuestro caso autonómicas), caracterizados habitualmente por una gran actividad normativa, son los que presentan el mayor número de expedientes. De ahí los 48 expedientes abiertos en 1990 y los 40 en 1994. El año que tiene un menor número de expedientes abiertos (sin tener en cuenta los dos primeros) es 1993 (ver cuadro XXI), año de una gran inestabilidad parlamentaria en las Cortes de Aragón a causa de la moción de censura presentada por la oposición y que propició un cambio de gobierno.

---

248 Véase Informe Anual del Justicia de Aragón 1994, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1995, p. 337.

La serie se mantiene con cierta estabilidad hasta el año 1999, a partir de cuando se experimenta un significativo descenso, consecuencia de un cambio en el método de trabajo del departamento que introdujo el nuevo equipo conformado tras el nombramiento del tercer Justicia. Hasta 1998 se abría expediente de oficio sobre todo Proyecto de Ley o Proposición de Ley que se presentará en las Cortes de Aragón. A partir de la toma de posesión del actual Justicia, sólo se abre expediente con relación a aquellas normas (o propuestas de normas) de rango legal cuyo examen se considera de interés[249].

CUADRO XXI
EXPEDIENTES DEL AREA DE DEFENSA DEL ESTATUTO

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1988	1999	2000	2001	2002
EXPDTS. INCOADOS	22	17	48	36	24	18	40	38	28	37	21	5	8	6	8
EXPDTS. ARCHIVADOS	9	15	31	33	22	24	28	44	24	36	21	—	—	—	—

No existen datos en los Informes anuales del Justicia a partir del año 1999 sobre el número de expedientes archivados anualmente.

El Justicia en aplicación del artículo 27 de su Ley reguladora, y cuando estima que una Ley o disposición con fuerza de Ley contradicen el Estatuto de Autonomía o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden de competencias establecido en la Constitución, el Estatuto o la propia Ley reguladora, puede dirigirse a la Diputación General de Aragón instándoles a interponer recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencias.

Durante estos 15 años, el Justicia ha realizado 5 Recomendaciones a la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Ara-

249 Véase Informe Anual del Justicia de Aragón 1998, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1999, p. 689.

gón instándoles a que presenten recurso de inconstitucionalidad; y dos, entre Sugerencias y Recomendaciones, interesándose por la interposición de un conflicto de competencia. De estas última cuestión nos ocuparemos en el capítulo dedicado a la Defensa del Estatuto de Autonomía, deteniéndonos aquí en los expedientes que han finalizado con una solicitud por parte del Justicia tanto al Gobierno de Aragón como a las Cortes aragonesas de interposición del pertinente recurso de inconstitucionalidad.

En el año 1990, el Justicia realizó dos Recomendaciones instando a la Comunidad Autónoma a la interposición de recurso de inconstitucionalidad, la primera de ellas contra la Ley estatal 8/1990, de 25 de julio, sobre Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, al contener elementos normativos que invaden el ámbito de competencias asumidas por Aragón en virtud de su Estatuto de Autonomía[250], y la segunda contra la Ley estatal 11/1990, de 15 de octubre de modificación del Código Civil, en aplicación de los principios de no discriminación por razón del sexo[251].

Ambas Recomendaciones fueron tomadas en consideración por la Diputación General de Aragón, y han tenido como resultado una sentencia favorable a los intereses de la Comunidad Autónoma (STC 61/1997 sobre la Ley del Suelo) y una sentencia en contra de los intereses autonómicos (STC 226/1993 relativa a los artículos 14 y 16 del Código Civil).

La tercera y cuarta recomendación vienen referidas a la misma Ley, o más exactamente, a dos modificaciones de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En la primera de ellas se instó a las Cortes y al Gobierno de Aragón a interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 41/1997 de reforma de la Ley 4/1989, de Conservación de

250 Véase Informe Anual del Justicia de Aragón 1990, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1991, p. 293.

251 Véase Informe Anual del Justicia de Aragón 1990, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1991, p. 297.

los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres[252]. Ambas instituciones aceptaron la Recomendación e interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad contra dicha norma, que fueron respectivamente admitidos a trámite por sendas providencias del Tribunal Constitucional de fecha 19 de febrero de 1998[253], y que actualmente están pendientes de resolución.

La última resolución del Justicia durante este periodo, recomendando la interposición de recurso de inconstitucionalidad se emitió contra la Ley 15/2002 por la que se declara el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia y que en su disposición adicional cuarta realiza diversas modificaciones a la Ley 4/1989 de 27 de Marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre. Por coherencia con la postura que en su día mantuvieron las Cortes, el Gobierno y el Justicia de Aragón y con base en los mismos argumentos jurídicos que fundamentaron la interposición de los dos recursos de inconstitucionalidad, desde esta institución se planteó la presentación de un nuevo recurso contra la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 15/2002. El Gobierno de Aragón aceptó la Recomendación Formal e interpuso Recurso de inconstitucionalidad nº 5590/2002 contra los preceptos indicados. Las Cortes de Aragón no respondieron a la Recomendación Formal que se les realizó y no han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra dicha norma.

Por ultimo en 1994, el Justicia se dirigió tanto al Gobierno de Aragón, como a las Cortes (sin que existiera una Recomendación Formal por su parte) para que valoraran la conveniencia de interponer un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 9/1994, de 5 de agosto, de Medidas urgentes para el abastecimiento de agua a los núcleos urbanos de la Bahía de Palma de

252 Ver Informe Anual del Justicia de Aragón 1998, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1999, p. 774.

253 Publicado en el BOE nº 51, de 28 de febrero de 1998.

Mallorca. La Diputación Permanente de las Cortes de Aragón reunida el 9 de septiembre de 1994 rechazó la posibilidad de interponer el citado recurso[254].

Además de estos cuatro expedientes que acabamos de destacar, hay que tener en cuenta otros dos más, cuya tramitación no ha finalizado con una resolución de las características anteriores debido a factores externos. En el primero de ellos, referido a la Ley 38/1988, de 28 de diciembre de Demarcación y Planta Judicial, las Cortes y el Gobierno de Aragón se adelantaron a las intenciones del Justicia e interpusieron ambos recursos de inconstitucionalidad ante dicha Ley, dejando al Justicia únicamente la posibilidad de apoyar dichas iniciativas[255]. El segundo expediente, en este caso abierto de oficio en 1993, dedicado al análisis de las medidas fiscales urgentes en apoyo a la inversión e impulso de la actividad económicas del País Vasco (las llamadas «vacaciones fiscales») finalizó con una sugerencia de contenido genérico a las Cortes y al Gobierno de Aragón para que interpusieran «todos los recursos que estimaran pertinentes». Mientras que las Cortes aceptaron la Sugerencia (aunque no llevaron a cabo iniciativa alguna), no se obtuvo respuesta del Gobierno de Aragón. El expediente se archivó al ser la Comunidad Autónoma de la Rioja y el propio Gobierno de la Nación los que interpusieron el pertinente recurso[256].

Si bien la Ley reguladora de la institución posibilita que el Justicia (si la Diputación General o las Cortes de Aragón no estiman oportuno interponer recurso de inconstitucionalidad o no estuvieran legitimadas para ello) se dirija al Defensor del Pueblo interesándose por la interposición del recurso de inconstitucional-

254 Véase Informe Anual del Justicia de Aragón 1994, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1995, p. 343.

255 Véase Primer Informe Anual del Justicia de Aragón 1988, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1989, p. 199.

256 Véase Informe Anual del Justicia de Aragón 1993, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1994, p. 503.

lidad, este hecho no ha sucedido hasta el año 2002 ni una sola vez. Como muy bien señala SALANOVA ALCALDE, «si los propios órganos de la Comunidad Autónoma - Diputación General y Cortes - no estiman producida la vulneración denunciada por el Estatuto, es muy desairado para el Justicia acudir a instancias externas para procurar su remedio»[257].

d) Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés

Junto a la Defensa del Estatuto, y como otra función peculiar, el Justicia tiene asignada la misión de tutelar el ordenamiento jurídico aragonés, integrado por todas las fuentes de derecho con origen en la Comunidad Autónoma de Aragón, de rango legal o reglamentario.

Los mecanismos de funcionamiento y actuación en esta área son más diversos que en la anterior, ya que junto a los expedientes abiertos directamente por la institución para el seguimiento y examen de la legislación autonómica, hay que tener en cuenta las quejas presentadas por particulares, bien denunciando la inaplicación de normas aragonesas vigentes bien solicitando información en materia de derecho civil aragonés.

Como hemos visto en el apartado anterior los cambios de criterio en el departamento de la Defensa del Estatuto de Autonomía afectaron directamente al funcionamiento de este área. Hasta 1994, todas aquellas normas legales o reglamentarias propias de la Comunidad Autónoma que se iban incorporando al ordenamiento jurídico aragonés, y que tenían un carácter modificatorio o de desarrollo de otras normas ya integradas en él fueron encuadradas en esta función específica del Justicia y no en la de Defensa del Estatuto. A partir de ese año, y por decisión del nuevo Justicia electo, todas las leyes aragonesas, independientemente de su

257 SALANOVA ALCALDE, R., El Justicia de Aragón, en «La Comunidad Autónoma de Aragón: Instituciones Políticas y administrativas», Zaragoza: Ibercaja, p.220.

contenido, pasaron a estudiarse desde la Defensa del Estatuto y todos los reglamentos aragoneses al área de Tutela de Ordenamiento Jurídico aragonés.

Así que en la actualidad dentro de esta área se ha centrado el estudio de la normativa aragonesa, pública y privada de rango reglamentario. Hasta 1998, en este departamento se abría expediente de oficio sobre toda norma reglamentaria que se aprobara por el Gobierno de Aragón. A partir de la toma de posesión del nuevo Justicia, sólo se abre expediente con relación a aquellas normas de rango reglamentario cuyo examen los asesores del departamento consideren de interés. Este cambio de criterio en la tramitación de los expedientes ha sido el motivo de la disminución de expedientes abiertos en 1998, reduciéndose en más de la mitad con respecto a años anteriores, y que se hace mucho más evidente los años siguientes hasta el final del periodo (ver cuadro XXII).

Por lo que respecta a la evolución de los expedientes abiertos en esta área, hay que destacar el notable incremento experimentado en 1991, consecuencia de la puesta en marcha a pleno rendimiento de este departamento. El cambio de criterio en la tramitación de los expedientes que tuvo lugar a partir de 1994, explica el aumento significativo en el número de expedientes durante esta segunda etapa, destacando especialmente los 107 de 1994, año marcado por la convocatoria electoral autonómica de mayo de 1995.

CUADRO XXII
EXPEDIENTES DEL AREA DE TUTELA DEL O.J.A

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1988	1999	2000	2001	2002
EXPDTS. INCOADOS	26	7	24	70	45	56	107	70	84	71	34	13	16	17	24
EXPDTS. ARCHIVADOS	18	6	16	67	45	62	109	63	88	74	31	—	—	—	—

No existen datos en los Informes anuales del Justicia a partir del año 1999 sobre el número de expedientes archivados anualmente.

E) Visión general del funcionamiento de la institución

Después de haber analizado en este capítulo, el volumen y la procedencia de quejas recibidas en la institución; y el tratamiento global de los expedientes incoados, es necesario para realizar un análisis en profundidad de la institución, desglosar ahora el tratamiento concreto dado a la totalidad de expedientes resueltos, y por consiguiente archivados durante el período al que nos referimos.

Este desglose se realiza en tres apartados sucesivos, detallando en el primero de ellos el tratamiento que han tenido todos los expedientes archivados. Especificando en el segundo cómo ha quedado la tramitación de todos aquellos que fueron admitidos, (bien mediante acuerdo de supervisión, bien de mediación) y sobre los que el Justicia dictó resolución. Y concretando en el tercero y último, el grado de aceptación de las Recomendaciones, Sugerencias, Advertencias y Recordatorios emitidas por el Justicia.

a) Estudio general de los expedientes archivados

El objetivo de este epígrafe es analizar la evolución en el número de expedientes archivados por la institución cada año, es decir el índice de productividad de la misma. Si ponemos en relación los totales de este cuadro con los referentes a expedientes incoados (cuadro XIII), se observa que el desfase existente en los cuatro primeros años entre expedientes abiertos y aquellos que se archivan por año, se corrige en 1993 y en 1994 donde se archivan más de 700 expedientes arrastrados desde el inicio de la institución. De ahí los 1.200 y 1.762 expedientes archivados en esos dos años (ver cuadro XXIII).

Desde el año 1995 hasta el final de la serie, el total de expedientes archivados se sigue manteniendo por encima del millar, aumentando considerablemente el nivel de productividad de la institución, que sufre escasos desfases anuales entre expedientes incoados y archivados. Dentro de los expedientes archivados hay

que diferenciar aquellos que los son sin haber finalizado su posible tramitación y aquellos que lo son tras haber sido admitidos a trámite.

CUADRO XXIII
DISTRIBUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES ARCHIVADOS

	Archivados sin finalizar la tramitación	Admitidos a trámite	TOTAL
1988	133	412	545
1989	99	637	736
1990	110	818	928
1991	75	397	472
1992	198	455	653
1993	319	881	1.200
1994	170	1.592	1.762
1995	173	870	1.043
1996	140	915	1.055
1997	162	1042	1.204
1998	226	925	1.151
1999	135	951	1.086
2000	137	948	1.085
2001	135	918	1.053
2002	187	1.066	1.253

Dentro de la primera de estas categorías se incluye tanto los expedientes rechazados inicialmente a trámite[258], como aquellos en los que se ha suspendido la tramitación antes de tomar un acuerdo. El número de expedientes archivados sin haber finalizado su tramitación permanece relativamente estable durante estos quince años, mientras que el total de expedientes archivados ha

258 Los motivos para rechazar la admisión a trámite de un expediente están recogidos en los artículos 14 y 15 de la Ley reguladora del Justicia. A los que hay que añadir los que son rechazados ya inicialmente por su evidente inexistencia de irregularidad, por tratarse de un asunto entre particulares o por estar fuera del ámbito territorial.

aumentado paulatinamente, superando en los últimos diez años los mil expedientes archivados anualmente (ver cuadro XXIII).

Esta evolución denota un mayor conocimiento por parte de los ciudadanos tanto de los cometidos y funciones de la institución, como de los requisitos exigibles para acceder a ella. Por lo que se refiere a la evolución de aquellos expedientes archivados que fueron admitidos a trámite, y de su desglose según la forma de finalización del mismo, nos ocupamos en el siguiente apartado específico.

Si atendemos a la suma de los datos de este periodo veremos que son 12.827 los expedientes ya archivados en los que se ha producido una actividad de investigación por parte del Justicia. La mayor parte de estos expedientes han finalizado su tramitación con una resolución del Justicia, 7.619 expedientes, lo que supone el 59% del total de expedientes archivados.

Aún siendo ésta la forma de finalizar la tramitación de los expedientes más común, no hay que olvidar aquellos que son archivados tras haber sido remitidos, ya sea inicialmente o después de finalizar el proceso indagatorio, al Defensor del Pueblo[259] o a otro Defensor Autonómico por referirse al ámbito de su competencia específica. La suma de estos expedientes se eleva a 2.542, lo que supone el 20% sobre el total de expedientes archivados. Es decir el 80% de los expedientes quedan resueltos en Aragón de una u otra forma, en unos casos por encontrarse bajo la potestad de supervisión de la institución, en otros por obtener la solución al problema por la mediación del Justicia o simplemente por remitir la información al ciudadano, y en algunos por comprobarse que la queja no estaba justificada. Por último, diferenciar los 2.666 expedientes (21%) que han sido archivados tras remitir al interesado la información precisa para hacer valer sus derechos.

---

259 En caso del Defensor del Pueblo se trata normalmente de quejas que hacen referencia a actuaciones de órganos de la Administración General del Estado de fuera de la Comunidad Autónoma o bien a órganos de la Administración del Estado en Aragón en las ocasiones en que no se considera oportuno iniciar una mediación.

CUADRO XXIV
EXPDTS. ARCHIVADOS TRAS HABERSE ADMITIDO A TRÁMITE

	Tras remitir información al ciudadano	Remitidos al D.P o a otrôs Comisionados	Tras la resolución del Justicia	TOTAL
1988	103	96	213	**412**
1989	105	128	404	**637**
1990	56	84	678	**818**
1991	42	82	273	**397**
1992	43	60	352	**455**
1993	69	111	701	**881**
1994	72	865	655	**1.592**
1995	174	109	587	**870**
1996	79	166	670	**915**
1997	383	138	521	**1.042**
1998	197	154	574	**925**
1999	247	158	546	**951**
2000	240	159	549	**948**
2001	313	119	486	**1.053**
2002	543	113	410	**1.066**
TOTAL	**2.666**	**2.542**	**7.619**	**12.827**

Por lo que respecta a la evolución de estos expedientes sólo son reseñables los datos pertenecientes a los años 1994 y 2001-2002. El primero de ellos además de ser el año con el mayor número de expedientes archivados, destaca por los 865 remitidos al Defensor del Pueblo, que multiplica por seis la media de los expedientes remitidos en este quinquenio. El motivo se encuentra en las 650 quejas recibidas sobre la regularización de la situación del personal laboral de la Tesorería de la Seguridad Social que fueron directamente remitidas al Defensor del Pueblo.

En los datos referentes a 2001 y 2002 (segundo y tercer año en importancia en el número de expedientes archivados), sobresalen especialmente los referidos a aquellos expedientes archivados tras haber remitido la información solicitada por los ciudadanos, que ha ido aumentando paulatinamente (ver cuadro XXIV). Un crecimiento puntual en este apartado se produjo en 1997 como consecuencia de los numerosos pensionistas que plantearon ante el Justicia su disconformidad con los escritos remitidos en ese año por las Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social relativos a la percepción indebida del complemento de mínimos.

b) Expedientes archivados tras la resolución del Justicia

Del análisis de aquellos expedientes que han sido archivados tras haber emitido una resolución el Justicia se ocupa este epígrafe, haciendo especial hincapié en como se ha resuelto la tramitación de los expedientes después de haber sido admitidos bien a mediación o a supervisión.

De las 7.619 resoluciones emitidas por el Justicia durante estos quince años tan sólo el 21% (1.611) revisten la forma de Sugerencias, Recomendaciones, Advertencias y Recordatorios.

En cambio, el porcentaje de expedientes que se resuelven por mediación se eleva al 31% (2.379). Estos expedientes contienen quejas referidas a organismos administrativos no dependientes directamente de la Comunidad Autónoma, pero radicados en su territorio, y que pueden ser resueltos gracias a la interpretación flexible que realiza la institución de la normativa que regula la figura del Justicia de Aragón. En el año 2002, esta clasificación no aparece y este tipo de expedientes se unen a aquellos incluidos en el apartado del cuadro anterior, los que han sido archivados tras remitir información al ciudadano.

Mientras el número de estos expedientes permanece en un intervalo constante (excepto 1996) durante todo este periodo, los

que han finalizado con una sugerencia o recomendación experimentan una notable progresión conforme transcurren los años[260].

Además de estos dos supuestos, hay que reseñar también los expedientes que durante su tramitación no se ha detectado ninguna actuación irregular de la Administración, y por lo tanto el Justicia emite una resolución acordando el archivo del mismo. Es especialmente destacable el elevado número de expedientes archivados por este supuesto.

El 35% de las quejas (2.670) finalizaron su tramitación con una resolución que certificaba la inexistencia de la irregularidad denunciada.

Y por último, aquellos expedientes cuya tramitación ha sido suspendida por algunos de los siguientes motivos: por haberse iniciado recursos ante los tribunales de justicia[261], por detectarse duplicidad en la presentación de las quejas ante el Justicia y El Defensor del Pueblo, o por el silencio de la Administración ante las peticiones de información por parte de la institución.

Son 959 los casos en los que se ha dictado una resolución de archivo del expedientes por alguna de estas circunstancias, lo que supone el 13% del total de los expedientes estudiados. Esta media se mantiene constante durante el período estudiado (ver cuadro XXV) a excepción de los datos de los años 1990[262] y 1994.

---

260 Mientras que la media del número de expedientes resueltos por sugerencia o recomendación durante el primer quinquenio es de 37,2 expedientes por año, en el resto del periodo alcanza los 143 expedientes/año.

261 El Justicia suspenderá el examen de las quejas si iniciada la tramitación de la mismas se interpusiera o formulase por la persona interesada, demanda, denuncia, querella o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional.

262 De los 348 expedientes archivados bajo este supuesto, 323 lo fueron al haberse detectado duplicidad en la queja presentada que también había sido remitida al Defensor del Pueblo.

CUADRO XXV
EXPDTS. ARCHIVADOS SOBRE LOS QUE SE HA DICTADO RESOLUCIÓN

	Resuelto por mediación (sin dictarse sugerencia o recomendación)	Habiéndose dictado Sugerencia o Recomendación	No existe irregularidad en la actuación de la Admn.	Por silencio admn., suspensión u otros motivos
1988	76	21	79	37
1989	172	39	129	64
1990	160	34	136	348
1991	76	54	99	44
1992	131	38	138	45
1993	251	95	301	54
1994	181	160	209	105
1995	186	165	187	49
1996	332	90	189	59
1997	195	103	187	36
1988	145	81	327	21
1999	149	167	205	25
2000	178	204	158	9
2001	147	178	145	16
2002	—	182	181	47
TOTAL	2.379	1.611	2.670	959

c) Estudio comparativo del grado de aceptación de las Recomendaciones, Sugerencias, Advertencias y Recordatorios emitidos por el Justicia

Durante estos años se han realizado 1.702 Recomendaciones, Sugerencias, Advertencias y Recordatorios Legales, de las cuales 936 han sido aceptadas (55%), 198 rechazadas (12%) y 237 no han obtenido respuesta de la Administración (14%).

Los datos anuales y totales recogidos en este epígrafe no coinciden con los recogidos en el cuadro XXIV, porque en este apar-

tado además de tener en cuenta las recomendaciones y sugerencias que se han emitido como consecuencia de la presentación de una queja, hay que añadir las que provienen de los expedientes de oficio tanto del Departamento de Defensa de los Derechos de los Ciudadanos como del de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés y Defensa del Estatuto; y restar aquellas Sugerencias cuyo destinatario ha sido el Defensor del Pueblo[263].

Al igual que ocurre al analizar otras variables, el número de Recomendaciones, Sugerencias, Advertencias y Recordatorios es sensiblemente inferior durante el mandato del primer Justicia, que fue una etapa de afianzamiento y consolidación de la institución, que en el resto del periodo estudiado. Es especialmente destacable la tercera etapa de la institución en la que se emite en torno a las 200 recomendaciones y sugerencias por año. Pero mientras en número, estas resoluciones han ido aumentado anualmente, el índice de aceptación de las mismas se ha mantenido en la media antes mencionada, el 55%, a excepción de los años 1991 y 1992 que desciende hasta el 38,5%, y del año 2000 que se incrementa hasta el 68%.

En el número de sugerencias y recomendaciones que la Administración rechaza o deja sin respuesta si que se observan variaciones positivas. Ya que mientras la evolución de éstas últimas se mantiene en unos parámetros estables, a excepción del 2002, el total anual va aumentando progresivamente. Tanto en 1988 como en 1998 hay 6 sugerencias rechazadas pero el total de las emitidas el primer año es de 33 y en 1998 son 111 (cuadro XXVI).La mejora en las relaciones con el resto de las instituciones aragonesas, y en especial con la Diputación General de Aragón, que atra-

263 Muchos de los expedientes sobre cuyo contenido el Justicia no tiene capacidad supervisora (y su actividad mediadora no ha obtenido el resultado esperado) al ser remitidos al Defensor del Pueblo se les adjunta un informe del Justicia de Aragón en el que además de enviar toda la información que la institución posee sobre ese asunto, emite una sugerencia sobre las medidas que él considera más adecuadas para llegar a la resolución del mismo.

vesó por momentos difíciles durante el periodo 1988-1990, ha influido notablemente en las modificaciones señaladas[264].

La capacidad supervisora del Justicia sobre la Administración Autonómica se aceptó por ésta última más con resignación que con entusiasmo. Las reacciones adversas se produjeron más a niveles políticos que técnicos, por el temor que producía el indudable uso político que contra el Gobierno de la Comunidad Autónoma puede hacerse del Informe del Justicia de Aragón.

A medida que la institución se ha ido asentando y delimitando el ámbito institucional propio de actuación, los roces y conflictos interinstitucionales han ido disminuyendo. A partir de 1993, las relaciones tanto con la DGA, como con los distintos órganos de la Administración Periférica del Estado y de la Administración Local han sido fluidas y se han desarrollado en un ambiente de colaboración.

Es también a partir de este año cuando aparece una nueva categoría que hasta entonces no había existido, la de Recomendaciones o Sugerencias pendientes de respuesta por la Administración, ya sea para aceptarla, rechazarla o pasado un tiempo prudencial archivarla por falta de respuesta.

El aumento en el número de Recomendaciones o Sugerencias, ha producido cierto colapso en la Administración, que junto a las peticiones de información, de colaboración durante el proceso indagatorio propio de la tramitación de la quejas, ha tenido que hacer frente a más de doscientas sugerencias o recomendaciones anuales.

---

264 Ver los Informes anuales del Justicia de los años 1988, p. 64-65; 1989, p. 41-42; y 1990, 58-62.

CUADRO XXVI
GRADO DE ACEPTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES, SUGERENCIAS Y RECORDATORIOS EMITIDOS POR EL JUSTICIA

	Aceptadas	Rechazadas	Sin Respuesta	Pendientes	TOTAL
1988	15	6	12	—	33
1989	25	3	12	—	40
1990	15	5	14	—	34
1991	22	8	27	—	57
1992	20	11	21	—	52
1993	41	7	22	19	89
1994	60	11	13	28	112
1995	43	9	11	7	70
1996	51	12	11	25	99
1997	55	14	12	22	103
1998	53	6	8	44	111
1999	107	16	14	51	188
2000	154	28	13	33	228
2001	123	28	13	56	220
2002	152	34	34	46	266
TOTAL	936	198	237	331	1.702

5. LOS INFORMES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN

La obligación del Justicia, prevista en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía, de rendir cuentas de su gestión ante las Cortes de Aragón se ve concretada en la Ley reguladora de la institución, que expresa el deber del Justicia de elaborar y remitir al Parlamento aragonés un informe anual que dé cuenta de la gestión realizada.

Este informe ofrece un carácter doble, por un lado y teniendo en cuenta la peculiar dependencia del Justicia con las Cortes de Aragón, el informe anual tiene el valor de una rendición de cuentas; y por otro, en cuanto que éstas constituyen la última instan-

cia a la que puede acudir el Justicia en el desarrollo de su actividad supervisora de la Administración, determinados aspectos del informe pueden revestir el carácter de denuncia frente a actuaciones irregulares de la misma. Este último aspecto es el que prevalece en los informes extraordinarios, instrumento específico previsto por la ley para cuando la urgencia o la importancia de los hechos lo requiera.

Del contenido de los informes y del procedimiento previsto para su publicación y posterior presentación ante las Cortes de Aragón nos ocupamos en este epígrafe.

A) El contenido de los informes

Los informes del Justicia pueden ser de dos clases, los informes ordinarios, que presenta anualmente ante las Cortes de Aragón y los extraordinarios que realiza la institución cuando la importancia o urgencia de los hechos lo requiera y que tienen una tramitación ante las Cortes distinta de los primeros. Estos informes extraordinarios son estudios monográficos sobre algún asunto de gravedad que requiere la atención o intervención directa de la Cámara a fin de facilitar o dar mayor eficacia a la actividad del Justicia. Un ejemplo de ello puede ser la propia previsión del artículo 21.1 de la Ley reguladora de la institución, que permite a través de esta vía la denuncia pública de la actuación obstaculizadora de la acción del Justicia por parte de un determinado funcionario. El carácter de denuncia es el que predomina en los informes extraordinarios a diferencia de lo que ocurre con los ordinarios que suponen fundamentalmente una rendición de cuentas.

El informe ordinario da cuenta de la gestión realizada por la institución a lo largo del periodo anual y debe contener como mínimo, siguiendo la Ley 4/1985, las quejas recibidas, los expedientes iniciados de oficio, las quejas rechazadas, las que se encuentran en tramitación y los resultados obtenidos de aquellas inves-

tigaciones concluidas con resolución. También se especifican en el informe las actuaciones realizadas en defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico Aragonés.

Este informe anual debe incluir preceptivamente un Anexo en el que se haga constar la liquidación anual del Presupuesto específico de la institución y dos informes especiales:

— El Informe sobre el estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés (art. 32 de la Ley del Justicia)[265].

— El Informe sobre la situación de los menores en Aragón. La obligación de incluir este informe viene recogido en la Ley aragonesa 10/1989 de 14 de diciembre de Protección de menores que encomienda al Justicia la misión de valorar en su informe anual la actuación de la Administración Autonómica en esta materia.

En los informes ordinarios publicados hasta la fecha además de contener todas estas previsiones legales, se incluye un análisis institucional del funcionamiento del Justiciazgo y un resumen estadístico de la actividad de la institución.

La estructura de estos informes ha permanecido invariable en los tres cambios de titular de la institución, para facilitar de este modo el seguimiento expositivo de las actividades de la misma a través de sus informes[266]. Así, estos están divididos en dos partes, la primera de ellas, dedicada al análisis institucional del Justiciazgo consta de tres capítulos, uno dedicado a la organización interna de la institución (del personal y los medios); el segundo es un resumen estadístico de la actividad de la institución, en el que consta el registro de quejas recibidas, la procedencia de las mismas, la evolución temporal de los expedientes, la distribución

265 El cumplimiento de este precepto legal no tuvo lugar hasta el informe anual de 1990.

266 Véase Informe Anual del Justicia de Aragón 1994, Zaragoza: Justicia de Aragón, 1995, p. 7.

por materias y organismos, y el número y contenido de las recomendaciones, sugerencias, advertencias y recordatorios emitidos por el Justicia; y el tercer capítulo está dedicado a las relaciones institucionales.

La segunda parte del informe anual está dedicado al análisis de la actividad de la institución realizada en cumplimiento de sus funciones legalmente encomendadas. En el primer capítulo se analizan las quejas y los expedientes de oficio, distribuidos por materias[267], referentes a la primera de estas funciones, la defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía. El segundo capítulo está dedicado a los expedientes relacionados con la segunda y la tercera de las funciones encomendadas al Justicia, la Defensa del Estatuto de Autonomía y la Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés. En esta segunda parte, y como consecuencia de la obligación de guardar la más absoluta reserva sobre las actuaciones que se llevan a cabo durante la investigación, no se hacen constar datos personales que permitan la pública identificación, salvo que ello sea necesario en los supuestos que el organismo, funcionarios o personas al servicio de la Administración Autonómica adoptan una persistente actitud hostil o entorpecedora de la labor investigadora del Justicia.

Por último y después de unas reflexiones finales sobre el funcionamiento en la Comunidad Autónoma de todas las Administraciones Públicas, resultado del trabajo realizado durante el año y con el objeto de contribuir a una mejor prestación de los servicios, el informe anual se cierra con el Anexo presupuestario exigido por ley.

Si la estructura de los informes no ha sufrido ninguna variación en todo este periodo, si lo ha hecho en cambio el estilo de los mismos. Existe una clara diferencia entre los informes corres-

---

267 La distribución por materias sigue siempre la misma estructura y el mismo orden: Agricultura, Ganadería y Montes; Economía y Hacienda; Industria, Comercio y Turismo; Ordenación Territorial, Urbanismo y Vivienda; Educación y Cultura; Sanidad y Bienestar Social; Trabajo; Menores; Función Pública; Interior; Defensa; Justicia y Otros Supuestos

pondientes al mandato del primer Justicia y los del resto de la etapa analizada, que se aprecia fundamentalmente en la primera parte de los informes, la destinada al análisis institucional de la Oficina del Justicia de Aragón. Mientras que estos primeros informes detallan con gran precisión las modificaciones en la organización interna de la institución, los objetivos que ésta tiene marcada y los medios y procedimientos utilizados para lograr alcanzarlos, denunciando las carencias y las dificultades con las que se encuentra en su funcionamiento ordinario, los informes realizados a partir de 1993 ofrecen mucha menos información sobre este tipo de asuntos que podíamos llamar de «carácter interno» y mantienen además un tono mucho más institucional y menos reivindicativo que el de la primera etapa.

B) La publicación de los informes

Tanto los informes anuales como los extraordinarios del Justicia de Aragón se publican en el Boletín Oficial de las Cortes, como mínimo quince días antes, de su presentación en el Parlamento aragonés. La finalidad de esta publicación, recogida explícitamente en el Reglamento de Organización del Justicia, es que todos los diputados conozcan con antelación suficiente a su exposición en el Pleno, el contenido del informe.

La Ley reguladora de la institución no exige esta publicación, y sólo hace referencia a la obligación de hacer llegar a los diputados el informe (tanto el anual como el extraordinario) con al menos quince días de antelación a la fecha de celebración del Pleno. Ha sido el posterior Reglamento de la institución el que, a la vista de los problemas que generó este asunto en los primeros años, recogió entre sus previsiones la obligatoriedad de esta publicación[268].

---

268 Ver artículo 9 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón.

En marzo de 1989, y enmarcado dentro de las tensas relaciones que existían en ese momento entre la institución del Justicia y las Cortes de Aragón, en especial con la Mesa de las mismas, surgió el conflicto, al negarse ésta ultima a la solicitud del Justicia de utilizar el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón como medio para la difusión entre los diputados del informe correspondiente al año 1988[269].

Como ya hemos visto en numerosas ocasiones, las dificultades en la relación con la Mesa de las Cortes se extendieron a casi todo lo que tuviera que ver con la organización y el funcionamiento de la Oficina del Justicia (la aprobación del presupuesto, el nombramiento del Lugarteniente o la fijación de la plantilla de la institución). La aprobación de un Reglamento de Organización de la institución consensuado con la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes resolvió todos estos problemas, incluido el que ahora nos ocupa.

La postura del Justicia, que acabo aceptando el órgano rector de las Cortes, era que la publicación de los informes en el Boletín Oficial además de ser el medio lógico y más sencillo para darlos a conocer a todos los diputados (así se había venido realizando con los informes del resto de los Defensores Autonómicos), era preceptivo y necesario a tenor del entonces artículo 100.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón[270] conforme al cual ha de publicarse en el Boletín Oficial de la Cámara todo documento no especificado que conlleve la exigencia de un trámite que precisa la intervención de las Cortes[271]. Ésta ha sido la previsión que

269 Esta decisión se acordó en una reunión de la Mesa y la Junta de Portavoces celebrada el 3 de abril de 1989, y fue ratificada ante la nueva demanda del Justicia, en un nuevo Acuerdo el 27 de abril del mismo año.

270 Ahora artículo 111.1 tras la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón aprobado el 26 de junio de 1997.

271 El informe anual, por expresa disposición de su Ley reguladora, no sólo ha de seguir un trámite en las Cortes, sino que ha de ser conocido por todos los diputados con quince días de antelación a su presentación en un Pleno específico, lo que implica a todas luces una actuación parlamentaria y una necesidad de publicación oficial derivada del citado artículo 111.1 del Reglamento de las Cortes.

al final recogió el Reglamento de la institución y que ha permitido la publicación desde 1990 de todos los informes emitidos hasta el momento por el Justicia, incluso la de aquellos que, incumpliendo lo estipulado en la Ley 36/85, no han sido expuestos ante el Pleno de las Cortes.

El proceso de publicación de los informes comienza con su remisión a las Cortes de Aragón; en el caso de los informes ordinarios existe un plazo determinado de presentación, treinta días a partir del inicio del segundo periodo ordinario de sesiones, es decir a partir del primer día del mes de febrero[272]. La Ley reguladora de la institución, sin embargo, no establece ningún plazo para la presentación de los informes extraordinarios, dejando a libre elección del Justicia su entrega cuando lo considere necesario por la urgencia o la importancia de los hechos que en ellos se relatan.

La Mesa de las Cortes declara la admisibilidad de estos documentos presentados por la institución, y decide la tramitación de los mismos[273], remitiendo los informes extraordinarios a la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos (órgano ante el cual el Justicia da a conocer su contenido) y ordenando la presentación de los informes anuales ante el Pleno de las Cortes. Antes de que se produzcan ambas comparecencias (ante la Comisión o ante el Pleno de las Cortes), al menos quince días antes, el Presidente de las Cortes ordena su publicación en el Boletín Oficial de la Cámara.

No todas las particularidades se ajustan a este procedimiento, ya que hay unos cuantos informes extraordinarios, en especial durante el periodo 1988-1997, que no se han tramitado como documentos independientes y se encuentran recogidos dentro del informe anual de la institución[274]. A partir de 1998 todos los infor-

272 Ver artículo 73 del Reglamento de las Cortes de Aragón de 26 de junio de 1997.

273 Ver artículo 29.1.c del Reglamento de las Cortes de Aragón de 26 de junio de 1997.

274 Véase el Informe sobre los derechos de los ancianos. Las residencias de la tercera edad en la Comunidad Autónoma, recogido en el Informe anual de 1991 (publicado

mes extraordinarios están incluidos en un informe especial anexo al informe anual. Pero tanto los informes extraordinarios que forman parte de un informe anual como los que no[273], son además

en el BOCA nº 14, 21de enero 1992). Los Informes extraordinarios en torno a la necesidad de una Ley aragonesa de protección de animales y el de la situación de las lenguas minoritarias en Aragón pertenecientes al Informe anual de 1992 (BOCA nº 66, de 3 de marzo de 1993). El Informe extraordinario sobre la creación de una televisión pública y su posible incidencia en las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón incluido en el Informe anual de 1993 (BOCA nº 58, de 12 de septiembre de 1996). Los Informes incluidos dentro del referido al año 1996 son sobre la implantación de la LOGSE en Aragón (BOCA nº 47, de 23 de mayo de 1996) y sobre la adecuación del ordenamiento jurídico de las bases para la oferta pública de participación empresarial en la explotación, gestión y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual (BOCA nº 58, de 12 de septiembre de 1996). En el Informe anual de 1997 nos encontramos con los Informes extraordinarios sobre la necesidad de una Ley de protección animal en Aragón (BOCA nº 151, de 9 de diciembre de 1997) y sobre las vías de recuperación del patrimonio cultural aragonés existente en Cataluña (BOCA nº 110, de 30 de abril de 1997). Por último hacer constar el Informe sobre la gestión de residuos sólidos en Aragón incluido en el Informe anual de 1998 (BOCA nº 173, de 23 de marzo de 1997).

275 Los Informes extraordinarios presentados independientemente del Informe anual han sido hasta el momento: El Informe quinquenal del Justicia a las Cortes de Aragón, (BOCA nº 73, de 20 de abril de 1993); el Informe sobre la situación de los enfermos de Alzheimer en la Comunidad Autónoma de Aragón (BOCA nº 68, de 30 de octubre de 1996). En 1997 se presentaron los Informes sobre la situación de los depósitos municipales de detenidos en Aragón (BOCA nº 99, de 26 de marzo), sobre las medidas especiales de regulación de tráfico adoptadas en 1997 por la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOCA nº 116, de 28 de mayo), sobre las actividades juveniles de tiempo libre en verano en la Comunidad Autónoma (BOCA nº 123, de 25 de junio), sobre el acceso al mercado de trabajo de las personas con minusvalía y sobre la aplicación de penas alternativas a la prisión en Aragón (BOCA nº 127, de 10 de julio) y sobre la zona de Moncasi de Zaragoza (BOCA nº 143, de 28 de octubre). En 1999 se presentaron los Informes especiales sobre el consumo abusivo de alcohol por los menores en Aragón (BOCA nº 7, de 28 de septiembre) y sobre el estado de la ordenación forestal en Aragón (BOCA nº 18, de 19 de noviembre de 1999). En el año 2000 se publicaron los Informes extraordinarios sobre la despoblación de Aragón (BOCA nº 59, de 13 de junio), sobre el maltrato de las mujeres y los niños en el seno familiar (BOCA nº 62, de 26 de junio) y sobre el problema de ruidos y vibraciones en nuestras ciudades (BOCA nº 49, de 2 de mayo). En el año 2001 fueron los Informes sobre el problema de la siniestralidad laboral en Aragón (BOCA nº 180, de 19 de noviembre), sobre las instalaciones de telefonía móvil (BOCA nº 103, de 6 de febrero) y el Informe especial sobre la vivienda en Aragón (BOCA nº 172, de 31 de octubre). En el año 2002, se publicaron el Informe sobre la violencia juvenil en Aragón (BOCA nº 215, de 15 de marzo) y el Informe especial sobre medio ambiente urbano en Aragón (BOCA nº 270, de 8 de noviembre).

objeto de una publicación independiente en el Boletín Oficial de las Cortes.

Por lo que respecta a la publicación de los informes anuales, el tiempo transcurrido desde la remisión a las Cortes de Aragón hasta su publicación ha transcurrido, en estos quince años, como mínimo dos meses, ya que ésta no se ha producido hasta el mes de abril o mayo[276].

Por último, señalar que independientemente de esta publicación, el Justicia edita anualmente sus informes, que reparte gratuitamente a todas las instituciones aragonesas, organizaciones y asociaciones con sede en la Comunidad Autónoma, instituciones homólogas, y a los medios de comunicación.

C) La exposición ante el Pleno de las Cortes

El Justicia expone anualmente un resumen de su informe ordinario ante el Pleno de las Cortes, en una sesión específicamente destinada al efecto. Este es el momento de mayor transcendencia formal de la relación del Justicia con las Cortes ya que supone la rendición de cuentas, a través de un informe anual, de su gestión. Si bien el informe no se somete a votación o dictamen alguno del Pleno de la Cámara, su presentación formal y la intervención posterior de los grupos parlamentarios sirve para que se produzca por las Cortes una valoración de la actividad de la institución y

---

276 El Informe anual de 1989 se publicó en el BOCA nº 139 del 2 de abril de 1990, el de1990 en el BOCA nº 199 de 26 de abril de 1991, el Informe de 1991 se publicó en el BOCA nº 34 de 22 de mayo de 1992, el de 1992 en el BOCA nº 72 de 16 de abril de 1993. El Informe anual de 1993 se publicó en el BOCA nº 121 de 27 de abril de 1994, el de 1994 en el BOCA nº 171 de 26 de abril de 1995, el Informe anual de 1995 en el BOCA nº 39 de 3 mayo de 1996, el de 1996 en el BOCA nº 103 de 16 de abril de 1997, el correspondiente a 1997, en el BOCA nº 179 de 22 de abril de 1998, el de 1998 en el BOCA nº 259 de 14 de abril de 1999. El Informe anual del año 1999 se publicó en el BOCA nº 47 de 2 de mayo de 2000, el del año 2000 en el BOCA nº 128, de 7 de mayo de 2001, el Informe del año 2001 se público en el BOCA nº 229 de 8 de mayo de 2002, y por último el del 2002 está publicado en el BOCA nº 318 de 9 de mayo de 2003.

en especial de la labor desempeñada por su titular, al que éstas han elegido.

Es el Presidente de las Cortes, de acuerdo con la Junta de Portavoces, quién convoca al Justicia para tal exposición[277]. La Ley del Justicia no determina ningún plazo para esta convocatoria, reconociendo como única obligación que la comparecencia se realice antes de que finalice el año siguiente al que se refiere la actividad del informe ordinario. Esta norma general se ha visto incumplida en tres ocasiones por el Parlamento aragonés, que ni en el año 1996, ni el 1998, ni el 2003 convocó al Justicia para esta comparecencia anual.

Los motivos de estas incomparecencias son bien distintas, la no presentación en plazo del informe anual de 1995 se enmarca dentro de los difíciles momentos que atravesaron las relaciones del Justicia con la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes (en especial con los diputados de los grupos parlamentarios de Chunta Aragonesista, Izquierda Unida y Partido Aragonés)[278] con motivo de la aprobación del presupuesto de la institución para 1996, debido a las desviaciones presupuestarias al alza en las obras de rehabilitación en la nueva Sede del Justiciazgo y al aumento de las previsiones de gasto en divulgación y promoción de la institución[279]. La presentación del informe de 1995 se hizo de una manera conjunta con el de 1996 (para cuya exposición el Justicia si fue convocado) el 25 de abril de 1997.

---

277 Ver artículo 79 del Reglamento de las Cortes de Aragón de 26 de junio de 1997.

278 Ninguno de estos tres grupos parlamentarios apoyó la elección de Juan Monserrat como Justicia de Aragón.

279 Los problemas desatados con la aprobación del presupuesto de 1996, se extendieron en menor medida al de 1997, y culminaron con la propuesta del grupo parlamentario de Izquierda Unida y Grupo Mixto al Pleno de las Cortes de Aragón de creación de una comisión de investigación sobre las cuentas de la institución del Justicia de Aragón, correspondientes a los ejercicios 1995, 1996 y 1997, al objeto de analizar y profundizar en las anomalías detectadas (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 78, de 20 de marzo de 1998).

El hecho de que 1998 fuera un año de relevo del titular de la institución, hizo que no existiera casi tiempo material para la presentación del informe de 1997 antes de que comenzará el proceso de elección del nuevo Justicia que culminó con la votación en el Pleno el 20 de mayo de ese mismo año. La Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes acordó el retraso de la comparecencia del Justicia, y decidió que la presentación del mismo se hiciera de una forma acumulada con el de 1998[280], dando así un margen de tiempo al recién nombrado Justicia para que conociera más a fondo la situación de la institución. Se unen dos circunstancias especiales que explican la incomparecencia en el año 2003, vuelve a ser un año de cambio en la titularidad de la institución, el Justicia Fernando García Vicente cesa de su responsabilidad el 16 de octubre de 2003, y meses antes había finalizado la quinta legislatura de las Cortes aragonesas, exactamente el 19 de junio de 2003. Teniendo en cuenta que el Informe anual correspondiente a 2002 fue publicado por el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón el 9 de mayo de 2003, no existió casi tiempo material de convocar al Justicia para su rendición de cuentas anual.

Habitualmente la comparecencia del Justicia ante el Pleno de las Cortes ha tenido lugar entre los meses de abril y junio[281]. La excepción se encuentra en los años con convocatoria electoral auto-

280 La exposición de ambos informes se realizó el 8 de octubre de 1999. Ver Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 5 de dicho año.

281 Las comparecencias anuales del Justicia para exponer sus informes ordinarios tuvieron lugar el 1 de junio de 1989 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 48), el 10 de mayo de 1990 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 66), el 11 de junio de 1992 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 30), el 30 de abril de 1993 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 57), el 23 de junio de 1994 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 98), el 25 de abril de 1997 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 57), el 22 de abril de 1998 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 179), el 27 de mayo de 2000 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 22), el 28 de mayo de 2001 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 47) y el 26 de mayo de 2002 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 69).

nómica, esto es, 1991, 1995 y 1999, en los que la exposición del informe anual se retrasó hasta el mes de octubre[282].

Esta sesión plenaria que estaba destinada en un principio a la exposición de un resumen del informe ya presentado ante las Cortes, acaba ocupándose también del funcionamiento interno de la institución y de toda la actividad realizada durante el periodo estudiado e incluso de la posición del Justiciazgo frente a los grandes asuntos políticos que afectan a la Comunidad Autónoma, como la reforma del Estatuto de Autonomía aragonés[283], el retraso en la transferencia desde la Administración Central de las competencias en materia de educación[284], la recuperación del patrimonio aragonés existente en Cataluña[285] o el desarrollo del Plan Hidrológico Nacional[286].

La sesión plenaria se desarrolla (siguiendo el orden establecido por el Presidente después de oída la Junta de Portavoces)[287] del siguiente modo: en primer lugar interviene el Justicia sin límite de tiempo, disponiendo después los Grupos Parlamentarios de un turno de quince minutos para efectuar las críticas, aportaciones y sugerencias que desde su posición les merezca el informe y las situaciones a las que hace referencia. Después de los correspondientes turnos de réplica y de duplica, es el Justicia el encargado de cerrar el debate. A partir de la comparecencia para la

---

282 Las elecciones autonómicas del 26 de mayo de 1991, de 28 de mayo de 1995 y de 13 de junio de 1999 fueron el motivo por el que la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón retrasó la exposición de estos informes hasta la nueva composición de la Cámara. Así la exposición del informe de 1990 tuvo lugar el 3 de octubre de 1991 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 5); el de 1994, el 20 de octubre de 1995 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 7) y el correspondiente a 1998 se presentó el 8 de octubre de 1999 (Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 5).

283 Ver la comparecencia del Justicia ante el Pleno de las Cortes para presentar su informe correspondiente a 1992 (Diario de Sesiones nº 57 de 30 de abril de 1993).

284 Ver Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 56 de 25 de abril de 1997.

285 Ver Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 5 de 8 de octubre de 1999.

286 Ver Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón nº 47 de 28 de mayo de 2001.

287 Ver artículo 82.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón de 26 de junio de 1997.

presentación del informe correspondiente al año 1999, el Justicia realiza una única intervención para responder a todas las exposiciones de los portavoces de los Grupos Parlamentarios.

Durante todo la sesión y con el fin de no distorsionar el objetivo de la misma, no se permite el diálogo entre los distintos grupos parlamentarios.

Con esta comparecencia anual, el Justicia consigue por un lado conocer la opinión de las Cortes sobre los criterios de actuación de su institución, y por otro aumenta la difusión de sus informes anuales (ya publicados por la propia institución del Justicia y por el Boletín Oficial de las Cortes) y por tanto de su actividad, puesto que al ser una sesión pública, el contenido de los mismos puede llegar al conocimiento general de la sociedad.

CAPÍTULO IV
LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y LOS PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD

1. INTRODUCCIÓN

Si la función de protección y defensa de los derechos y libertades es común a todos los Defensores autonómicos, al Defensor del Pueblo estatal y a las instituciones afines de otros países, el Justicia de Aragón se distingue además por tener asignadas otras dos misiones, una de ellas, la que aquí nos interesa, es la defensa del propio Estatuto de Autonomía[288]. Es esta la misión que más viene a recordar el papel de interprete del fuero y juez del contrafuero del Justicia histórico, aunque su poder y medios de reacción sean ahora bien distintos. El Justicia actual, como en el desempeño de sus otras dos funciones, tiene también aquí limitadas sus posibilidades de reacción, en caso de estimar producida la violación del Estatuto, a la emisión de sugerencias, recomendaciones y requerimientos sin valor vinculante por sí. Esta caren-

288 La atribución novedosa y singular de las misiones de tutela del ordenamiento jurídico y de defensa del Estatuto de Autonomía a un Defensor Autonómico, que tuvo lugar en la creación y regulación de la institución aragonesa, fue años más tarde reproducida en la normativa reguladora de otros tres Defensores Autonómicos, dos en funcionamiento, el Procurador del Común de Castilla y León (Ley 2/1994, de 9 de marzo; y posteriormente en la reforma del Estatuto de Autonomía castellano-leonés aprobada por Ley Orgánica 4/99 de 8 de enero) y el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha (Ley 16/2001, de 20 de diciembre), y un tercero del que sólo existe regulación legal, el Defensor del Pueblo cántabro (Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria).

cia de facultades decisorias con eficacia propia, que en esta misión específica va además acompañada de una imprescindible colaboración con otras instituciones (véase la presentación de recursos de inconstitucionalidad o de conflictos de competencia) para poder llevarla a cabo, afecta de una manera directa a las relaciones del Justicia con el órgano institucional que le elige, las Cortes de Aragón. De esta especial dependencia y del régimen de colaboración con el Defensor del Pueblo nos detendremos en este capítulo.

Los redactores de esta norma institucional básica de la Comunidad Autónoma estimaron la necesidad de establecer unos mecanismos para su defensa (entre ellos la institución del Justicia) que de un modo especial velara por su integridad y correcta aplicación, del mismo modo que la Constitución española goza de unos especiales procedimientos de defensa y salvaguarda. Los ataques al Estatuto de Autonomía pueden proceder tanto de dentro como de fuera de la Comunidad Autónoma, y provenir tanto de una determinada normativa que de algún modo vulnere lo previsto en dicho Estatuto como de la actividad de algún organismo que desconozca o menosprecie la normativa estatutaria. En este capítulo se realiza un estudio sistemático y pormenorizado de la procedencia de estas violaciones, prestando una especial atención a las actuaciones de la institución encaminadas a su corrección.

Por último es necesario dedicar un espacio a los problemas que para la Oficina del Justicia supuso la puesta en marcha de esta función no excesivamente delimitada en la normativa reguladora de la institución y a la evolución que en los criterios de actuación se han sucedido en estos años.

2. LA REGULACIÓN LEGISLATIVA DE LA FUNCIÓN DE DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

A) La defensa del Estatuto de Autonomía en la Ley reguladora del Justicia

La función de Defensa del Estatuto configura un conjunto de posibilidades de actuación que otorgan al Justicia un alto poder[289] y al mismo tiempo le coloca en el máximo punto de riesgo posible en cuanto que esta función lleva siempre un reproche de contenido político dirigido a otras instituciones y consistente en haber llevado a cabo actuaciones contra el Estatuto de Autonomía.

Conforme a la regulación especifica de esta misión, recogida en la Ley del Justicia, se prevé su actuación en los siguientes supuestos, distinguiendo en función del tipo de acto o norma vulneradora y del origen de la vulneración.

Cuando una Ley o disposición con fuerza de Ley (estatal, aragonesa o proveniente de otra Comunidad Autónoma) contradice el Estatuto de Autonomía o una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, el Estatuto o en la correspondiente Ley, el Justicia se dirigirá a la Diputación General de Aragón o a las Cortes instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia. Si los órganos autonómicos aragoneses no estuvieran legitimados[290] o no consideraran oportuna la interposición de dicho recurso, el Justicia podrá dirigirse al Defensor del Pueblo para solicitar idéntica respuesta.

---

289 En contra de esta potestad atribuida estatutariamente al Justicia de Aragón se manifiesta EMBID IRUJO por los posibles riesgos políticos de perturbación. Ver El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, Madrid. INAP, 1991, p. 152.

290 Ver artículo 32.1 y 32.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

La Recomendación emitida por el Justicia, que deberá ser motivada, se publicará en el Boletín Oficial de Aragón o en el de las Cortes de Aragón según proceda la publicación. Ante esta recomendación, la Diputación General o las Cortes adoptarán la decisión que estimen pertinente, que habrá de ser asimismo motivada y que se publicará seguidamente en el mismo Boletín que la Recomendación.

Existe una segunda posibilidad cuando la violación del Estatuto proviene de la actuación de una Corporación Local aragonesa. En este caso, el Justicia se dirigirá a ésta sugiriéndole la medida a adoptar y lo pondrá también en conocimiento de las Cortes de Aragón[291]. Esta previsión sigue incidiendo en el convencimiento de la posibilidad de supervisión de la actividad de los entes locales, aquí desde el punto de vista particular de Defensa del Estatuto de Autonomía, y no fue objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Nación poco después de aprobarse la Ley.

Y la última situación prevista por la Ley es la de la posible vulneración del Estatuto por un acto de las Cortes de Aragón. El cauce de actuación del Justicia en este supuesto es el de requerir al mismo organismo infractor para que subsane su actuación y de no hacerlo, ponerlo en conocimiento del Defensor del Pueblo sugiriéndole la medida a adoptar.

Como se observa, la Ley no otorga a la institución facultades decisorias con eficacia propia para declarar por sí la vulneración por parte de una disposición o de un acto del poder público de lo previsto en el Estatuto de Autonomía. Su posibilidad de reacción se limita a instar la actuación de otros organismos, que

---

291 Resulta poco operativo desde el punto de vista jurídico que el Justicia se dirija en estos casos a las Cortes de Aragón y no a la Diputación General, que es quién puede ejercitar según la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (arts. 63 a 65), la impugnación contenciosa frente los actos y acuerdos locales que menoscaben las competencias de la Comunidad Autónoma, interfieran su ejercicio o excedan de las competencias de éstas.

son los legitimados para ejercitar los posibles recursos. Esta dependencia resulta especialmente problemática cuando los propios órganos de la Comunidad Autónoma no aceptan las recomendaciones de la institución y el Justicia debe acudir al Defensor del Pueblo interesándose por su resolución. Supone un cierto menosprecio para la conciencia autonómica que la reacción contra un acto de la Comunidad Autónoma se busque en una institución externa a ella. Esta situación es todavía más conflictiva cuando el Justicia, comisionado parlamentario autonómico, ante la negativa de actuación de las Cortes de Aragón, acuda al Defensor del Pueblo para que intervenga frente a las propias Cortes.

El seguimiento y resultado de estas recomendaciones, especialmente de aquellas que instan a la interposición de recurso de inconstitucionalidad o de conflicto de competencia, deben recogerse en el Informe anual del Justicia. Asimismo en este informe se da cuenta del resto de las actuaciones realizadas en defensa del Estatuto de Autonomía.

Por último, señalar que la Ley reguladora de la institución se olvida de la posibilidad de que la violación del Estatuto se derive de la actuación de la Administración Autonómica, a la que no se contempla como posible infractora de éste.

B) Problemas en la puesta en práctica de dicha regulación

a) Delimitación del ámbito de actuación

La aplicación de lo previsto entre los artículos 27 y 29 de la Ley del Justicia no ha estado exenta de problemas, y el más importante de ellos ha sido el de la adopción de un criterio claro sobre que es, en los distintos ámbitos, materia propia de este área.

Mientras que el criterio de la institución sobre que normas estatales o provenientes de otras Comunidades son objeto de análisis en el área de Defensa del Estatuto siempre ha sido claro, la delimitación de criterios diferenciadores ha sido más difusa al tratarse de normas de la propia Comunidad Autónoma:

Por lo que respecta a las normas estatales, se abre expediente de seguimiento sobre aquellas normas que bien por tener el carácter de Ley Orgánica o por tratar de materias objeto de competencias compartidas o concurrentes entre Estado-Comunidad Autónoma puedan tener una incidencia directa sobre el Estatuto de Autonomía. En tanto que el factor determinante de la actuación del Justicia sobre normas o actos de otras Comunidades Autónomas, ha sido la apreciación de que un acto concreto o una norma específica de una Comunidad vecina pudiera incidir sobre el orden de competencias del Estatuto de Autonomía o afectara de manera directa o indirecta al libre ejercicio de los derechos de toda índole que el Estatuto reconoce a los ciudadanos aragoneses.

El criterio utilizado por la institución para deslindar que normas aragonesas son objeto de estudio en esta área ha variado según se han ido sucediendo los cambios del titular de la misma: En la primera etapa, se abría un expediente de seguimiento sobre todos los proyectos de ley que desarrollaban por primera vez alguno de los ámbitos materiales de competencias contenido en el propio Estatuto; sobre todas las proposiciones de ley, ya admitidas a trámite y tomadas en consideración por las Cortes, y que tenían por objeto igual desarrollo de materias que el expresado en relación con los proyectos de ley; y sobre todos aquellos Decretos y decisiones de la Diputación General o de alguno de sus miembros que tengan la misma finalidad, bien por tratarse de reglamentos independientes, bien por ser desarrollo de la legislación del Estado en materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene atribuidas competencias de desarrollo legislativo y/o de ejecución de la legislación estatal.

En el mandato del segundo Justicia se modificó el criterio de asignación de expedientes, concentrándose en este área el estudio de todas las Leyes aragonesas, tanto las que regulan por primera vez competencias estatutarias, como las que modifican o complementan leyes de la Comunidad Autónoma, dejándose el

análisis de todos los Reglamentos aragoneses (independientes o no) para el área de Tutela del Ordenamiento Jurídico[292]. Esta decisión se ha mantenido también en la tercera etapa de la institución, aunque se ha modificado significativamente el número de asuntos tratados, ya que se ha dejado de abrir expediente de oficio sobre todo proyecto y proposición de Ley que se presenta a las Cortes de Aragón y se ha limitado a aquellas normas (o propuestas de normas) de rango legal cuyo examen el Justicia considera de interés. La supervisión del contenido de las leyes aragonesas si bien puede suceder tanto tras la aprobación de las mismas o durante su tramitación parlamentaria, ha sido mayoritariamente durante ésta última cuando se ha producido la intervención del Justicia[293]. De manera excepcional, en dos ocasiones, desde la institución se ha emitido una valoración en fases anteriores a la tramitación de los Proyectos de Ley, y ha siso como resultado de las consultas establecidas por la Diputación General de Aragón al Justicia solicitando su opinión sobre los Anteproyectos de Ley de Informática y Protección de datos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón[294]; y el de la Infancia y Adolescencia de Aragón[295].

---

292 Esta decisión se adoptó por el nuevo equipo nombrado en 1993 partiendo de la idea de que una ley, sea reguladora originaria de una materia o reformadora, tiene siempre como parámetros de análisis el Estatuto y la Constitución, mientras que los Reglamentos tienen, en cambio como parámetros de análisis el Estatuto y las leyes (estatales, en su caso, o autonómicas) y por lo tanto parecía que este criterio era el más adecuado al sentido de la función de la Defensa del Estatuto.

293 MURILLO GARCÍA-ATANCE, I., en el Justicia de Aragón: Algunas cuestiones pendientes en «Revista Aragonesa de Administración Pública» nº 20, 2002, p. 163, señala el riesgo de colisión que se puede producir entre estos informes emitidos por el Justicia y los realizados por la Comisión Jurídica Asesora, órgano colegiado creado por Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que asume la función consultiva suprema del Gobierno de Aragón. Si bien en ambos casos se trata de informes no vinculantes por lo que en caso de una eventual discordancia jurídica entre ellos (que no se ha producido a lo largo de estos años) no supone una disfunción, se revela necesaria una adecuada colaboración entre institución del Justicia y la Comisión Jurídica Asesora.

294 Ver Informe Anual de el Justicia de Aragón de 1998, págs. 715-724.

295 Ver Informe Anual de el Justicia de Aragón de 1998, págs. 738-739

A pesar de todas estas variaciones, se ha mantenido el criterio general de estudiar estas normas desde la más amplia consideración de las competencias de la Comunidad Autónoma. Entendiéndose que, salvo casos excepcionales (por ejemplo, una extralimitación notoria), no es misión del Justicia plantear dudas sobre posibles excesos competenciales del legislativo aragonés, función que compete a los servicios jurídicos de la Administración General del Estado.

Pero la mayor dificultad de interpretación y sobre todo de aplicación ha venido dada por la posible actuación del Justicia ante un acto de las Cortes de Aragón. La redacción del precepto no fue demasiado explícita y como además no existen antecedentes en el debate parlamentario que expliquen su propósito original, ha habido que delimitar a que tipo de actos de las Cortes se refería la Ley, y en este aspecto casi toda la doctrina ha mantenido una posición homogénea, estimando que se está hablando de actuaciones distintas de las estrictamente legislativas[296].

La interpretación generalizada de este artículo, asumida por la propia institución, que por otra parte no lo ha aplicado nunca en los quince años de funcionamiento del Justicia[297], es que se refiere sólo y exclusivamente a los actos de las Cortes y nunca a las normas que de éstas emanan. En cuanto a que tipo de actos, si de Administración parlamentaria o actos parlamentarios pro-

---

296 Véase los artículos de ARAGÓN REYES, M., La Ley del Procurador del Común de Castilla y León, en «Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas», Cortes de Castilla y León-Universidad de León, Valladolid, 1995, págs. 54-56, y de SALANOVA ALCALDE., R., El Justicia de Aragón. En «La Comunidad Autónoma de Aragón: (Instituciones políticas y administrativas)». Zaragoza , Ibercaja, 1991, p. 220. En discrepancia con esta postura general consultar FOLCHI, I. y BAYONA, A., La defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Instituciones similares al Defensor del Pueblo. «Revista Vasca de Administración Pública nº 6, 1983, p. 87.

297 El Procurador del Común, que en su Ley reguladora contiene un precepto idéntico al aquí estudiado, si planteó su utilización ante una queja de una procuradora del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida contra una actuación de las Cortes de Castilla-León. Sin embargo, las Cortes rechazaron la competencia del Procurador para dirigirse a ellas, quedando el asunto en vía muerta.

piamente dichos, desde la institución del Justicia se entiende que sólo determinados actos infractores del Estatuto pueden constituir al mismo tiempo una infracción de algunos derechos fundamentales, esto es, aquellos que infrinjan lo recogido en una parte muy precisa del Estatuto, la dedicada al Parlamento autonómico. Desde esta interpretación se reduce el ámbito de los actos objeto del artículo 28 de la Ley del Justicia a los actos parlamentarios que puedan afectar a los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución[298].

Para ARAGÓN REYES, sólo desde este punto de vista tiene sentido la apelación que se realiza al Defensor del Pueblo en la redacción de dicho artículo, dada su legitimación objetiva para interponer recurso de amparo, pero la intervención del Justicia de Aragón «alcanzaría el significado de control de los «interna corporis acta» y, por consiguiente, de mediación en las contiendas políticas de los parlamentarios o grupos parlamentarios»[299], lo que se aleja manifiestamente de los objetivos de la institución.

b) Localización y seguimiento de la información

La principal dificultad que encontró la institución al hacer efectiva esta misión de Defensa del Estatuto fue la de establecer los medios y procedimientos a utilizar para obtener la información necesaria con que desempeñar esta función. Ya que si para la protección de los derechos individuales y colectivos son los propios ciudadanos quienes con sus quejas indican al Justicia cuales son las vías de actuación, en el ámbito que nos ocupa si sólo se actuara en función de las escasas quejas concretas que sobre

298 El artículo 23 de la Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

299 ARAGÓN REYES, M., La Ley del Procurador del Común de Castilla y León, en «Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas», Cortes de Castilla y León-Universidad de León, Valladolid, 1995, p. 54.

dicho tema se presentan sería imposible alcanzar el objetivo general propuesto.

Era por tanto necesario para el desarrollo de esta misión, un trabajo desde la propia institución de localización, seguimiento, clasificación y estudio de la información suficiente para detectar la realización de actos o la toma de disposiciones que requieran una supervisión preventiva en ejercicio de la función encomendada. La falta de medios personales para desempeñar esta burocrática tarea hizo que el Departamento responsable de la defensa del Estatuto y de la tutela del ordenamiento jurídico aragonés (áreas que como ya hemos visto estaban integradas en un sólo departamento hasta el mandato del tercer Justicia) no funcionara a pleno rendimiento hasta el año 1991, después de la remodelación organizativa que se produjo con la aprobación del Reglamento de la institución y con el incremento aprobado en materia de personal en los presupuestos de 1991. A partir de este año el Departamento contó con tres Asesores, uno Asesor de Area al frente de cada una de las dos funciones y un tercer Asesor con la responsabilidad de coordinar el Departamento.

En la labor de recopilación de información que se realiza desde la institución se prima el seguimiento continuado de los Boletines oficiales en tanto que fuente de publicación de las normas y el detenido estudio de aquéllas que pueden tener una incidencia sobre el ámbito material de competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma de Aragón. Así, se analiza el Boletín Oficial de Aragón y el de las Cortes de Aragón, los Boletines Oficiales de las Diputaciones Provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza, el Boletín Oficial del Estado y los Boletines del Congreso y del Senado. También se está al corriente de cuantos recursos de amparo, de inconstitucionalidad y cuestiones de competencia están en tramitación ante el Tribunal Constitucional y pueden afectar a la Comunidad Autónoma o a las funciones de la institución. Se recibe también cumplida información por parte de los órganos de la Administración de Justicia y del Tribunal Superior

de Justicia de Aragón que remiten a la institución automáticamente cuantas sentencias se dictan sobre Derecho aragonés.

Dentro del criterio selectivo elegido por la institución a la hora de abordar el amplio contenido de la misión que se le encomienda, se ha tenido también en cuenta la labor legislativa de las otras Comunidades Autónomas, tanto para formar un archivo de legislación que permita al Justicia y a sus Asesores una visión comparada del tratamiento legislativo que reciben las diversas materias en las restantes Comunidades Autónomas[300], como para detectar si alguna norma o acto va en detrimento de las competencias legalmente asumidas por Aragón.

Con toda la información recopilada, el Departamento responsable de este Area, eleva al Asesor-Jefe de la institución un informe sobre las disposiciones aparecidas en los citados Diarios Oficiales, con indicación sobre si, en su opinión hay algo que exija o recomiende la apertura de un expediente concreto de análisis en profundidad sobre si procede una actuación del Justicia en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

Pero no sólo el personal de la institución adscrito a este Departamento se ocupa de este tipo de expedientes porque cuando desde el Area de defensa de los derechos de los ciudadanos se considera que de la información recabada en la tramitación de un expediente de queja, y con independencia de la existencia o no de la irregularidad administrativa que motiva la queja del ciudadano, se desprende la existencia de una disposición que pueda contradecir el Estatuto de Autonomía, se eleva al Asesor-Jefe, quién de estimarlo procedente, lo remite al Departamento responsable de las otras dos funciones para su análisis y posterior informe en los términos previstos en el apartado anterior.

---

300 En este archivo de legislación se incluyen también las normas estatales y aragonesas (cuyo seguimiento se realiza a través de los Boletines ya citados), y se complementa con dos más, uno destinado a recopilar artículos y comentarios doctrinales sobre esas materias y el segundo que recoge la jurisprudencia que va recayendo sobre las mismas, fundamentalmente del Tribunal Constitucional.

3. ACTIVIDAD DEL AREA

A) Comparación de la actividad. Distribución temporal

Un total de 434 expedientes se han abierto en esta área durante estos años, distribuidos hasta 1999 de un modo bastante uniforme. Dejando a un lado los datos referentes a los dos primeros años, en los que como ya hemos visto no se produjo un funcionamiento real de está función[301], las variaciones observadas en este periodo no son especialmente significativas, siendo sólo reseñables tres hechos:

Con carácter general se constata una consolidación de la actividad de éste área en la segunda etapa de la institución (1993-1997), que registra un considerable aumento en el número de expedientes abiertos con respecto a la primera etapa (221 expedientes frente a 177).

Deteniéndonos en las oscilaciones puntuales que se han producido en todo este periodo, hay dos factores, uno que tiene que ver con el funcionamiento de la institución y otro externo a ella que las han determinado. Debido al peso que tienen en esta área los expedientes de seguimiento de normas aragonesas, los años inmediatamente anteriores a la convocatoria de elecciones autonómicas, caracterizados habitualmente por una gran actividad normativa, son los que presentan el mayor número de expedientes. De ahí los 48 expedientes abiertos en 1990, los 46 en 1994 y los 55 del año 1995, que aunque fue un año de convocatoria electoral, ésta tuvo lugar al final del primer periodo ordinario de sesiones de las Cortes de Aragón[302]. Por el mismo motivo se explican los escasos expedientes de seguimiento tramitados en 1992 y 1993, años de gran inestabilidad política en el gobierno que presidía

301 Todos los expedientes abiertos en los años 1988 y 1989 lo son a consecuencia de la derivación de unas quejas concretas del Departamento de Defensa de los derechos y libertades que planteaban temas incluibles en esta área.

302 Hay que tener en cuenta además que 1995, es el año en que más expedientes de seguimiento de normas estatales (20) se han archivado en todo este periodo.

Emilio Eiroa y que alcanza su máxima expresión en septiembre de 1993 con la moción de censura presentada por la oposición y que propició un cambio de gobierno en la Comunidad Autónoma, gracias al voto tránsfuga de un diputado del Grupo Parlamentario Aragonés.

El cambio de titular de la institución es otro de los factores que influyen en las variaciones observadas, ya sea porque al finalizar cada etapa se realiza un esfuerzo por archivar todos los expedientes arrastrados de otros años (véase como ejemplo los 52 expedientes correspondientes a 1997), o porque el nombramiento de un nuevo Justicia lleva consigo un cambio en el método de trabajo del departamento. Esto último fue lo que ocurrió en 1998, ya que hasta ese año se abría expediente de oficio (por lo que a normas autonómicas se refiere) sobre todo Proyecto de Ley o Proposición de Ley que se presentará en las Cortes de Aragón, y a partir de la toma de posesión del actual Justicia, sólo se abre expediente con relación a aquellas normas (o propuestas de normas) de rango legal cuyo examen se considera de interés. Ese primer año ya se hace visible un descenso en el número de expedientes que es mucho más evidente, y que refleja realmente la modificación propuesta por el nuevo equipo en los cuatro últimos años.

CUADRO XXVII
TOTAL DE EXPEDIENTES DEL AREA

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
22	17	48	36	24	30	46	55	38	52	37	8	9	6	6

* Las cifras de este cuadro no coinciden con las recogidas en el cuadro IX del capítulo III, porque aquí se contabilizan en cada año, además de los expedientes incoados y archivados en ese mismo año, los que se arrastran de años anteriores.

Del total de expedientes tramitados, son inmensa mayoría los abiertos de oficio por la institución, sólo 64 expedientes se han

abierto a consecuencia de queja. Del análisis de unos y otros, teniendo en cuenta la procedencia de la norma objeto de expediente (estatal, aragonesa u otras) nos ocupamos ahora.

El mayor número de expedientes abiertos de oficio en el periodo estudiado son de un modo destacado los de seguimiento de normas autonómicas. Al abrirse expediente de oficio ante cualquier Proyecto o Proposición de Ley presentado en las Cortes de Aragón, supera siempre en número a las normas estatales que son objeto de seguimiento, ya que desde la institución sólo se analizan aquellas normas que tienen carácter de Ley Orgánica o que tratan de materias objeto de competencias compartidas entre Estado-Comunidad Autónoma. Incluso con el cambio de orientación del Departamento en la tercera etapa del Justiciazgo, el estudio de las normas autonómicas sigue siendo lo que genera un mayor número de expedientes incoados.

El año que contabiliza un mayor número de expedientes de seguimiento de normas estatales, 1995, se debe a los numerosos Reales-Decretos que se aprobaron, tras la reforma del Estatuto de Autonomía de 1994, para instrumentalizar el traspaso a Aragón de diversas funciones y servicios vinculadas al ejercicio de las competencias recientemente atribuidas. Este mismo motivo dio lugar a los datos referentes a los años 1997 y 1998, tras la reforma del Estatuto de 1996.

El tercer apartado «otros expedientes», está compuesto en su mayor parte por expedientes de seguimiento de actos o disposiciones de otras Comunidades Autónomas que inciden negativamente sobre el orden de competencias establecido en el Estatuto de Autonomía aragonés. También están incluidos en esta categoría aquellos expedientes referidos a la actuación de algunos entes locales aragoneses, como es el caso del empadronamiento en pueblos de Navarra de vecinos que residen en localidades aragonesas limítrofes con esa Comunidad Autónoma o el deslinde de términos municipales de la provincia de Teruel con municipios colindantes de Castilla-La Mancha. Por último se recogen tam-

bién aquellos expedientes que difícilmente encajan en los dos apartados anteriores, como el seguimiento que se ha realizado a las Ponencias sobre el sistema de financiación autonómica y del estudio de los enclaves territoriales existentes en España creadas en el Senado en los años 1996 y 1994 respectivamente, el informe sobre los límites diocesanos de Aragón, o el traslado de los restos mortales de Mariano Lagasca desde Barcelona a su localidad natal en la provincia de Zaragoza.

CUADRO XXVIII
EXPEDIENTES ABIERTOS DE OFICIO

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1988	1999	2000	2001	2002
NORMAS ESTATALES	2	2	16	19	7	10	16	20	9	16	16	1	2	—	—
NORMAS AUTONÓMICAS	—	—	30	17	10	17	24	27	20	28	18	1	2	2	2
OTROS EXPEDIENTES*	—	—	2	—	3	1	5	7	8	8	1	—	—	1	—
TOTAL	2	2	48	36	20	28	45	54	37	52	35	2	4	3	2

*Dentro del apartado «Otros expedientes» hay que distinguir en primer lugar, por ser el mayor número de expedientes, los de seguimiento de la actividad de otras Comunidades Autónomas, los referidos a actuaciones de los entes locales aragoneses y algún expediente que no tiene acomodo en ninguno de los apartados anteriores.

Del reducido grupo de expedientes abiertos a instancia de parte, son especialmente destacables los datos referentes a los dos primeros y a los cuatro últimos años de funcionamiento de la institución. Como ya hemos visto, los datos de 1988-1989 se deben a una especial configuración de la actividad del área en los primeros años condicionada por la falta de medios personales y técnicos para desarrollar la labor de seguimiento de las normativas estatal y autonómicas que le encomendaba el mandato estatutario. Aunque el número de expedientes abiertos a incitativa de queja entre los años 1999-2002 no resulta claramente destacable,

si lo es en cambio al ponerlos en relación con el total de los tramitados en esos años. Es el resultado como señala el Asesor Responsable del Justicia de Aragón, MURILLO GARCÍA-ATANCE de la intensificación desde el Departamento de Defensa del Estatuto de Autonomía y de Tutela del ordenamiento jurídico aragonés del método de información conectado a la función de defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos[303], de la que se derivan aquellos expedientes que requerían de un estudio jurídico en relación directa con el Estatuto de Autonomía.

El perfil de los presentadores de estas quejas se aleja del común de las recibidas por el Departamento de defensa de los derechos y libertades, que en su mayoría están suscritas por ciudadanos anónimos o en algún caso por asociaciones o grupos de afectados, mientras que en lo que aquí nos ocupa, tienen un gran peso aquellas quejas presentadas por miembros de alguna institución aragonesa, ya sea de las Cortes, del Gobierno de Aragón o de alguna Corporación local.

CUADRO XXIX
EXPEDIENTES ABIERTOS A CONSECUENCIA DE QUEJA

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1988	1999	2000	2001	2002
NORMAS ESTATALES	3	4	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	1	—	1
NORMAS AUTONÓMICAS	—	1	—	—	—	—	—	1	—	—	2	6	4	3	—
OTROS EXPEDIENTES*	17	10	—	—	4	—	1	—	1	—	—	—	—	—	3
TOTAL	20	15	—	—	4	2	1	1	1	—	2	6	5	3	4

*El apartado «Otros expedientes» recoge sustancialmente expedientes procedentes del área de protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y un único expediente referido a la actividad de una entidad local aragonesa.

303. MURILLO GARCÍA-ATANCE, I., en el Justicia de Aragón: Algunas cuestiones pendientes en «Revista Aragonesa de Administración Pública» nº 20, 2002, p. 154.

B) Clasificación de las actuaciones por expediente de oficio o por consecuencia de queja

a) Expedientes de oficio

Para un análisis de la actuación de la institución en este área es necesario además de conocer su normativa reguladora, los criterios teóricos que marcan su actividad y la evolución numérica de los expedientes tramitados, entrar en un estudio detallado de los mismos o por lo menos de los más relevantes.

El estudio se hace aquí atendiendo al origen de la norma o del acto presumiblemente vulnerador, distinguiendo entre los que proceden de la Comunidad Autónoma aragonesa, las normas o actos estatales y los provenientes de otras Comunidades Autónomas. Los expedientes son analizados teniendo en cuenta los motivos que motivaron su apertura, el proceso de su tramitación y la reacción a la resolución del Justicia, con la que se procede al archivo de éstos.

a') Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma

Es este el ámbito donde mayor número de expedientes se han abierto en lo que a la Defensa del Estatuto de Autonomía se refiere (un total de 198 en los quince años)[304], y que presenta un menor índice de conflictividad, ya que del total de expedientes abiertos tan sólo dieciocho han finalizado con una resolución expresa del Justicia al detectarse alguna irregularidad. Es por eso, que si sólo atendiéramos a la cantidad de expedientes incoados parecería en un primer momento que su supervisión es lo que ha

304 Este número tan elevado de expedientes se debe a que hasta 1998 se abría expediente de oficio sobre todo Proyecto de Ley o Proposición de Ley que se presentará en las Cortes de Aragón, a esto hay que unir que durante el mandato del primer Justicia, se abría además expediente sobre todo Decreto de la Diputación General de Aragón que desarrollara por primera vez alguno de los ámbitos materiales de competencias contenidos en el Estatuto.

centrado la actividad del área, pero no ha sido así, sólo unos pocos expedientes han motivado una labor de análisis y seguimiento por parte de la institución. Ha sido como luego veremos el estudio de las normas o actos del Estado o de otras Comunidades Autónomas lo que ha ocupado gran parte de la tarea de este Departamento.

Enumerar el total de los expedientes abiertos resultaría muy premioso, y no añadiría información de interés alguna, ya que la inmensa mayoría se ha archivado bien por haber caducado en su tramitación parlamentaria o al haber finalizado la misma sin que fuera reseñable ninguna anomalía. Por esta razón, en este epígrafe nos ocuparemos sólo de aquellos expedientes que han suscitado algún tipo de recomendación o sugerencia por parte del Justicia.

En una sola ocasión, se apreció por parte de esta institución el riesgo de vulneración del Estatuto de Autonomía, y fue con motivo del dictamen aprobado por la Comisión Institucional relativo a la Proposición de Ley de modificación de la Ley 11/1997, de 28 de noviembre, sobre medidas urgentes en materia de personal. La nueva redacción de la Ley vulneraba abiertamente el principio constitucional de igualdad en el acceso a la función pública recogido en el artículo 23 de la Constitución, y por tanto el precepto sexto del Estatuto de Autonomía, al dispensar un tratamiento excepcional y privilegiado a las personas que ocupan puestos con carácter interino en el ámbito sanitario, por lo que el Justicia emitió una recomendación a las Cortes de Aragón para que el informe pudiera ser tenido en consideración con anterioridad a la celebración del Pleno. Si bien la recomendación se entendió asumida al rechazar el Pleno de las Cortes el dictamen de la Comisión Institucional, generó un profundo malestar en la Mesa de las Cortes por lo que entendía una extralimitación de las funciones de la institución supervisora[305]. Este acontecimiento volvió

305 Según el escrito de la Mesa de las Cortes de Aragón remitido al Justicia (ver Informe Anual del Justicia de Aragón del año 2000, p. 1862) el dictamen de la Comisión se integra en el seno del procedimiento legislativo, es decir no se trata de un texto que forme

a tensar las relaciones con este órgano del Parlamento, que se habían desarrollado con total cordialidad desde 1996, año en el que como hemos visto no se procedió a la presentación del informe anual del Justicia ante el Pleno de las Cortes, al no ser requerido por la Mesa.

La reacción de la Mesa de las Cortes resultó sorprendente, si se tiene en cuenta que desde el Departamento de Defensa no sólo se llevaba años abriendo expediente sobre cualquier Proyecto o Proposición de Ley del que se tuviera conocimiento, sino que en algunas ocasiones como veremos se han incoado este tipo de expedientes a solicitud de algún grupo parlamentario.

Este ha sido un caso excepcional, ya que a diferencia de lo señalado en la Ley reguladora de la institución, el Justicia no sólo ha emitido recomendaciones cuando ha detectado una vulneración del Estatuto de Autonomía, sino que en numerosas ocasiones estas recomendaciones resultan simplemente consideraciones de naturaleza técnica sobre algunos Proyectos de Ley durante su tramitación parlamentaria. Es el caso de los expedientes de seguimiento relativos al Proyecto de Ley de inspección y procedimiento en materia de disciplina turística (Ley 5/1993, de 29 de marzo) y el Proyecto de Ley de comarcalización de Aragón (Ley 10/1993, de 4 de octubre), sobre los que el Justicia, al detectar deficiencias técnicas de menor entidad[306], realizó diversas observaciones para el perfeccionamiento de dichos textos legales, que por otra parte no tuvieron ninguna respuesta de las Cortes de Aragón. Otros tres expedientes más se abrieron al detectarse este mismo tipo de deficiencias, aunque en estos casos iban acompañadas de otros errores de mayor calado que afectaban en gran manera a la calidad normativa de las mismas: El Proyecto de Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, el Proyecto de Ley de Organización y

---

ya parte del ordenamiento jurídico y por tanto escapa tanto de las funciones de defensa del ordenamiento jurídico aragonés o de la defensa del Estatuto de Autonomía.

306 Ver pags. 482-483 del Informe Anual del Justicia de Aragón correspondiente al año 1993.

Funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Proyecto de Ley de Caza (Ley 12/1992, de 10 de diciembre).

En estos dos primeros proyectos de ley se observan además de imprecisiones, erratas e incorrecciones terminológicas, contradicciones entre artículos de un mismo Proyecto y discordancias entre artículos de ambos proyectos, reproducciones imprecisas o ausencias de remisión expresa a sus leyes estatales de referencia, e incluso contradicciones con las mismas[307]. El Justicia de Aragón envió sendos informes a las Cortes de Aragón en los que señalaba todas las deficiencias de técnica legislativa encontradas, y en el que sugería su corrección. El primero de los Proyectos de Ley se convirtió en Ley 1/1995, de 16 de febrero del Presidente y del Gobierno de Aragón (sin los errores antes señalados) y el Proyecto de Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón caducó en su tramitación al disolverse las Cortes de Aragón ante la convocatoria electoral de mayo de 1995. Fue en 1996 cuando se aprobó la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, con una redacción muy diferente al Proyecto de Ley estudiado y en el que no se detectó por la institución deficiencias reseñables.

El análisis del Proyecto de Ley de Caza motivó que el Justicia emitiera una resolución al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, en la que se sugería que en el desarrollo reglamentario de la Ley se solventaran las incoherencias observadas entre dos artículos de la Ley, se recogiera en este desarrollo posterior los usos y costumbres cinegéticas que se practican en Aragón y se tuviera en cuenta entre los modelos administrativos a cumplimentar por los peticionarios de licencias de caza el caso del menor de edad de catorce años de vecindad civil aragonesa,

307 La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 30/1984 de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

que se encuentra previsto en la Ley[308]. La resolución del Justicia de Aragón no obtuvo respuesta del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes.

Como habíamos señalado al principio del capítulo, se han estudiado dentro de esta área, y hasta el año 1993, aquellos decretos de la Diputación General de Aragón que o bien desarrollan directamente previsiones estatutarias o normas estatales en materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene algún tipo de competencias. Es precisamente esta última afirmación, una de las principales preocupaciones de la institución durante este periodo y en esta área, y que se concreta en la apertura de un grupo de expedientes dedicados al seguimiento de la normativa urbanística aragonesa aprobada hasta el año 1993[309].

La constatación de que hasta ese momento, la normativa urbanística aragonesa había sido desarrollada exclusivamente por vía

---

308 El Proyecto de Ley de Caza de la anterior legislatura (1991) y que caducó en su tramitación, fue objeto de un seguimiento por la institución desde el área de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, al no contemplar en su articulado la situación específica de los menores de edad mayores de catorce años de vecindad civil aragonesa frente a los que ostentan otra vecindad civil. Estos primeros, según el artículo 5 de la Compilación de Derecho Civil de Aragón, no necesitan la autorización escrita de la persona que legalmente le represente, como decía el Proyecto, porque el aragonés menor mayor de catorce años no tiene representante legal, ni necesita el consentimiento o a la autorización de quienes ostentan 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. Este expediente se resolvió con una Sugerencia al Presidente y Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón para que sustituyeran el texto de dicho artículo, que fue aceptada y que recogió este nuevo Proyecto de Ley que estamos analizando.

309 Se han abierto cinco expedientes para el seguimiento de otros tantos decretos: Decreto 151/1989, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón por el que se regula la declaración de áreas de Rehabilitación Preferente por interés arquitectónico o cultural; Decreto 85/1990, de 5 de junio, de la Diputación General de Aragón por el que se regula la declaración de áreas de Rehabilitación Preferente por interés arquitectónico o cultural; Decreto 14/1991, de 19 de febrero, sobre Protección urbanística del territorio propuesto para la posible realización de los Juegos Olímpicos de Invierno en Jaca; Decreto 15/1991, de 19 de febrero, de Medidas Urgentes sobre garantías de urbanización en la ejecución urbanística; Decreto 89/1991, de 16 de abril, para la supresión de barreras arquitectónicas.

reglamentaria, motivó que el Justicia emitiera un informe dirigido a la Diputación General de Aragón para que se solventará esta anómala situación. En la citada resolución se denunciaba la reticencia de la Diputación General a desarrollar hasta sus últimas posibilidades las competencias transferidas, funcionando en demasiados casos como subsidiaria la legislación del Estado en cuestiones que son de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma[310] pero que no se encuentran legisladas. El Justicia denuncia asimismo la tendencia a normar por vía reglamentaria temas que deberían ser objeto de una ley, con lo que ello supone de sustraer de Las Cortes el debate y regulación de temas de interés general para los aragoneses. La resolución del Justicia no obtuvo respuesta por parte de la Diputación General, y no fue hasta el año 1999 cuando se promulga la Ley aragonesa 5/1999, de 25 de marzo, urbanística.

Hay otra serie de decretos que ha sido objeto de seguimiento por la institución al detectarse en su redacción numerosas cuestiones de calidad normativa, que repercutían negativamente en la claridad y coherencia que es exigible al ordenamiento jurídico y suponían un detrimento al principio de seguridad jurídica. 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/sin encabezamiento) son los errores más comunes detectados en los decretos aprobados por la Diputación General de Aragón entre los años 1991 y 1992[311]. El Justicia emitió además de las sugerencias particulares

310 Es este el caso del que nos estamos ocupando, ya que, aunque el Estatuto de Autonomía aragonés en su artículo 35.1.3 otorga competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda a la Comunidad Autónoma de Aragón, no existe legislación propia emanada de las Cortes de Aragón.

311 Se ha abierto expediente de seguimiento sobre los siguientes decretos de la Diputación General de Aragón: Decreto 11/1991, de 22 de enero, por el que se crea la Secretaría de Programación y Organización del Proceso Electoral; Decreto 1/1992, de 21 de enero,

ante la redacción de cada decreto[312], una recomendación de carácter general encaminada a la necesidad de establecer unas directrices generales a las que deberían ajustarse formalmente todas las normas reglamentarias emanadas de la Diputación General.

Un tercer grupo de expedientes, surge ante la necesidad de regulación de algunos ámbitos de la realidad social económica de la Comunidad Autónoma bien porque se encuentran de hecho en una situación de vacío legal o porque su regulación normativa ha quedado obsoleta y necesita actualización. Ordenados de un modo cronológico se encuentran los expedientes que se abrieron en 1998 ante la aparición de un nuevo fenómeno en la Administración Autonómica aragonesa, como es el de las fundaciones privadas de iniciativa pública, por el riesgo que conlleva de huida del derecho administrativo[313] y el segundo, ante la necesidad de modificar la Ley 3/84 de Tasas de la Comunidad Autónoma para adecuarla al marco legal de referencia vigente (Ley Orgánica 1/1989 de 13 de abril)[314].

En 1999 se incoó expediente de oficio ante la conveniencia de elaborar en Aragón una norma propia que completara y diera

---

sobre la rehabilitación, modificación o adopción de escudos, banderas y otros símbolos de municipios y demás entidades locales; y Decreto 15/1992, de 18 de febrero, sobre ayudas en materia de suelo y vivienda durante el cuatrienio 1992-1995.

312 Ante el primer Decreto 11/1991, de 22 de enero, el Justicia emitió una sugerencia, cuyo contenido fue aceptado y recogido en una posterior corrección de errores. Respecto a los dos últimos decretos, se emitieron dos sugerencias, la primera de ellas dirigida al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales que fue aceptada, y la segunda dirigida al Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, aceptada parcialmente.

313 El expediente finalizó con una Recomendación Formal al Presidente de las Cortes de Aragón y de la Diputación General para que se adoptaran las medidas oportunas para regular el fenómeno de las fundaciones privadas de iniciativa pública de Aragón. Éste se archivó, entendiéndose aceptada la recomendación, al regular en la Ley 12/1998, de 22 de diciembre, de medidas tributarias, financieras, y administrativas una norma específica para someter a control público a las fundaciones privadas de iniciativa pública.

314 Se archivó tras aceptar el Presidente de las Cortes la recomendación que se le había dirigido desde la institución para que se modificará la Ley aragonesa 3/84 reguladora de las Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma.

efectividad a la Directiva 90/ 313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y que finalizó con la aceptación por el Consejero de Medio Ambiente de la sugerencia del Justicia de Aragón. En el año 2000, el motivo de la apertura de expediente fue la necesidad de elaboración de un Proyecto de Ley que regulara las particularidades fiscales de la sucesión por causa de muerte, como fijaba la disposición Adicional de la Ley 1/1999[315]. En el 2001, se realizó desde la institución un informe sobre la necesidad de protección legal de los árboles singulares y monumentales de Aragón que finalizaba con una recomendación a las Cortes de Aragón que resultó aceptada, pero cuya aplicación efectiva todavía no ha tenido lugar. El expediente abierto en el año 2002 se debió a la constatación del incumplimiento reiterado de la Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias, en especial en lo referido a la las limitaciones al consumo del tabaco en centros sociosanitarios, y que motivó la emisión de una Sugerencia al Servicio Aragonés de la Salud que fue aceptada por el mismo.

Por último, se puede distinguir un último grupo de expedientes que comparten un único asunto: la delimitación de las funciones de la institución del Justicia. Dos han sido los expedientes abiertos en el año 1998 con este argumento de fondo, y que motivaron la elaboración de sendos informes por parte de la institución. El primero de ellos se elaboró como consecuencias de las dudas suscitadas por el Defensor del Pueblo en las XIII Jornadas de Coordinación de los Comisionados Parlamentarios celebradas en Canarias en noviembre de 1998, en cuanto a los términos en que debía circunscribirse la actuación de los Defensores autonómicos en materia de Administración Local. El Defensor del Pue-

315 El Gobierno de Aragón remitió a las Cortes el proyecto de Medidas Tributarias y Administrativas, que se convirtió en Ley 1372000, de 27 de diciembre, y que dedica su título I a las Medidas fiscales, entendiéndose así por aceptada la recomendación que en este mismo sentido emitió el Justicia.

blo, en su comunicación, y yendo mucho más allá del criterio expuesto por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 142/1988[316], negaba la posibilidad de delegar en los órganos similares de las Comunidades Autónomas las competencias que le han sido atribuidas constitucionalmente para la defensa de los derechos comprendidos en su título primero[317]. El Justicia de Aragón respondió a estas afirmaciones con la elaboración de un informe de recopilación de argumentos legales y doctrinales que contradicen esta rígida postura y solicitando una comprensión más abierta de las competencias que ostenta el Justicia sobre las Administraciones Locales de la Comunidad Autónoma[318].

Las funciones que el Proyecto de Ley sobre Informática y Protección de Datos en la Administración de la Comunidad Autónoma atribuye al Justicia de Aragón, fueron el objeto de este segundo expediente que finalizó con un informe que iba justo en la dirección contraria del anterior. Esto es, la satisfacción de la institución al otorgar este Proyecto de Ley las funciones de control sobre las actuaciones de la Diputación General de Aragón en materia de ficheros automatizados de datos de carácter personal al Justicia de Aragón. En el informe sólo se señalaba un incorrección que contenía dicho Proyecto de Ley, al otorgar al Justicia potestades de naturaleza administrativa, dotadas de la prerrogativa de ejecutividad inherente a los actos administrativos, que van en contra de la configuración institucional del Justicia como una magistratura de persuasión[319].

---

316 Esto es que los Comisionados Autonómicos podrán supervisar la Administración Local en todo aquello que afecta a materias en las que el Estatuto de Autonomía otorgue competencia a la Comunidad Autónoma y siempre que los entes locales actúen en el ejercicio de competencias delegadas o transferidas por aquélla.

317 La argumentación del Defensor del Pueblo se apoyaba en lo dispuesto en el artículo 24.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo.

318 Ver pags. 705-715 del Informe Anual del Justicia de Aragón correspondiente al año 1998.

319 Concretamente la atribución al Justicia de la facultad de requerir a los responsables de los ficheros la cesación en la utilización o en la cesión ilícita de datos, y la facul-

b') Expedientes de seguimiento de normas estatales

Dentro del apartado dedicado al seguimiento de normas estatales, hay que resaltar un grupo de expedientes determinado que están dedicados a la efectividad de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía. Si bien es verdad que el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no hay que olvidar su consideración (tanto por su procedimiento de aprobación como por su valor formal) de Ley Orgánica del Estado, lo que le diferencia de aquellas otras disposiciones que proceden exclusivamente de órganos de la Comunidad Autónoma de Aragón[320] y es por lo que se incluye dentro de este epígrafe dedicado a las normas estatales.

Además de estos expedientes reseñados se analizan en este epígrafe el resto de los que se han abierto para el seguimiento de otras normas estatales.

a") Falta de cumplimiento de disposiciones del Estatuto de Autonomía

Desde 1990 se abre desde la institución una nueva línea de actuación, consistente en el análisis de las consecuencias que se derivan de la falta de desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía, de una formulación ambigua o deficiente del propio Estatuto o de su inaplicación.

Es el caso de los expedientes referidos al incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 31.1 y 31.2 del Estatuto sobre el mérito

---

tad de inmovilizar el fichero si el requerimiento no fuera atendido. La asunción de estas dos potestades —requerir e inmovilizar— por el Justicia no encajan con su configuración estatutaria, desarrollada en su Ley reguladora.

320 Los Estatutos de Autonomía según los profesores BERMEJO VERA y FATÁS CABEZA poseen una naturaleza jurídica especial, al tratarse de leyes pactadas, por haber sido aprobadas a través del ejercicio de dos voluntades coincidentes, los representantes del territorio respectivo y las Cortes Generales que representan al pueblo español. Ver BERMEJO VERA, J. (coord.), Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón, IEAL, Madrid, 1985.

preferente del conocimiento del Derecho propio de Aragón en el nombramiento de Magistrados, Jueces, Secretarios, y Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles; a la inaplicación de las previsiones contenidas en la Disposición Adicional Primera del Estatuto sobre la creación y regulación de un Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, al seguimiento de las dos reformas del Estatuto de Autonomía, la de 1994 y 1996; y los dedicados a la supresión en la reforma del 96 del artículo 29 del Estatuto aragonés (casación foral)[321].

Sobre la inaplicación del artículo 31 del Estatuto[322] se abrieron dos expedientes de oficio en 1990, trece en 1991, uno en 1995 y un último expediente en 1997. La convocatoria de concursos para la provisión de vacantes en Aragón de Magistrados, Jueces y Secretarios realizada a través del Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 18 de enero de 1990 y de la Orden del Ministerio de Justicia de 30 de mayo del mismo año, suscitó la aper-

321 Otros tres expedientes se han abierto sobre cuestiones relativas al Estatuto de Autonomía, pero sin que su tramitación finalizará con una resolución expresa del Justicia, todos ellos en el año 1997. Dos de ellos están referidos a algunas iniciativas de desarrollo de los títulos competenciales que a Aragón le reconoce el Estatuto de Autonomía, como son los expedientes abiertos para el seguimiento de las transferencias educativas a la Comunidad Autónoma y el de las transferencias sanitarias de las Diputaciones Provinciales de Huesca y Zaragoza al Servicio Aragonés de la Salud. El tercer expediente es de seguimiento del Proyecto de Ley de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón (que afecta a la redacción del apartado primero de la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Aragón).

322 El artículo 31 del Estatuto de Autonomía aragonés establece en su apartado uno que el nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios se efectuará en la forma prevista en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial, siendo mérito preferente el conocimiento del Derecho peopio de Aragón, sin que se pueda establecer excepción alguna por razón de naturaleza o vecindad.

El segundo apartado de dicho artículo establece que los Notarios y los Registradores de la Propiedad y Mercantiles son nombrados por la Comunidad Autónoma, de conformidad con las leyes del Estado. Para la provisión de estos puestos los candidatos serán admitidos en igualdad de derechos, tanto si ejercen en el territorio de Aragón como en el resto de España. En estos concursos y oposiciones será mérito preferente la especialización en Derecho aragonés, sin que se pueda establecer excepción alguna por razón de naturaleza o vecindad.

tura de un expediente por entender que ésta podría estar vulnerando el Estatuto de Autonomía aragonés, al no establecer como mérito preferente el conocimiento del Derecho propio de la Comunidad Autónoma (art. 31.1). Ante esta situación el Justicia se dirigió a través de las Cortes de Aragón, a los órganos del Estado competentes por razón de la materia (Consejo General del Poder Judicial y Ministerio del Justicia) así como a la Diputación General de Aragón (interesándose por la interposición de las acciones judiciales pertinentes) para que procedieran al adecuado cumplimiento de esta previsión estatutaria, proveyendo los mecanismos necesarios que aseguraran su efectiva aplicación.

Mientras que la respuesta de ambos órganos estatales a la Sugerencia de la institución fue negativa[323], la Diputación General (única legalmente obligada a contestar al Justicia) ni siquiera respondió. Estas sugerencias se reiteraron en 1991, sin que se obtuviera una respuesta distinta, archivándose de este modo los expedientes abiertos. Aún sin respuesta positiva, si que se produjeron novedades ese mismo año con el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 23 de octubre de 1991 de desarrollo del artículo 341.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el que se reconocía la posibilidad de alegar como mérito preferente en los concursos de traslado el conocimiento del derecho propio en aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos así lo hayan establecido, lo que supuso un primer paso hacia las reivindicaciones de la institución.

Pero la situación empeoró manifiestamente, volviendo a producirse un vacío legal fruto de diversos avatares judiciales, que motivaron la apertura de un nuevo expediente en 1995. El citado

---

323 Tanto el Consejo General del Poder Judicial como el Ministerio de Justicia rechazaron la Sugerencia alegando que se limitaban a aplicar lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial, y en el R.D. 429/1988 de 29 de abril, en el caso de los Secretarios Judiciales, en cuyos articulados no se recoge ningún precepto que establezca el conocimiento de un derecho propio de las Comunidades Autónomas como un factor que haya de computarse como mérito preferente.

Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, fue impugnado en vía contencioso-administrativa y suspendido por el propio Consejo General del Poder Judicial antes de su entrada en vigor, resultando finalmente anulado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo mediante sentencia de 29 de abril de 1995. Como consecuencia de la publicación de esta sentencia, el Acuerdo de 7 de junio de 1995 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial estableció que el título III (referente a la valoración de la lengua y el derecho propio de las Comunidades Autónomas) del nuevo Reglamento de la Carrera Judicial 1/1995 quedase sin contenido.

Ante esta nueva situación de absoluta falta de regulación de la valoración del Derecho propio cómo mérito preferente, el Justicia abrió un expediente de seguimiento para analizar la nueva situación creada por la repercusión de esta sentencia del Tribunal Supremo y pidiendo una solución para garantizar la efectiva valoración del conocimiento del Derecho civil aragonés como mérito preferente[324].

Similar proceso siguieron las actuaciones del Justicia en lo que afecta al nombramiento de Notarios y Registradores (art. 31.2), exigiendo en 1990 a la Diputación General de Aragón y al Ministerio de Justicia la efectiva aplicación del Real Decreto 2253/1985, encargado de regular la forma de acreditación de la especialización en Derecho civil, foral o especial y de sus efectos en los concursos a Notarías de las Comunidades de Aragón, Cataluña, Galicia y Navarra. Esta Recomendación del Justicia quedo sin respuesta, archivándose el expediente. Pero al igual que en el caso anterior, en 1997 ante la sentencia del Tribunal Supremo recaída en recurso interpuesto por la Junta de Decanos del Colegio Notarial, por diversos Colegios Notariales y por la Generalidad de Cataluña, que declaraba nulo el Real Decreto 2253/1985 [325], se vol-

---

324 Después de todas las vicisitudes judiciales por fin el 28 de febrero de 1998, se aprobó una nueva redacción del título III del Reglamento de la Carrera Judicial.

325 La sentencia declara nulo el Real Decreto por falta del informe preceptivo de la Junta de Decanos de los Colegios Notariales - Consejo General del Notariado.

vió abrir expediente de seguimiento que esta vez finalizó sin recomendación del Justicia, sólo con un llamamiento desde su Informe Anual a las Cortes y a la Diputación General de Aragón para que manifestaran claramente su posición.

El segundo grupo de expedientes de este epígrafe es el referido al incumplimiento por parte del Gobierno de la Nación, de la creación y regulación de un Patronato del Archivo de la Corona de Aragón (disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía). Después de once años de vigencia del Estatuto aragonés sin que se hubiera dado cumplimiento al imperativo estatutario, el Justicia realizó en 1993 una Sugerencia a las Cortes de Aragón y a la Diputación General para que instaran al Gobierno español al cumplimiento del mismo. Aunque ambas instituciones aceptaron la Sugerencia, los primeros resultados no llegaron hasta el año 1996, con la aprobación por la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados de una Proposición no de Ley sobre el Archivo de la Corona de Aragón. Transcurridos los seis meses establecidos como plazo máximo por dicha proposición para que el Gobierno creara y regulara dicho Patronato, y ante el incumplimiento de dicha previsión, desde la institución del Justicia se volvió a abrir de nuevo un expediente de seguimiento. Una vez más y como resolución a este expediente, el Justicia emitió una Sugerencia Formal al Presidente de la Diputación General de Aragón para que adoptara las medidas necesarias ante el Gobierno español a fin de exigir el cumplimiento de la Proposición no de Ley. La Sugerencia fue aceptada, e incluso las Cortes de Aragón reiteraron con dos mociones y dos Proposiciones no de Ley el contenido de la Sugerencia realizada por la institución, pero la norma jurídica requerida por el Estatuto sigue sin ser aprobada.

Sobre los dos procesos de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, se han abierto desde la institución cuatro expedientes de oficio:

El primero de ellos se incoó en marzo de 1993 tras la presentación por los Grupos Popular y Socialista de las Cortes de Ara-

gón, y su toma en consideración por el Pleno, de una Proposición de Ley en tal sentido. Este primer expediente fue archivado al finalizar el trámite parlamentario con la aprobación de la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, la llamada «reforma corta», sin ninguna incidencia que motivará una resolución del Justicia.

Este texto aprobado fue consecuencia de los llamados Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, cuyo primer fruto fue la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por vía del artículo 143 de la Constitución. La firma de estos Acuerdos Autonómicos si suscitó la elaboración desde la institución del Justicia de un extenso informe, que finalizaba con cinco Sugerencias y una Recomendación[326], donde dejaba clara su opinión y posición sobre los acuerdos aprobados. El informe provocó reacciones encontradas en el ámbito político y social aragonés[327], llegando algunos sectores a acusar al Justicia de extralimitarse en las funciones que legalmente le han sido encomendadas[328]. La denuncia del Justicia en este expediente era doble, por un lado cuestionaba el compromiso adoptado en los Acuerdos Autonómicos de promover la reforma de los Estatutos, única y exclusivamente para una ampliación de competencias ya operada por otra vía, la Ley Orgánica 9/1992, porque hurtaba a la Comunidad Autó-

326 En esta resolución del Justicia formuló una Recomendación a la Diputación General y a las Cortes de Aragón para que iniciaran el proceso de reforma del Estatuto, y cinco Sugerencias dirigidas a todas las fuerzas políticas y sociales para alcanzar un Pacto Autonómico Aragonés para la reforma del Estatuto y si éste no se alcanzara, para conseguir que los Acuerdos Autonómicos de 1992 fueran abiertos y no impusieran la reforma del Estatuto de Autonomía, llegando a sugerir la articulación de mecanismos necesarios para que los ciudadanos aragoneses se pudieran posicionar con respecto al contenido de la norma.

327 No sólo la emisión de este informe levantó reacciones contrapuestas en la sociedad aragonesa, lo mismo ocurrió con la asistencia institucional del Justicia en las manifestaciones del 23 de abril en Zaragoza y del 15 de noviembre de 1992 en Madrid en demanda de autonomía plena, y su intervención en las mismas como portavoz de todas las instituciones y entidades convocantes.

328 Véase la presentación del Informe anual del Justicia de Aragón en 1992 en el Pleno de las Cortes. Diario de Sesiones nº 57 de 30 de abril de 1993.

noma, que es a quién corresponde en primer lugar, la iniciativa de reforma del Estatuto, conforme al art. 147.3 de la Constitución y el 61 del Estatuto[329]. Y por otro, denunciaba que la firma de estos Acuerdos predeterminaba y limitaba el contenido de la voluntad de la Comunidad, circunscribiéndola a la voluntad de los firmantes del Pacto.

Las resoluciones del Justicia no fueron aceptadas, y como hemos visto se acabó aprobando como estaba previsto por los Acuerdos Autonómicos, una reforma del Estatuto de Autonomía con el único fin de introducir un artículo único de ampliación de competencias ya previsto en la Ley orgánica de delegación o transferencias.

El tercero de los expedientes se inició con la toma en consideración por unanimidad por el Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión del 22 de abril de 1994, de la Propuesta de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto Autonomía de Aragón, modificada por Ley Orgánica 6/1994, de reforma del Estatuto[330], es decir la llamada «reforma amplia». El objeto del expediente era realizar un seguimiento a todo el trámite parlamentario, que sólo se vio afectado por la paralización derivada de la disolución de las Cortes Generales el 8 de enero de 1996 por la convocatoria electoral a ambas Cámaras el 3 de marzo de 1996. Al no detectarse irregularidades en su proceso de tramitación, la aprobación de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto de Estatuto Autonomía de Aragón, no suscitó por la institución la emisión de ninguna recomendación o sugerencia.

---

329 El Justicia critica en su informe que estos Acuerdos políticos, que derivaron en la Ley Orgánica 9/92 de transferencia de competencias, se han realizado siguiendo el cauce establecido en el artículo 150.2 de la Constitución, cauce que no parece el instrumento más adecuado para hacer operaciones masivas de transferencia de competencias como las que son objeto de esta Ley Orgánica.

330 La propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía fue presentada ante las Cortes de Aragón por veintisiete diputados del Grupo Parlamentario Socialista, diecisiete diputados del Grupo Popular y tres diputados del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida.

Fue con la entrada en vigor de la llamada «reforma amplia», cuando desde la institución se constató el problema creado al suprimirse en esta reforma y por error, el antiguo artículo 29 del Estatuto, en el que se regulaban las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón, incluyendo la relativa a los recursos de casación y revisión en materias de Derecho civil aragonés y la relativa a los recursos gubernativos sobre calificación de documentos referentes al derecho civil aragonés, que deban tener acceso al Registro de la Propiedad. Esta supresión fue un monumental error técnico que no se percibió ni en las Cortes aragonesas, ni en las Cortes Generales y que supuso la desaparición de la competencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón para conocer los recursos de casación por infracción de normas de Derecho civil foral aragonés[331].

La preocupación que se generó ante el vacío creado por la técnicamente desacertada reforma del Estatuto, hizo que el Justicia abriera en 1997 un expediente de oficio que culminó con la Recomendación a las Cortes de Aragón para que articularan el procedimiento parlamentario adecuado a fin de proceder a la aprobación con carácter de urgencia de una propuesta de Reforma del Estatuto en la que se incluyera el contenido del antiguo artículo 29, para su tramitación ante las Cortes Generales.

Las Cortes de Aragón no siguieron la Recomendación del Justicia, y decidieron esperar a que el Tribunal Supremo se pronunciara, pues cabría que se declarara incompetente y devolviera

331 La Ley Orgánica del Poder Judicial condiciona en su artículo 73.1.a) la atribución a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón del recurso de casación foral a la existencia de una previsión expresa en el Estatuto de Autonomía, previsión que ha desaparecido en el nuevo texto. Igual sucede con los recursos gubernativos sobre calificación de documentos referentes al derecho civil aragonés, que deban tener acceso al Registro de la Propiedad. Para que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón pueda resolver definitivamente en vía gubernativa los mismos es preciso que así lo prevea expresamente el Estatuto de Autonomía, según la Disposición Adicional Séptima de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta previsión también ha desaparecido en el nuevo Estatuto.

las actuaciones a la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, como así sucedió en los Autos de la Sala Civil del Tribunal Supremo de 10 y 24 de febrero, 10 y 24 de marzo, 5 y 12 de mayo, 19 de mayo y 8 de septiembre de 1998[332], archivándose de este modo el expediente abierto en 1996.

En el año 1999 se abrió de nuevo expediente de seguimiento ante la segunda propuesta de reforma del Estatuto para incorporar un nuevo artículo 28 bis (que incorporara el texto literal del suprimido artículo 29) que al igual que la anterior no se aprobó, al no alcanzar el voto favorable de los dos tercios del Pleno de la Cámara. Ante esta situación que generaba ciertamente un alto grado de inseguridad jurídica del ciudadano aragonés a la hora de interponer un recurso de casación, el Justicia abrió ese mismo año y el siguiente, sendos expedientes que recogían los pronunciamientos judiciales más relevantes producidos sobre este asunto: El Auto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 5 julio de 1999 por el que se declara, como en anteriores ocasiones, la falta de competencia funcional para el conocimiento de un recurso de casación; y el más importante de 22 de septiembre de 2000, en el que variando la posición mantenida hasta la fecha, y ante la reiteración de los Autos del Tribunal Supremo señalando que la reforma del Estatuto de Autonomía no ha significado la perdida de competencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón para conocer estos recursos, asume y defiende esta potestad competencial. A partir de este momento esta ha sido la posición mantenida en la generalidad de los recursos de casación foral que conoce el Alto Tribunal en el que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

---

332 El Justicia de Aragón, a la vista del criterio adoptado por el Tribunal Supremo, como expresó en su comparecencia del 12 de junio de 1998 ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón, defendió que incluso sin necesidad de modificar el marco legal, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón era competente para conocer el recurso de casación en materia foral. Ello sin perjuicio de que si cambiase la posición del Tribunal Supremo, la Reforma del Estatuto sería la única vía para mantener la competencia.

b") Otros

Además de estos expedientes tramitados por la falta de cumplimiento de disposiciones concretas del Estatuto de Autonomía, se ha abierto también expediente de seguimiento de otras leyes orgánicas y de aquellas normas estatales que por tratar de materias objeto de competencias compartidas o concurrentes entre Estado-Comunidad Autónoma pueden tener una incidencia directa sobre el Estatuto de Autonomía.

La gran parte de estos expedientes han sido archivados sin apreciar en las normas o en los proyectos de norma[333] analizados ningún riesgo de vulneración de las competencias atribuidas estatutariamente a la Comunidad Autónoma. Queda sin embargo un reducido número de expedientes en los que si se ha detectado alguna irregularidad que ha motivado una resolución del Justicia[334]. Al análisis de estos últimos nos ocupamos en este momento.

---

333 Cuando el objeto de análisis es un Proyecto o una Proposición de Ley, y aunque en su contenido no se detecte irregularidad alguna, el expediente no se archiva hasta haber concluido su tramitación parlamentaria.

334 Los expedientes abiertos de oficio por la institución en todo el periodo estudiado, y que han sido archivados sin emitirse ninguna resolución expresa al no detectarse irregularidad alguna digna de mención han sido los siguientes:

• *Un expediente en 1988.*

– Actuación del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la negativa a informar a las Cortes de Aragón sobre la base aérea de Zaragoza.

• *Dos expedientes en 1989.*

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

– Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, de 3 de noviembre de 1989, relativo a la transformación de determinados Juzgados de Distrito de Aragón.

• *Siete expedientes en 1990.*

– Cuatro normas estatales sobre competencia desleal, deporte, negociación colectiva de los empleados públicos o la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

– Tres resoluciones provenientes de la Administración del Estado sobre la creación de Oficinas Territoriales del Ministerio de Asuntos Sociales, sobre Reglamentación Técnico-Sanitaria de las Aguas Potables y la Circular 8/1990 del Banco de España.

• *Dos expedientes en 1991.*

– Proyecto de Ley de supresión de testigos en los testamentos.

– Real Decreto 221/1991 que regula la organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades Autónomas

• *Cuatro expedientes en 1992,*

– 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)

– Proyecto de Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (Ley 32/1992, de 3 de diciembre)

– Proyecto de Ley básica de Cámaras oficiales de Comercio, industria y Navegación.

• *Cinco expedientes en 1993,*

– Proyecto de Ley Orgánica de Huelga

– Proyecto de Ley de Fundaciones

– Proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

– Proposición de Ley de Reforma de la Ley reguladora del Tercer Canal de Televisión

– Diferencias de tributación entre Comunidades Autónomas respecto del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados.

• *Quince expedientes en 1994,* tres de ellos referidos a leyes,

– Proposición de Ley de modificación del artículo 9.1 de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial

– Proposición de Ley sobre modificación del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias

– Proposición de Ley reguladora de la televisión local, presentada por el Parlamento de Cataluña

– Se ha realizado el seguimiento de 12 Reales Decretos a través de los cuales se han instrumentalizado el traspaso a la Comunidad Autónoma aragonesa de diversas funciones y servicios vinculadas al ejercicio de las competencias que tiene atribuidas

• *Quince expedientes en 1995,*

– Proposición de ley reguladora de los trasvases de agua entre cuencas hidrográficas, presentada por las Cortes de Castilla-La Mancha

– 12 Reales Decretos de traspaso de competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón

– Acuerdo de financiación autonómica en el periodo 1992/1996

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

• *Nueve expedientes en 1996,*

– Proyecto de Ley sobre recuperación automática de las pensiones de invalidez no contributivas

– Proyecto de Ley por el que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas

– Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la L.O. 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas

– Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias

– 3 Reales Decretos y 1 Acuerdo sobre traspaso de competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón

Es necesario referirse en primer lugar a aquellos expedientes de seguimiento de las normas estatales cuya tramitación finalizó con una recomendación del Justicia instando a las instituciones aragonesas a la interposición de recurso de inconstitucionalidad y que son: La Ley 11/1990, de 15 de octubre, sobre reforma del Código Civil; Ley 8/1990, de 25 de julio sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo; Ley 41/1997, de 5 de noviembre, de reforma de la Ley de Espacios Naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres y el Decreto-Ley 9/1994, de 5 de agosto, sobre trasvase de aguas del Ebro a la bahía de Palma de Mallorca. La posibilidad de actuación del Justicia en los procesos constitucionales es objeto de un estudio más detallado en este mismo capítulo, y es en ese epígrafe donde nos detendremos en el examen de estos cuatro expedientes concretos.

El análisis del resto de los expedientes de seguimiento de normas estatales, ante la imposibilidad de agruparlos por tratarse de expedientes independientes que no comparten nexo alguno de unión, está realizado por orden cronológico según el año de apertura de los mismos.

El primero de ellos, abierto en 1988, ha sido el único del total de los tramitados en esta área que ha sido remitido al Defensor del Pueblo para que fuera éste quién emitiera su resolución.

– Acuerdo de 7 de junio de 1995, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se ordena la publicación de varios Reglamentos

• *Diez expedientes en 1997.*

– Proyecto de Ley de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social

– Proyecto de Ley de régimen de suelo y valoraciones

– Proyecto de Ley de ampliación del concepto de familia numerosa

– Proyecto de Ley de modificación del régimen de titularidad y gestión de la televisión autonómica

– Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo

– 2 Reales Decretos, 1 Proposición no de Ley y 1 Interpelación en relación con el proceso de transferencias a la Comunidad Autónoma de Aragón

– Acuerdo de financiación autonómica para el quinquenio 1997/2001

Esta situación que no ha vuelto a repetirse fue fruto de la inexperiencia y la falta de concreción en las líneas de actuación de la institución en esta área propias de los primeros años de funcionamiento de cualquier organismo, y contrasta vivamente con la política posterior de la institución de resolver desde Aragón las irregularidades detectadas en el total de los expedientes abiertos.

La situación creada después de que la Diputación General de Aragón interpusiera ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencias contra determinados preceptos del Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre y de la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 12 de febrero de 1988, sobre tramitación de las medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda establecidas en el referido Real Decreto, por entender que ambas normas suponían una intromisión en las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia, fue el motivo de la apertura de este primer expediente. A los pocos días de producirse este hecho, los medios de comunicación se hicieron eco de una supuesta carta enviada por el Ministro de Obras Públicas al Presidente de la Comunidad Autónoma, en la que se fijaba un plazo para la firma con dicho Ministerio del convenio para la financiación de viviendas de protección oficial y en el que se le instaba a retirar el conflicto planteado ante el Tribunal Constitucional. La existencia de esta comunicación fue percibida como una limitación al libre ejercicio del ejecutivo aragonés de aquellos derechos que le otorgan la Constitución y el Estatuto de Autonomía, y ante esta situación, el Justicia remitió toda la información disponible al Defensor del Pueblo para que éste dictara una resolución.

En 1990, y ante el Anteproyecto del Ministerio de Obras Públicas para el emboquillado de la N-330 en el túnel de Somport, que inutilizaba gran parte de las instalaciones y de los viales ferroviarios de la Estación Internacional de Canfranc, el Justicia considerando que con la redacción de este anteproyecto se podía estar

entrando en contradicción tanto con las futuras previsiones de utilización ferroviaria de la estación cuando se reanudara el tráfico internacional[335], como con los preceptos estatutarios referidos a tratados internacionales (art. 16k y art. 40) y con las competencias de la Comunidad Autónoma en ordenación del territorio y tratamiento especial de zonas de montaña (arts. 35.1.3º y 9º), emitió una Sugerencia al Presidente de la Comunidad Autónoma para que se dirigiera al Gobierno de la Nación interesándose por un nuevo trazado de la variante que no afectara al futuro de la estación fronteriza[336]. La sugerencia fue aceptada por la Diputación General de Aragón, archivándose así el expediente.

El Justicia de Aragón emprendió una serie de acciones en relación al Proyecto de Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, ya que introducía una modificación en el recurso de casación, que afectaba de manera notable a la subsistencia de la casación regional ante los Tribunales Superiores de Justicia. Con esta reforma sólo serían susceptibles de casación aquellas sentencias relativas a asuntos en los que la cuantía del litigio se hubiera estimado superior a seis millones de pesetas en lugar de los tres millones fijados hasta el momento.

Desde la institución del Justicia se elaboró un detallado informe dirigido a los representantes aragoneses en las Cortes Generales, solicitándoles su intervención para que durante la tramitación parlamentaria se modificara la redacción del texto legal y se diera un trato diferenciado a los recursos de casación foral[337].

---

335 La estación ferroviaria de Canfranc tiene la consideración de Estación Internacional en virtud del Acuerdo bilateral hispano francés de 1920. El tráfico internacional se interrumpió por los desperfectos existentes en el lado francés (puente del Estanquet).

336 En la misma sugerencia se instaba asimismo al Presidente de la Comunidad a que demandara al Presidente del Gobierno español que realizara las gestiones pertinentes ante el Gobierno francés para que se restableciera con plena efectividad el Acuerdo bilateral y la reanudación del tráfico ferroviario.

337 Las conclusiones de este informe se trasladaron al Presidente y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón y al Presidente de la Comunidad Autónoma.

Las recomendaciones de El Justicia no obtuvieron ningún resultado positivo, así que una vez aprobada la Ley 10/1992, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal e incorporada ya al artículo 1.687 de la Ley de Enjuiciamiento Civil la elevación de cuantía antes mencionada, se reiteraron las recomendaciones, esta vez dirigidas a las Cortes de Aragón y destinadas a que estudiaran la conveniencia de utilizar la vía contenida en el art. 87.2 de la Constitución para instar al Gobierno español o a las Cortes Generales a las oportunas modificaciones. Aunque esta última recomendación no obtuvo respuesta, y se archivó el expediente, la institución siguió reiterando junto con amplios sectores jurídicos la necesidad de reformar la situación creada y que como hemos visto se vio fuertemente agravada con la última reforma del Estatuto de Autonomía aprobada.

En 1993, y ante la inminencia de la expiración del plazo de tres años dado por la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 18/1990, de 17 de diciembre de reforma del Código Civil en materia de nacionalidad, para que los hijos de emigrantes españoles, en determinadas condiciones, pudieran optar por la nacionalidad española, el Justicia incoó un expediente con el objeto de dirigirse a la Diputación General de Aragón sugiriéndole que se diera la máxima publicidad a esta resolución entre las comunidades aragonesas asentadas en el extranjero. Esta sugerencia fue aceptada, aunque la situación sufrió una importante modificación al prorrogar las Cortes Generales en dos años más el plazo fijado por esta Disposición Transitoria[338]. El expediente no se archivó, para poder realizar así un seguimiento a la aplicación de esta disposición hasta la nueva fecha de vencimiento. Poco antes de que finalizara el plazo, las Cortes Generales promulgan la Ley 29/1995, de 2 de noviembre, que modifica el artículo 26 del Código Civil, suprimiendo para la recuperación de la nacionalidad española, el requisito de la residencia legal en España cuando se trate de emigrantes o hijo de emigrantes, y amplían el plazo en otro año más

338 La prórroga se aprobó con la Ley 15/1993 de 23 de diciembre.

para el ejercicio del derecho de opción concedido a las personas cuyo padre o madre hubiese sido originariamente español y nacido en España. Reiterándose la solicitud a todos los poderes públicos aragoneses y en especial a la Diputación General de Aragón de procurar la máxima difusión posible de estas dos modificaciones se archivó el expediente.

En el seguimiento realizado al Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal (con posterioridad Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) se detectó una omisión en el texto legal que afectaba a la propia institución. El artículo 483 de dicho Proyecto de ley, dedicado a la protección de los órganos institucionales de las Comunidades Autónomas, no recogía la peculiar posición del Justicia de Aragón, único Defensor Autonómico caracterizado por el Estatuto de Autonomía como órgano primario institucional. La referencia genérica del artículo a los orgánicos institucionales autonómicos, incluía a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gobierno o a alguno de sus miembros. El Justicia de Aragón ante la deficiente redacción de este precepto, envió al Ministerio de Justicia e Interior, un informe acerca de la organización institucional de la Comunidad Autónoma aragonesa. Pero la estructura del capítulo que contenía este artículo varió a lo largo de la tramitación parlamentaria, desapareciendo la referencia genérica y sustituyéndose por referencias singulares, perdiendo así el sentido las reflexiones enviadas desde la institución.

El último expediente de seguimiento de una norma o acto estatal sobre el que el Justicia emitió una resolución expresa fue el referido a la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. En vista de la aprobación de esta ley, el Justicia emitió una Recomendación al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento del Gobierno de Aragón para que se adoptaran las medidas legislativas que garantizaran la certidumbre en las relaciones jurídicas comerciales, tras casi un año de vigencia simultánea de dos normas (la Ley estatal objeto de la apertura de este expediente y la Ley aragonesa 9/1989, de 5 de octubre, de

ordenación de la actividad comercial en Aragón) contradictorias en algunos aspectos muy importantes, como el régimen sancionador. La Recomendación fue aceptada en 1997 por el Departamento de Economía y Hacienda, haciéndole saber a la institución del Justicia, que desde el Departamento se está estudiando la elaboración de un Texto Refundido que aclare las dudas en las relaciones jurídicas comerciales que se han suscitado como consecuencia de la interpretación de ambas normas.

c') Expedientes de seguimiento de la actividad de otras Comunidades Autónomas

Un total de nueve expedientes se han abierto en éste área, al detectarse el riesgo de una posible vulneración por parte de normas o actos administrativos de otras Comunidades Autónomas del ámbito de competencias reservado a la Comunidad aragonesa por su Estatuto de Autonomía. El riesgo de afección que provocó la apertura de estos expedientes, se confirmó en todos los casos después de finalizado el proceso de instrucción de los mismos, pero sólo dos de ellos finalizaron con el requerimiento de interposición de conflicto de competencia.

En 1990, dos actuaciones provenientes de la Comunidad Autónoma de Cataluña, provocaron la apertura de sendos expedientes. El primero de ellos, se debió a una Resolución de la Junta de Aguas de Cataluña convocando la licitación de obras del canal Algerri-Balaguer. La particularidad de este anuncio estribaba en que el primer tramo de esta obra que se licitaba transcurría por el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, arrogándose así la Generalitat de Cataluña unas competencias que no le corresponde, en detrimento de la integridad territorial de Aragón.

Ante esta situación creada, el Justicia recomendó formalmente a la Diputación General de Aragón la formulación de requerimiento de competencia a la Generalitat de Cataluña y al Estado

frente a dicha Resolución, y en el caso de que dicho requerimiento no fuera debidamente atendido, recomendando igualmente la interposición de Conflicto Positivo de Competencia. Aunque la recomendación del Justicia quedó sin respuesta, la Generalitat cambió su proyecto de ejecución, y decidió iniciar el canal en territorio catalán.

El segundo expediente se abrió con motivo de las diversas imprecisiones históricas observadas en el preámbulo de la Ley catalana de Régimen Especial del Valle de Arán, que inciden negativamente en la identidad histórica de Aragón[339]. El Justicia se dirigió al Presidente de las Cortes aragonesas para sugerirle que solicitará a su homónimo catalán una rectificación de dicho preámbulo. La sugerencia fue aceptada.

La promulgación de diversas normas fiscales vascas y navarras[340] provocó la apertura de un grupo de expedientes entre los años 1993 y 1996. La inquietud que produjo no sólo en la institución del Justicia, sino en el resto de la sociedad aragonesa, la adopción de estas medidas que postulaban un tratamiento fiscal claramente beneficioso para las empresas que se instalaran en el País Vasco o Navarra en detrimento de su posible ubicación en la Comunidad Autónoma de Aragón, se expresó en las Sugerencias remitidas a las Cortes de Aragón y a la Diputación General. El Justicia instaba a ambas instituciones a la adopción de medidas legales pertinentes en defensa de los derechos de los ciudadanos aragoneses. Mientras que la Mesa de las Cortes de Aragón tomó conocimiento de esta sugerencia y ordenó su publicación, aunque no

339 En el preámbulo de dicha Ley, es reiterada la alusión a la inexistente Corona catalano-aragonesa, ente históricamente desconocido, dado que lo único que existió fue la Corona de Aragón.

340 Estas son, las medidas fiscales urgentes aprobadas en 1993, por el Gobierno vasco, en apoyo a la inversión e impulso de la actividad económica, las llamadas «vacaciones fiscales». En concreto tres disposiciones: Norma Foral de Vizcaya 5/1993, de 24 de junio; Norma Foral de Guipúzcoa 11/1993, de 26 de junio y Norma Foral de Alava 18/1993, de 5 de julio. Y la Ley Foral navarra 12/1993, de 15 de noviembre, de apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias.

llevó a cabo acción alguna, la Diputación General ni siquiera respondió a la misma[341].

Un nuevo expediente, se abrió a consecuencia de los efectos que produjo en Aragón, la aprobación de las citadas normas fiscales navarras. El objeto del mismo era estudiar la situación real de empadronamiento en Navarra de ciudadanos que habitan en municipios aragoneses colindantes con la Comunidad Foral. El expediente se archivó tras efectuar el Justicia un Recordatorio a los alcaldes de los Ayuntamientos afectados (Tarazona, Novallas, Mallén, Novillas, Tauste y Ejea) en cuanto a la obligatoriedad de cumplir con la normativa vigente relativa al empadronamiento de los ciudadanos residentes en sus términos municipales, empadronando de oficio a aquellas personas que por sí mismas no lo efectúen; y dos Sugerencias a la Diputación General de Aragón para que adopte las medidas necesarias (especialmente convenios y programas con los Ayuntamientos) a fin de evitar situaciones de discriminación entre los habitantes de las poblaciones aragonesas limítrofes con Navarra y los de las poblaciones de la Comunidad Foral, que están produciendo el éxodo de ciudadanos aragoneses.

Los años 1997-1998 fueron especialmente prolíficos en el examen de actuaciones de otras Comunidades Autónomas que presentaban indicios de afectación de las competencias propias de la Comunidad aragonesa.

En 1997, y ante la adopción de medidas especiales de regulación del tráfico por el Gobierno Vasco[342], entre las que se encontraba la restricción los fines de semana del tráfico de mercancías por carretera, que tengan su origen y destino fuera de la Comunidad Autónoma Vasca, el Justicia decidió abrir expediente de ofi-

---

341 A diferencia de la inactividad de la Diputación General de Aragón, tanto el Gobierno de la Rioja como el Gobierno de la Nación recurrieron las medidas fiscales vascas. Éste último, recurrió también (recurso de inconstitucionalidad nº 549/1994) la Ley Foral navarra 12/1993.

342 Resolución de 21 de febrero de 1997, de la Dirección de Tráfico y Parque Móvil del Departamento de Interior del Gobierno Vasco.

cio por lo que parecía una clara extralimitación, por parte del Gobierno vasco, del orden competencial establecido por la Constitución (vulneración de los artículos 149.1.21 y 139) y que afectaba de un modo muy negativo al sector del transporte aragonés. Al detectarse esta problemática situación, el Justicia efectúo una Recomendación Formal al Presidente de la Diputación General para que interpusiera recurso contencioso-administrativo contra esta Resolución del Gobierno Vasco y una Sugerencia a los Presidentes de la Diputación General y a las Cortes de Aragón para que recabaran del Gobierno de la Nación las acciones pertinentes[343]. La Recomendación fue aceptada por la Diputación General y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes, el 28 de mayo. Antes de dicha publicación, y por tanto sin tener que llegar a emprender ninguna de las acciones judiciales sugeridas, el Gobierno Vasco rectificó su postura aprobando el Director de Tráfico y Parque Móvil una nueva resolución, que modificaba el contenido de la anterior, archivándose así este expediente.

El segundo expediente que se abrió este año se debió al problema planteado por la subsistencia de la situación de depósito en la diócesis de Lérida de diferentes bienes pertenecientes a las parroquias de la Franja incorporadas recientemente (la primera fase tuvo lugar en septiembre de 1995) a la diócesis de Barbastro-Monzón y la necesidad de recuperar el patrimonio del Monasterio de Sigena comprado por la Generalitat de Cataluña entre 1983 y 1992, sin comunicarlo al Gobierno aragonés. El Justicia realizó un extenso informe para delimitar la situación física y jurídica de los bienes afectados, manifestando el apoyo de la institución a las acciones legales emprendidas por las parroquias afectadas que reclaman la devolución de sus bienes artísticos, que se encuen-

343 Las acciones sugeridas al Gobierno de la Nación consistían o bien en impugnar la Resolución del Gobierno Vasco ante el Tribunal Constitucional al amparo de lo establecido en el artículo 161.2 de la Constitución y desarrollado en los artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, o seguir la misma vía de acción que se le había recomendado al Gobierno aragonés, esto es el recurso contencioso-administrativo.

tran depositados en el Museo Diocesano de Lérida. En el caso específico del Monasterio de Sigena, El Justicia instaba al Gobierno aragonés a impulsar las acciones civiles ya emprendidas para la recuperación de los bienes de este Monasterio. El Informe fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, el 30 de abril de 1997[344], y la Diputación General aceptó las recomendaciones del Justicia. En 1998, todavía no se había obtenido una solución satisfactoria al problema planteado, aunque el dictamen de la Comisión de expertos nombrada por el Nuncio de la Santa Sede en España para dirimir este conflicto, es favorable a la posición defendida por el Justicia, y por el resto de las instituciones aragonesas.

La iniciativa en 1998 de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de aprobación de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales, que afectaba a un monte de titularidad del Ayuntamiento de Albarracín (Teruel) suscitó la apertura de un expediente de oficio ese mismos año y otro de seguimiento de la situación en el 2001. Esta invasión del ámbito de competencias territoriales de Aragón motivó que el Justicia se dirigiera a la Diputación General de Aragón, recomendándole que se personara como interesada en la fase de información pública abierta para la aprobación de dicho Plan, formulando las oportunas alegaciones en defensa de la Comunidad Autónoma. Si las alegaciones fueran desestimadas, la institución instaba al ejercicio de las acciones oportunas ante el Tribunal Constitucional, esto es la interposición de conflicto positivo de competencia. La Recomendación del Justicia fue aceptada y obtuvo su propósito, ya que se procedió por parte de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y ante las alegaciones presentadas por la Diputación General de Aragón, a la exclusión en este Plan de Ordenación del monte aragonés. Pero

344 Se dio traslado de dicho informe al Presidente de la Diputación General y al de las Cortes de Aragón, al Consejero de Educación y Cultura, al Nuncio Apostólico de la Santa Sede en España y a los Obispos de las diócesis Barbastro-Monzón y de Lérida.

tres años después el deslinde no se había hecho efectivo, y el Justicia abrió un nuevo expediente a fin de impulsar la adopción de actuaciones concretas del Gobierno aragonés y del Ayuntamiento afectado que resolvieran definitivamente este asunto, cuya resolución sigue hasta el momento sin respuesta de ninguna de las dos administraciones.

b) Expedientes iniciados a consecuencia de queja

a') Expedientes de queja provenientes del área de defensa de los derechos y libertades

El área de Defensa del Estatuto se ocupa también de expedientes provenientes del Departamento de defensa de los derechos de los ciudadanos que requieren un estudio jurídico en relación directa con el Estatuto de Autonomía. Si bien los dos primeros años, y por las razones ya expuestas en el inicio del capítulo, el mayor número de expedientes del total de los tramitados en esta área tiene esta procedencia, a partir de 1990, aparecen de manera esporádica, con la excepción de los últimos tres años que como ya hemos visto se trabaja de una manera mucho más coordinada entre ambos departamentos.

Los 27 expedientes abiertos a consecuencia de queja en los años 1988 y 1989 se referían casi en su totalidad a supuestas violaciones individuales de derechos políticos, como la imposibilidad de ejercer el derecho al voto por dificultades en el empadronamiento, como la denuncia por recibir un trato discriminatorio que vulneraba el principio constitucional de igualdad, o actuaciones que afectaban contra la dignidad o la imagen de los presentadores de la queja. Las quejas recibidas por algunos de estos dos últimos motivos se escapaban de la competencia del Justicia ya que se referían a actuaciones de empresas privadas o de organismos ubicados fuera de la Comunidad Autónoma.

Hay algunas quejas planteadas igualmente por ciudadanos particulares pero que reflejan la preocupación por hechos o situa-

ciones que afectan a parte de la población aragonesa, es el caso de una queja por el bajo nivel de autonomía del que goza la Comunidad Autónoma o el de una queja por la vulneración del principio constitucional de igualdad que suponía seguir conservando placas o monumentos en memoria de los fallecidos de uno sólo de los bandos de la Guerra Civil española.

En todos estos casos la institución del Justicia ha facilitado la información necesaria y cuando el contenido de la queja lo ha precisado se han realizado actuaciones encaminadas a solucionar los problemas.

Hubo una única queja colegiada, la de un grupo municipal que denunciaba la limitación de sus derechos políticos, por que no se le facilitaba la información a la que creía tener derecho como parte del Ayuntamiento. Esta queja fue rechazada al concurrir en la misma uno de los impedimentos legales previstos, el de haberse presentado por una autoridad administrativa en asuntos de su competencia.

Lo que más llama la atención al analizar los expedientes abiertos en estos dos primeros años, es la desorientación tanto de los ciudadanos como de la propia institución sobre el contenido y la posibilidad real de esta función[345]. Las escasos expedientes tramitados en los años posteriores se ajustan mucho más al objetivo previsto por la Ley reguladora para esta área. Incluso el perfil de los presentadores de la queja varía sustancialmente, ya no se trata de ciudadanos particulares, sino que como en el resto de los expedientes abiertos a consecuencia de queja en esta área, son asociaciones o grupos de afectados que se sienten perjudicados por la actuación de las instituciones de la Comunidad Autónoma o ante

345 Gran parte de las quejas se han rechazado por escapar de las competencias atribuidas al Justicia, bien por tratarse de asuntos entre particulares o por referirse a actuaciones de órganos administrativos pertenecientes a otras Comunidades Autónomas. De las quejas que si han sido admitidas trámite, muchas de ellas son simplemente opiniones o reflexiones de los presentadores sobre asuntos de la realidad política o social, sin explicitar una vulneración del Estatuto de Autonomía o de las leyes aragonesas.

la falta de la misma. Dos han sido los asuntos que han centrado el resto de las quejas presentadas hasta el año 1999, la necesidad de una normativa aragonesa de protección de los animales y la situación de las lenguas minoritarias.

En 1992, se abrió un expediente de seguimiento que aunaba las tres quejas presentadas ante la institución por Asociaciones privadas y por particulares referidas a la situación de abandono y malos tratos que sufren muchos animales y denunciaban el vacío legal existente en esta materia. El expediente se cerró tras la emisión de una resolución que recomendaba a las Cortes y a la Diputación General de Aragón la 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, en desarrollo de las competencias aragonesas en materia de protección de animales. Esta recomendación fue trasladada junto con el resto del informe al Presidente de la Comunidad Autónoma, al Presidente y a los Portavoces de las Cortes de Aragón y al Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes.

Por lo que se refiere a la situación de las lenguas minoritarias en Aragón, se abrió un expediente en ese mismo año y otro en 1996 referido exclusivamente a la protección del catalán. El primero de los expedientes reunía las numerosas quejas presentadas al Justicia en los años de funcionamiento de la institución sobre el uso del aragonés y del catalán en Aragón. La totalidad de estas quejas se encuadran en tres grandes grupos: aquellas que guardan relación con las actuaciones que viene llevando la Diputación General de Aragón en materia de enseñanza, las referidas a las actuaciones de la Diputación General en materia de fomento cultural de estas lenguas minoritarias y por último, el más numeroso grupo, con 2450 quejas[346] que solicitan la mediación del Justicia para obtener de los poderes públicos el reconocimiento de cooficialidad de

346 De estas 2.450 quejas, 403 solicitaban el reconocimiento del catalán y 2.047 quejas el del aragonés.

estas lenguas minoritarias. Ante esta clara situación reivindicativa, el Justicia decidió elaborar en el área de Defensa del Estatuto un informe que recogía tanto la descripción de cada una de las situaciones globalmente consideradas como motivo de queja y las propuestas de actuación, que a juicio de la institución pudieran acometer los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. En el informe se recomienda esencialmente, dotar de contenido jurídico a la protección del catalán y del aragonés como lenguas minoritarias de Aragón[347], y fomentar su enseñanza y divulgación[348].

Ninguna de las recomendaciones de dos expedientes obtuvo una respuesta positiva de las instituciones a las que iban dirigidas, en el caso del expediente sobre protección de animales ni siquiera hubo una contestación y en el de reconocimiento de las lenguas minoritarias ésta no fue expresamente aceptada[349], aunque si se cumplió con la obligación legal de publicar la recomendación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, en este caso se publicó también el contenido integro del informe.

---

347 Se propone a las Cortes de Aragón que bien sea en las reformas del Estatuto de Autonomía de 1982 o en una ley ordinaria se recoja la existencia del catalán y del aragonés. Se recomienda de igual modo que el ámbito de oficialidad que se reconozca a estas lenguas se ajuste al máximo posible a la realidad sociolingüística de las mismas, asegurando a sus habitantes el disfrute de sus derechos.

348 Concretamente se recomienda a las Cortes de Aragón que elabore las normas indispensables para garantizar el ejercicio de estos derechos en la enseñanza y en las Administraciones Públicas, en especial en la Local, de los territorios con lengua propia. Una última recomendación a la Diputación General para que impulse el establecimiento de un programa cultural de las lenguas minoritarias para impulsar su defensa, promoción, protección, estudio y difusión.

349 No fue hasta las reformas del Estatuto de Autonomía de 1994 y 1996 cuando se recogieron algunas de las recomendaciones emitidas por la institución. El actual texto del artículo séptimo del Estatuto de Autonomía tras su reforma en 1996, otorga protección para las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón y garantiza su enseñanza y el derecho de los hablantes a su utilización en la forma que establezca una Ley de Cortes. El desarrollo legislativo de esta previsión estatutaria todavía no se ha producido y eso motivó a que en 1997 se instará de nuevo desde la institución a la Diputación General de Aragón a presentar un Proyecto de Ley de Lenguas, acomodado al contenido del Dictamen de la Comisión Especial de estudio sobre política lingüística en Aragón, que se creó en las Cortes de Aragón tras la reforma del Estatuto de Autonomía de 1996.

La cuestión del reconocimiento de las lenguas se volvió a reabrir en 1996, ante la solicitud de información presentada por un considerable número de personas acerca de cómo se regula en el Estatuto y en las leyes aragonesas la iniciativa legislativa popular, ya que su objetivo era poder impulsar una norma con rango legal para la protección del catalán en la Comunidad Autónoma aragonesa. El expediente se archivó tras la emisión del informe solicitado al Justicia y su posterior traslado a los autores de la queja.

Los asuntos tramitados en los últimos años, no han sido una respuesta directa a la queja del ciudadano, si no que han derivado de la casuística concreta de algunas quejas recogidas por el Departamento de Derechos y Libertades, hacia un estudio más generalista del problema de fondo que denunciaban, y que en todos los casos ha finalizado con una resolución del Justicia solicitando una adecuada regulación normativa de la materia: Dos quejas sobre la instalación de parques eólicos en territorio aragonés que incidían gravemente en el entorno natural finalizaron su tramitación con la solicitud al Gobierno de Aragón de una nueva Ley de Evaluación de impacto ambiental; otras dos quejas sobre la actuación seguida por el Departamento de Agricultura en los expedientes de concentración parcelaria de una población de la provincia de Zaragoza motivaron una consideración general sobre la conveniencia de elaborar y someter a tramitación parlamentaria un Proyecto de Ley relativo a la ordenación de la agricultura de la Comunidad Autónoma; dos quejas más recibidas en el 2000 exponían las dificultades de los minusválidos psíquicos para acceder al empleo público y que motivaron una recomendación a la Diputación General de Aragón con el fin de modificar el régimen legal de acceso a la función pública de los discapacitados; y por último, con motivo de la tramitación de un expediente sobre la plantación de chopos realizada por un Ayuntamiento aragonés sin contar con autorización del Servicio Provincial de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón se formuló una recomenda-

ción acerca de la necesidad de elaborar un Proyecto de Ley de Vías Pecuarias, que se había reiterado por la institución desde 1995. El grado de seguimiento de estas recomendaciones es significativamente inferior a la media de los expedientes tramitados en esta área, ninguna de las resoluciones de estos cuatro expedientes ha obtenido respuesta a fecha de hoy de la Diputación General de Aragón.

b') Otros expedientes

Si bien son mucho más numerosos los expedientes que se abren a consecuencia de queja provenientes del área de defensa de los derechos, no hay que olvidar unos pocos expedientes, muy significativos en la historia de la institución, que se han abierto por la petición de particulares que apreciaban una posible vulneración del Estatuto de Autonomía en el contenido de algunas normas estatales, autonómicas, y en un único caso en la actuación de una Corporación Local aragonesa.

a") Expedientes de seguimiento de normas estatales

Si bien se han abierto once expedientes por quejas contra normas estatales, en realidad denunciaban sólo cuatro situaciones concretas, la delimitación jurídica de los Partidos Judiciales en Aragón, el aumento retributivo a los empleados públicos al servicio de la Comunidad Autónoma aragonesa, la concesión por parte del Gobierno de la Nación del Tercer Canal de Televisión, y la reforma de la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, que ya había sido recurrida de inconstitucionalidad.

El primer asunto centró gran parte de la actividad de la institución en esta área en los tres primeros años de funcionamiento. Esta prioridad no era más que el reflejo de la preocupación y la controversia que supuso en Aragón, la aprobación de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta

Judicial[350]. Siete ayuntamientos de la Comunidad Autónoma presentaron su respectiva queja por la aprobación de esta Ley, porque consideraban que vulneraba lo establecido en el artículo 32 del Estatuto de Autonomía[351], al fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Aragón y localizar su capitalidad[352]. El Justicia al no poder presentar por sí mismo recurso de inconstitucionalidad y ante la decisión de las dos primeras instituciones de la Comunidad Autónoma de hacerlo, se limitó a apoyar esta iniciativa[353].

En el año 1993, se abrieron otros dos expedientes, uno a consecuencia de la petición de información de la Federación de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores sobre las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de incremento retributivo de sus empleados públicos. La consulta al

---

350 La disputa entre municipios aragoneses por optar a la capitalidad de los nuevos partidos judiciales que marcaba la Ley, por encontrarse incluidos en un partido judicial u otro, y el mantenimiento del juzgado en aquellos municipios que contaban con uno, centraron no sólo la vida política municipal si no la del resto de las instituciones de la Comunidad Autónoma y las principales noticias en los medios de comunicación aragoneses. De toda esta polémica también participó aunque de manera indirecta el Justicia de Aragón.

351 Este artículo otorga a la Comunidad Autónoma la competencia para fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Aragón, localizando su capitalidad.

352 El Justicia en su informe defendía que se salvaría la constitucionalidad de la Ley si fuera el Estado quién determinara el número de Partidos Judiciales que debería haber en cada Comunidad Autónoma y dejará en manos de la Comunidad fijar la delimitación exacta de cada Partido, diciendo que localidades entran en uno u otro.

353 La sentencia del Tribunal Constitucional número 62/1990, de 30 de marzo, respecto de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, vino a despejar las dudas a la interpretación del artículo 32.1 del Estatuto aragonés. La sentencia establece que en lo que corresponde a la fijación de la delimitación de las demarcaciones judiciales, las competencias de las Comunidades Autónomas deberán ser ejercidas conforme al artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es decir a través de una propuesta a tener en cuenta en la elaboración de la Ley de Demarcación y Planta Judicial, y en lo que afecta a la determinación de la capitalidad de los partidos judiciales, es a la Comunidad Autónoma a quien le corresponde establecerla por Ley. La publicación de esta sentencia motivó la apertura de un expediente en el área de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, del que nos ocuparemos cuando analicemos esa área.

Justicia de Aragón surge ante la previsión de que el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado no iba a establecer un incremento de las retribuciones íntegras del conjunto de los empleados públicos, y buscando una salida a esta congelación salarial. El Justicia se limitó a realizar un informe sobre la normativa vigente y la doctrina del Tribunal Constitucional en este asunto[354]. El segundo expediente si tuvo una resolución expresa por parte del Justicia, que aunque no fue aceptada de una manera expresa, si se recogió el contenido de la misma. Se trata de la queja presentada por los portavoces de los Grupos Parlamentarios del Partido Aragonés y del Partido Popular en las Cortes de Aragón, por lo que ellos consideraban una inaplicación del Estatuto por el Gobierno de la Nación, al no conceder un tercer canal de televisión a la Comunidad Autónoma de Aragón[355]. Ante el evidente incumplimiento estatutario, el Justicia dirigió a la Diputación General de Aragón una sugerencia para que reiterara la petición de concesión del Tercer Canal. Aunque no se obtuvo respuesta alguna, el Pleno de las Cortes de Aragón, aprobó el 18 de noviembre, una Proposición no de Ley cuyo contenido era coincidente con el sentido de la Sugerencia del Justicia.

Por último, una breve reseña de la queja recibida en el año 2002, sobre la aprobación de la Ley de Cortes Generales de 15/2002, de 1 de julio, por la que se modifican diversos artículos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y la fauna silvestre, que como tras su estu-

---

354 La conclusión del informe del Justicia era que la capacidad de negociación colectiva de los empleados públicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en concreto en materia retributiva, estaba vinculada a no superar los topes máximos establecidos en la Ley estatal de Presupuestos y sin perjuicio de la regulación por el Estado de las retribuciones básicas de los funcionarios públicos.

355 La queja era de inaplicación de la disposición transitoria decimocuarta del Estatuto de Autonomía, según la cual, hasta tanto se transfiera el tercer canal de titularidad estatal, Radio Televisión Española articula un régimen transitorio de programación específica para el territorio de Aragón que se emitirá por la segunda cadena. Lo que se estaba denunciando era la dilatación de este régimen transitorio.

dio suscitó la emisión de una recomendación instando a la interposición de recurso de inconstitucionalidad, nos remitimos al epígrafe destinado al análisis específico de estos supuestos.

b") Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma

Sólo se han abierto seis expedientes a instancia de parte. En gran parte de los casos los solicitantes de la actuación del Justicia han sido, o bien instituciones o asociaciones afectadas por la promulgación o aprobación de la norma autonómica, o bien los propios participantes en la elaboración de la misma, que solicitaban del Justicia su opinión sobre el contenido de la misma.

Un expediente que se ajusta a esta última afirmación es el de seguimiento del Anteproyecto de Ley de la Infancia y Adolescencia, que el Justicia abrió a petición, en el año 1998, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón. El Departamento antes de presentar este Anteproyecto a las Cortes de Aragón, lo remitió al Justicia para que éste realizara las observaciones pertinentes. Esta solicitud de colaboración, tiene todo el sentido si se tiene en cuenta que la propia Ley aragonesa 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores encomienda a la institución del Justicia la misión de valorar en su Informe anual la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en esta materia, especialmente en lo que se refiere al ejercicio de los derechos de los menores. El Justicia al margen de las recomendaciones de modificación que realizó en materia de protección de menores, objeto de análisis en otro capítulo, realizó en ejercicio de la función de defensa del Estatuto una Sugerencia al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, que fue aceptada, para que remitiera dicho Anteproyecto a la Comisión Aragonesa de Derecho Civil para asegurar el respeto a las normas civiles sustantivas de Derecho de Familia contenidas en la Compilación de Derecho Civil Aragonés.

Hay un segundo expediente que se abrió a consecuencia de la petición de información de un parlamentario de las Cortes aragonesas ante un Proyecto de Ley que debía aprobar el Parlamento autonómico. El portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida solicitó del Justicia un informe sobre si en caso de aprobación pudieran coexistir en un mismo ejercicio presupuestario la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón de 1995 y el Proyecto de Ley de Endeudamiento y Regularización de Inversiones y otras operaciones de capital, en lo sucesivo LERIOC[356]. El informe concluía con la no apreciación de vulneración estatutaria alguna de dicho Proyecto de Ley, ya que no se consideró tuviera naturaleza jurídica de Ley de Presupuestos, si no de Ley de endeudamiento, ajustándose entonces a lo previsto en el artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón. El expediente se archivo tras remitir el informe al peticionario, el portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, y al Presidente de la Diputación General de Aragón y al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento.

Los expedientes abiertos ante la demanda de los potenciales afectados, son en primer lugar el de estudio del Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica[357] que solicitaba un grupo de profesionales afectados por la regulación del sector farmacéutico, al considerar alguno de sus artículos de dudosa legalidad, y que el Justicia archivó al no detectar vulneración alguna del Estatuto de Autonomía, ni de los derechos individuales y colectivos reconocidos estatutariamente[358].

---

356 La duda se suscitaba si se consideraba que la LERIOC tenía la misma naturaleza jurídica que una Ley de Presupuestos, porque entonces en un mismo ejercicio coexistirían dos Leyes de Presupuestos, lo que daría lugar a dos documentos presupuestarios independientes y las correlativas contabilidades y cajas, con quebranto de la unidad presupuestaria, vulnerándose así la exigencia contenida en el artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía aragonés de unidad, universalidad y temporalidad exigible al presupuesto de la Comunidad Autónoma.

357 El Justicia de Aragón, Informe Anual 1998, Zaragoza, 1999, págs. 697-705.

358 El Justicia, al no tener atribuida esa competencia, no realizó valoración alguna sobre las opciones de política legislativa reflejadas en el contenido de las normas pues no le corresponde a él supervisar la actividad política de las Cortes de Aragón.

El segundo y último expediente, fue a consecuencia de la denuncia del Ayuntamiento de Mora de Rubielos, contra el Decreto 101/1985, de 1 de agosto de la Diputación General de Aragón, al entender que era contrario al Estatuto de Autonomía, por cuanto se inmiscuía en la autonomía municipal en lo referente al manejo de fondos de las entidades locales. En el análisis del expediente se detectó que lo que estaba contraviniendo la autonomía municipal no era el Decreto, sino la aplicación incorrecta del mismo que estaba realizando el Departamento de Agricultura[359]. Así que el Justicia formuló, en febrero de 1989, una Recomendación a la Diputación General instando a que la aplicación de dicho decreto se ajustara a la legislación de régimen local vigente. Esta recomendación no obtuvo respuesta alguna.

En el año 1999, y rompiendo el perfil de los presentadores de las quejas de los casos anteriores llegaron a la institución dos quejas individuales sobre la falta de cumplimiento de la disposición adicional octava de la Ley 11/1996, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón[360], y otras tres que mostraban su preocupación por alcanzar la plena efectividad del mandato del artículo séptimo del Estatuto de Autonomía y solicitaban para ello la tramitación de una Ley de lenguas y modalidades

359 El Decreto lo que determinaba era la obligación, para las entidades locales que solicitaran de los Servicios Provinciales de Agricultura la redacción de proyectos o la realización de obras, de abrir una cuenta restringida exclusivamente destinada a atender las facturas que se presenten por dicho servicio. La interpretación de este Decreto que hace el Departamento de Agricultura permitiendo a los Jefes de Servicio disponer de los fondos de esa cuenta restringida sin necesidad de contar con el mandamiento de pago expedido en forma por la entidad local titular de la cuenta, es lo que incurre gravemente en una vulneración de la autonomía local, y así lo denuncia en su Recomendación el Justicia.

360 El Justicia emitió recordatorio de deberes legales al ejecutivo aragonés sobre la obligación, incumplida dos años después, de aprobar un Reglamento que regulara el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración. No se obtuvo respuesta del Gobierno aragonés.

lingüísticas propias de Aragón en las zonas de utilización predominante de éstas[361].

c") Expedientes sobre la actuación de las Corporaciones Locales aragonesas

El riesgo de vulneración del Estatuto de Autonomía por la actuación de una Administración Pública Local, sólo se ha detectado en el contenido de una queja presentada a instancia de parte. Y en la misma no se denunciaba tanto una situación existente como el riesgo que se apreciaba en la posible actuación futura de una Corporación Local.

En 1994, y a instancia del Portavoz del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes de Aragón, que ante el anuncio público de creación de una nueva televisión pública de titularidad del Ayuntamiento de Zaragoza, se dirigió al Justicia de Aragón solicitando la elaboración de un informe acerca de la legalidad de dicha televisión municipal y su posible incidencia sobre las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Aragón en su Estatuto de Autonomía[362].

En el análisis de este expediente se puso de manifiesto que, a la vista del marco legal existente en la actualidad, si la creación de dicha televisión se hiciera efectiva se produciría una invasión de competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma de Aragón[363], por cuyo motivo y preventivamente se emitió un informe

---

361 Esta queja se unía a las recibidas también en este departamento sobre el mismo asunto y finalizó su tramitación del mismo modo que las anteriores con una resolución del Justicia que solicitaba la tramitación de una Ley de Cortes que garantizara la enseñanza y el derecho de los hablantes de las lenguas y las modalidades lingüísticas propias de Aragón, y que fue aceptada por el Consejero de Cultura y Turismo.

362 En el momento de la denuncia todavía no se había creado la televisión dependiente del Ayuntamiento de Zaragoza, únicamente se había realizado un estudio técnico a través de un contrato de asistencia, sin haberse adoptado los acuerdos plenarios necesarios para dicha creación.

363 En el ámbito territorial de Aragón, las competencias en materia de medios de comunicación están residenciadas de modo exclusivo en el Estado y en la propia Comuni-

jurídico en el que se advertía a las Cortes de Aragón de esta eventualidad[364], que finalmente no se llegó a producir.

4. EL PROBLEMA DE LA CONSTITUCIONALIDAD

A) La capacidad de actuación del Justicia en los procesos constitucionales

Si el desempeño de la misión de Defensa del Estatuto necesita de una gran dosis de prudencia ante las repercusiones y tensiones políticas que produce cualquier iniciativa de la institución en esta área, tanto más cuanto que el Justicia carece de facultades resolutorias con eficacia propia para ejercitar los posibles recursos ante el Tribunal Constitucional y depende directamente de las otras dos instituciones básicas de la Comunidad Autónoma (Diputación General de Aragón y Cortes de Aragón) y del Defensor del Pueblo que son los organismos legitimados para ejercitar los posibles recursos.

La Constitución otorga legitimación directa para interponer recurso de inconstitucionalidad al Presidente del Gobierno, al Defensor del Pueblo, a cincuenta diputados, a cincuenta senadores, a los órganos colegiados ejecutivos de la Comunidades Autónomas y a las Asambleas de las mismas[365]. Ahora bien la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al reflejar en su artículo 32 esta genérica atribución de legitimación contenida en el artículo 162.1 de la Constitución realiza una concreción que diferencia la legitimación de los órganos estatales y la de los órganos de las Comunidades Autónomas, reduciendo la de estos últimos a la impug-

---

dad Autónoma, quienes las ejercen de modo compartido: legislación básica, el Estado y desarrollo legislativo y ejecución, la Comunidad Autónoma (art. 149.1.27 de la Constitución y art. 36.1.8 del Estatuto de Autonomía).

364 El informe fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón nº 138, de 19 de septiembre.

365 El Estatuto de Autonomía de Aragón recoge la competencia de ambas instituciones en sus artículos 16 i) y 26.

nación de leyes estatales (y no autonómicas) y además sólo en la medida en que puedan afectar a su ámbito propio de autonomía[366]. La solicitud de intervención al Defensor del Pueblo, de este modo, no resulta ser sólo una vía alternativa para el Justicia ante la negativa de las Cortes o de la Diputación General de Aragón a interponer dicho recurso, sino que es el único cauce de actuación posible cuando se aprecia el riesgo de inconstitucionalidad en una norma de rango legal aragonesa o en una estatal que no reúna los requisitos arriba señalados.

En este sentido debemos entender la posibilidad que otorga al Justicia el artículo 27.4 de su Ley reguladora de dirigirse al Defensor del Pueblo interesándose por el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad cuando la Diputación General o las Cortes de Aragón decidan no interponerlo o no estén legitimadas para ello.

Las dos posibilidades de reacción resultan problemáticas, tanto si las instituciones aragonesas deciden no interponer recurso de inconstitucionalidad, aún siendo competentes para hacerlo, porque no aprecian la vulneración denunciada y el Justicia debe acudir a una institución exterior a ella para encontrar una respuesta positiva, como si necesita acudir al Defensor del Pueblo porque la vulneración del Estatuto se aprecia en un acto de la propia

366 Esta redacción suscitó una polémica doctrinal acerca de que debía entenderse por leyes que «puedan afectar a su ámbito propio de autonomía», considerada inconstitucional por algunos autores ya que la Constitución no realiza ninguna limitación al respecto, ver GARRIDO FALLA, F., Comentarios a la Constitución. Madrid. Civitas. 1985. p. 2373; SÁNCHEZ MORÓN, M., La legitimación activa en los procesos constitucionales, en «Revista Española de Derecho Constitucional», nº 9, 1983, págs. 15 a 30. El Tribunal Constitucional se manifestó en su sentencia 84/1982, interpretando que «el ámbito propio de autonomía» se refiere al ámbito de intereses propios que se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas a las del Estado. Ver ARAGÓN REYES, M., Artículo 162. Legitimación en los procesos constitucionales. En «Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978»/dir. Oscar Alzaga Villaamil. Madrid. Editoriales de Derecho Reunidas, D.L, 1988. v. XXII, p.258. Con esta interpretación se puede presentar recurso de inconstitucionalidad ante cualquier Ley estatal que se refiera a materias en las que, por cualquier título y de cualquier modo, la Comunidad Autónoma posea competencia.

Comunidad Autónoma. Esta segunda situación se ve especialmente agravada cuando lo que se solicita al Defensor del Pueblo es que intervenga frente a las propias Cortes, que son las responsables de su elección y de su cese (en los supuestos establecidos en la Ley) y de las que depende administrativamente.

En el otro proceso constitucional que aquí nos atañe, el conflicto positivo de competencia, la legitimación alcanza según la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al Gobierno de la Nación y a los Gobiernos autonómicos[367], y a éstos últimos, al igual que en el recurso de inconstitucionalidad, sólo ante disposiciones o actos del Estado o de otra Comunidad Autónoma que no respeten el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito. De este modo cuando el Justicia aprecia una posible vulneración del ámbito de competencias reservado a la Comunidad Autónoma de Aragón, sólo puede acudir al órgano ejecutivo de la misma para reaccionar judicialmente frente a esta violación. Esta exclusiva dependencia del Justicia con la Diputación General de Aragón para lo que a la interposición del conflicto de competencia se refiere hace que las iniciativas de la institución en este asunto queden claramente obstaculizadas[368].

Frente a esta regulación de carácter general, en Aragón se produce una situación excepcional, al ampliar su Estatuto de Autonomía, acogiéndose al artículo 162.2 de la Constitución, la previsión de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sobre los órganos legitimados para plantear este tipo de conflictos, otorgando

---

367 Ver artículo 60 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

368 De los dos expedientes cuya tramitación ha finalizado recomendando expresamente a la Diputación General de Aragón la interposición de un conflicto de competencia, uno de ellos, el referido a la licitación de unas obras de la Generalidad de Cataluña en el canal Alguerri-Balaguer, se vio paralizado ante la falta de respuesta de la Diputación General, sin que la institución pudiera hacer nada más que denunciar la inactividad de la Administración Autonómica en el informe anual de 1990 (ver p. 314 del mismo).

también a las Cortes de Aragón la legitimidad para plantear conflictos de competencia (art. 16.i del Estatuto de Autonomía)[369]. Una parte de la doctrina considera irregular esta atribución estatutaria no sólo por entender que la delegación a la ley orgánica que se contiene en el artículo 162.2 de la Constitución para determinar la legitimación en los procesos constitucionales se refiere a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y en ningún caso a una ley orgánica reguladora de los Estatutos de Autonomía, sino que además introducir en un Estatuto de Autonomía nuevas normas sobre legitimación en procesos constitucionales es contrario a la significación de los Estatutos y excede claramente la materia estatutaria[370].

A pesar de las discrepancias que levantó esta previsión estatutaria, se ha mantenido en las sucesivas reformas del Estatuto de 1994 y 1996[371]. Pero ahora bien, en las dos ocasiones que el Justicia ha estimado oportuno la interposición de un conflicto de competencias[372], se ha dirigido a la Diputación General de Ara-

---

369 El Estatuto de Autonomía de Aragón es el único en el que se produce esta ampliación y lo hace apoyándose en la redacción del artículo 162.2 de la Constitución que refiriéndose a legitimación activa en los procesos ante el Tribunal Constitucional textualmente dice que en los demás casos (sin contar el recurso de amparo e inconstitucionalidad) «... la ley orgánica determinará las personas y órganos legitimados».

370 Ver ARAGÓN REYES, M., Artículo 162. Legitimación en los procesos constitucionales. En «Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978»/dir. Oscar Alzaga Villaamil. Madrid. Editoriales de Derecho Reunidas, D.L., 1988. v. XXII, p. 246; y FERNÁNDEZ FARRERES, G., El sistema de conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en «Revista Española de Derecho Constitucional», nº 12, septiembre-diciembre, 1984, p. 123

371 Curiosamente lo que no recogía la primera redacción del Estatuto de Autonomía de 1982, era la competencia de las Cortes de Aragón para interponer recurso de inconstitucionalidad (legitimación prevista tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). La reforma del Estatuto ocurrida en 1996 solventó esta omisión e introdujo esta legitimación en el artículo 16 i).

372 Los dos expedientes fueron el abierto en 1990 por una Resolución de la Junta de Aguas de Cataluña convocando la licitación de obras del canal Algueri-Balaguer, y el abierto en 1998 por la aprobación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales, que afectaba a un monte de titularidad del Ayuntamiento de Albarracín (Teruel).

gón y nunca a las Cortes de Aragón. No ha sido este el criterio personal de un solo Justicia, ya que las dos resoluciones emitidas por la institución lo han sido en dos etapas distintas de la misma, en el mandato del primer Justicia y en el del tercero.

a) La dependencia del Gobierno y del Parlamento aragonés

Si bien es verdad que la posibilidad que se le otorga al Justicia de solicitar la impugnación incluso de las propias leyes de la Comunidad Autónoma otorga una nueva dimensión a la naturaleza de la figura del Justicia, que le aleja de un Comisionado Parlamentario propiamente dicho, no hay que olvidar que para hacer efectiva esta impugnación necesita obligatoriamente de la colaboración de otras instituciones.

Esta relación de dependencia es especialmente delicada cuando se refiere a las otras dos instituciones aragonesas y en especial cuando afecta al Parlamento aragonés. Tanto cuando necesita de su apoyo para poder recurrir una ley estatal que afecta al ámbito de autonomía aragonés, como cuando es éste, más bien su producción normativa, el objeto de denuncia ante el Defensor del Pueblo. Esta última posibilidad supone manifestar procesalmente un enfrentamiento entre el legislativo y su comisionado, y es al mismo tiempo un clara expresión de su independencia.

El nombramiento o el cese de una figura como el Justicia que puede llegar a solicitar la impugnación de leyes de las mismas Cortes o de decretos del ejecutivo aragonés puede generar batallas políticas, de ahí que todas las cautelas destinadas a garantizar la independencia del Justicia de una simple mayoría parlamentaria adquieren aquí especial importancia. Algunos autores como EMBID IRUJO manifiestan que un error en este ámbito puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad política de la institución, que alcanzaría su máxima expresión con el cese del titular de la misma. Esta posibilidad se apoya en la previsión del artículo

11.2 de la Ley reguladora del Justicia de cese, si así lo aprueban las tres quintas partes de la Cámara, por incumplimiento reiterado y grave de sus obligaciones[373].

La institución del Justicia ha intentado durante estos años no enrarecer en exceso las relaciones tanto con las Cortes como con la Diputación General de Aragón, desarrollando para ello una función promocional de cambio normativo como medio alternativo a la solicitud de interposición del recurso de inconstitucionalidad. Aún así como hemos visto en algún caso no siempre el desempeño de este potestad que tenía como objetivo evitar una declaración a posterior de inconstitucionalidad ha sido bien recibido por las Cortes de Aragón[374].

La institución del Justicia ha formulado recomendaciones o sugerencias a las Cortes de Aragón mientras se está tramitando la aprobación de la norma susceptible de ser impugnada ante el Tribunal Constitucional, solicitando la modificación de la misma antes de su aprobación definitiva para salvar así su constitucionalidad. Aunque fue sólo hasta 1998 cuando la institución del Justicia abría expediente de seguimiento de todo Proyecto o Proposición de Ley presentado a las Cortes, en los años siguientes se ha seguido mantenido un extremo control sobre todos ellos que ha posibilitado disponer de tiempo para presentar sus recomendaciones antes de que finalizara la tramitación de los mismos. Como ocurrió en 1993, con el Proyecto de Ley reguladora de la Organización y Funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma, que aunque caducó en su tramitación al disolverse las Cortes de Aragón ante la convocatoria electoral de mayo de 1995, cuando se aprobó como Ley 11/1996, de 30 de diciembre, tenía una redacción muy diferente al Proyecto de Ley estu-

373 Ver EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, Madrid, INAP, 1991, p. 150.

374 Recordemos aquí el expediente sobre la Proposición de Ley de modificación de la ley 11/1997, de 26 de noviembre, sobre medidas urgentes en materia de personal, que motivó la queja formal de la Mesa de las Cortes de Aragón.

diado y en el que no se detectó por la institución deficiencias reseñables.

Como muy bien señala BALDIRA MUNTÉ este modo de actuación en algunas ocasiones en lugar de conseguir el objetivo deseado, conduce a incrementar notablemente los riesgos políticos de los que hablábamos antes, tanto porque la actuación del Justicia podría entenderse como una intromisión en las funciones propias de otros órganos, como si aún dando los resultados perseguidos, la norma resultante terminará siendo tachada de inconstitucionalidad[375].

b) La relación con el Defensor del Pueblo

La relación del Justicia de Aragón con el Defensor del Pueblo en lo que a los procesos constitucionales se refiere es inexistente. Por un lado el Defensor no está legitimado para plantear un conflicto de competencia, y por otro no ha existido ninguna ocasión en que la institución del Justicia se haya dirigido a él solicitándole la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

La institución del Justicia ha mantenido un criterio claro en esta materia, no acudir a instancias externas a la Comunidad Autónoma para solicitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad, cuando estás sean competentes para ello. Ni siquiera cuando las instituciones aragonesas rechazan la recomendación del Justicia de Aragón, éste acude al Defensor del Pueblo buscando una respuesta positiva a su sugerencia. Es el caso del expediente de seguimiento del Decreto-Ley sobre trasvase de aguas

375 La autora realiza este planteamiento en lo que se refiere al Defensor del Pueblo y en especial a las críticas públicas que éste recibió por su actuación durante la elaboración de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la seguridad ciudadana, y su decisión posterior de no interponer recurso de inconstitucionalidad frente a la misma. Ver BALDIRA MUNTÉ. F., La legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad, en «Boletín del Colegio de Abogados» nº 132-133, 1994, p. 40.

del Ebro a la bahía de Palma de Mallorca, que ante el rechazo por las Cortes y por la Diputación General de Aragón de la recomendación propuesta por el Justicia pasó a ser archivada. Supondría como señala SALANOVA ALCALDE un cierto olvido de la propia conciencia autonómica que la reacción contra un acto de la Comunidad Autónoma se buscara en una institución externa a ella[376].

Esta posibilidad no ha tenido lugar, ya que el Justicia nunca ha denunciado la inconstitucionalidad de una norma aragonesa, ni tampoco de un acto o disposición o proveniente de otra Comunidad Autónoma, así que no ha necesitado ineludiblemente de la colaboración de la institución estatal.

Del mismo modo que el Justicia mantiene estos criterios de actuación, el Defensor del Pueblo mantiene asimismo el criterio de no interponer recurso de inconstitucionalidad cuando la solicitud de dicho recurso tenga por objeto materias competenciales entre Estado-Comunidades Autónomas, por entender que en este supuesto tanto las Comunidades Autónomas como el Gobierno de la Nación tienen conferida legitimación suficiente para acudir al Tribunal Constitucional en defensa de sus propios intereses[377].

Para comprobar realmente como estas pautas básicas de actuación mantenidas por la institución de el Justicia han marcado el desarrollo de esta atribución legalmente conferida nada mejor que analizar los escasos expedientes que han motivado la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad.

---

376 SALANOVA ALCALDE, R., El Justicia de Aragón. En «La Comunidad Autónoma de Aragón. Instituciones Políticas y Administrativas», Zaragoza: Ibercaja, 1990, p. 220.

377 Ver BALDIRA MUNTE, F., La legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad, en «Boletín del Colegio de Abogados» nº 132-133, 1994, p. 42.

B) Resolución y seguimiento de los expedientes objeto de recurso de inconstitucionalidad

No hay más que observar el escaso número de expedientes cuya tramitación ha finalizado con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad para comprobar el carácter excepcional que tiene para la institución del Justicia la utilización de este procedimiento. Sólo cinco del total de los expedientes abiertos en el área de Defensa del Estatuto de Autonomía durante estos quince años han finalizado con una Recomendación de este tipo, dos de ellos en la primera etapa de la institución, otros dos en el periodo 1993-1998, y un quinto en el año 2002.

Las cinco ocasiones en que se ha detectado el riesgo de inconstitucionalidad y se ha demandado la interposición del citado recurso, ha sido frente a leyes estatales, nunca ante leyes aragonesas, ni provenientes de otras Comunidades Autónomas. Estos cinco expedientes tienen también en común otro factor, tratan de leyes estatales cuyo contenido afectaba al ámbito de autonomía aragonés, así que en ningún caso era necesario, si el Justicia no lo deseaba, recurrir a una instancia externa a la Comunidad Autónoma para solicitar la impugnación de dichas leyes, como efectivamente así ha sucedido.

De las cuatro recomendaciones que fueron aceptadas, sólo en una ocasión lo fue por ambas instituciones, Diputación General y Cortes de Aragón, las otras tres sólo fueron tomadas en consideración por la Diputación General de Aragón. Dos de estos tres últimos expedientes a los que nos estamos refiriendo se abrieron de oficio en 1990 y como seguimiento de las Leyes estatales 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y 11/1990, de 15 de octubre, sobre reforma del Código Civil, en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo.

En el análisis de la primera de las leyes citadas se encontraron elementos normativos que invadían el ámbito de competen-

cias legalmente asumidas por la Comunidad Autónoma. La Ley regulaba con carácter básico materias propias de las competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio sobre las cuales el Estado no ostenta un título específico[378], olvidando la competencia exclusiva que sobre las mismas ostenta la Comunidad Autónoma aragonesa (art. 35.1.14 Estatuto de Autonomía). El Justicia resolvió el expediente emitiendo sendas Recomendaciones Formales a las Cortes y a la Diputación General de Aragón instándoles a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley. La recomendación fue aceptada por la Diputación General de Aragón que interpuso el citado recurso (nº 2486/1990), pero cuya resolución se vio aplazada al aprobarse en 1992 el Texto Refundido de la Ley sobre el Suelo y Ordenación Urbana[379] que venía a derogar la ley recurrida[380].

La Diputación General de Aragón interpuso de nuevo recurso de inconstitucionalidad (nº 2341/1992) contra los artículos del Texto Refundido, que reproducían aquellos de la Ley 8/1990 que en su momento fueron objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional. La tramitación de ambos recursos transcurrió de manera conjunta, resolviéndose con una única sentencia el 20 de marzo de 1997[381], que resolvió además los otros recursos interpuestos por

---

378 Esto es, cuestiones como las relativas a la clasificación del suelo, el derecho al aprovechamiento urbanístico y sus formas de concreción, el cálculo de los aprovechamientos tipo o de los aprovechamientos susceptibles de apropiación en las áreas de reparto de cargas y beneficios o de las unidades de ejecución. Los legisladores fundamentaban la competencia para regular esta materia en la incidencia directa que podía tener sobre competencias estatales como la regulación del derecho de propiedad, las bases de la planificación económica o las bases sobre protección del medio ambiente.

379 Aprobado por el Real Decreto-Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

380 La disposición final segunda de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, autorizó al Gobierno para que en el plazo de un año desde su publicación aprobara un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, comprendiendo también la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones.

381 Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997 publicada en el BOE nº 99, de 25 de abril de 1997.

el Parlamento de Navarra, y por los Gobiernos de Cantabria, Cataluña, Castilla-León y Canarias contra la Ley 8/1990 y los acumulados a los anteriores promovidos por el Gobierno de Baleares y Cataluña frente al Texto Refundido de 1992.

El Tribunal Constitucional resolvió con una sentencia favorable a los intereses de la Comunidad Autónoma de Aragón, gracias a los otros recursos presentados, ya que los dos promovidos por la Diputación General fueron desestimados por distintas razones. El primero de ellos, al igual que todos los interpuestos contra la Ley 8/1990, decayó al entender el Tribunal que con la derogación de dicha Ley por la aprobación del Texto refundido de la Ley del Suelo se daba por desaparecido el objeto del proceso[382]. Y por lo que se refiere al segundo recurso, fue un error de carácter formal en el Acuerdo de la Diputación General de Aragón por el que se decidía impugnar el Texto Refundido, lo que imposibilitó el enjuiciamiento de parte de los motivos impugnatorios aducidos[383].

El enjuiciamiento sobre el resto de los preceptos fue posible gracias a que habían sido impugnados por otros recurrentes (el

---

382 La Ley 8/1990 se deroga en la misma medida en que es sustituida por el Texto Refundido de la Ley del Suelo, que como tal texto refundido, carece técnicamente de capacidad innovadora, con lo que la controversia competencial puede trasladarse en sus propios términos a las disposiciones del citado Texto. Por lo tanto la delimitación de los ámbitos competenciales en relación con la Ley 8/1990 será satisfecha al analizar desde la perspectiva constitucional la norma que la ha sustituido.

383 Mientras que en una parte de dicho Acuerdo los preceptos a recurrir quedaban perfectamente identificados: «los artículos del Texto Refundido que reproducían aquellos de la Ley 8/90 que fueron en su momento recurridos ante el Tribunal Constitucional», la determinación de los demás que debían recurrirse: «todos aquellos que supongan una invasión de las competencias que en la materia ostenta la Comunidad Autónoma» se delega en el Letrado designado por la Diputación General de Aragón. Ésta confiere su representación y defensa en el recurso al citado Letrado, que posteriormente compareció en el proceso. Esta delegación fue la que el Tribunal Constitucional declaró inadmisible, de acuerdo con la legitimación establecida para interponer recurso de inconstitucionalidad en la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por tanto sólo fue admitido el recurso de la Diputación General contra aquellos artículos de dicho texto que reproducían los de la Ley 8/90 recurridos ante el Tribunal Constitucional.

Gobierno de Baleares y de Cataluña). La Sentencia, a pesar de los avatares expuestos, fue estimatoria en buena medida de las pretensiones de las Comunidades Autónomas recurrentes, incluida Aragón[384].

El Justicia solicitó por segunda vez la interposición del recurso de inconstitucionalidad a las instituciones aragonesas en ese mismo año, al considerar que el artículo segundo de la Ley 11/1990, de 15 de octubre, de reforma del Código Civil, menoscababa las competencias de la Comunidad Autónoma para la conservación del Derecho civil aragonés (art. 35.1.4 Estatuto de Autonomía).

Esta Ley promulgada con el objetivo de eliminar las discriminaciones que por razón de sexo perduraban en el Código Civil y perfeccionar el desarrollo normativo del principio constitucional de igualdad, dedicaba su artículo segundo a reformar entre otros, los artículos 14 y 16 del Código Civil, y es en este artículo en concreto donde se apreciaban por la institución los vicios de inconstitucionalidad. En dicha reforma se introdujo como criterio residual para la determinación de la vecindad civil la atribución de la denominada Derecho común (artículo 14.3) y como ley personal aplicable a los efectos del matrimonio, en última instancia, el Código Civil (artículo 16.3). Estos preceptos, según la institución del Justicia, vulneran el principio constitucionalidad de igualdad y reciprocidad entre todas las vecindades y Derechos civiles españoles, dándose un trato preferente a los territorios que carecen de Derecho Civil Foral.

Sólo la Diputación General de Aragón, en Acuerdo de 28 de diciembre de 1990 acordó la interposición del recurso de inconstitucionalidad (nº 148/1991) contra esta nueva redacción de los artículos 14 y 16 del Código Civil. A diferencia del primer expediente examinado, la Sentencia del Tribunal Constitucional

384 Para consultar el texto integro del fallo ver el BOE nº 99, de 25 de abril de 1997, o el Informe Anual del Justicia del año 1997, vol. II, págs. 82-86.

(nº 226/1993, de 8 de julio)[385] ha sido contraria a los intereses de la Comunidad aragonesa. El citado Tribunal desestimó el recurso alegando que si bien hubiera sido posible otra formulación de los preceptos parcialmente impugnados, que hubiera introducido (como el recurrente argumentaba) criterios adicionales y previos antes de concluir en la atribución de la vecindad del Derecho común o de remitir la regulación de los efectos del matrimonio a lo dispuesto en el Código Civil, el que así no sea, no argumenta nada en contra de la constitucionalidad de dichas reglas, que se adaptan perfectamente a lo dispuesto en el artículo 149.1.8 de la Constitución[386].

En el período 1993-1998 se suscitó en otras dos ocasiones el planteamiento de recurso de inconstitucionalidad. Uno de estos dos expedientes, junto con el que se abrió como continuación tras una nueva queja presentada sobre el mismo asunto en el año 2002, presentan la peculiaridad de ser los únicos de los cinco aquí analizados abiertos a iniciativa de parte. Esta situación contrasta vivamente con la posición que sobre este asunto mantienen otras instituciones similares, como el Defensor del Pueblo que manifiesta claramente (consciente de los riesgos políticos que entraña cualquier actuación suya en esta materia) su preferencia por las actuaciones a instancia de parte[387], y se debe a la especial configuración de la misión de la Defensa del Estatuto. Como ya hemos visto, es necesario que para lograr un efectivo cumplimiento de esta función, desde la propia institución se realice una labor de

385 BOE de 2 de agosto de 1993.

386 Ver el voto particular del Magistrado D. Julio González Campos que defiende la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley 11/1990, alegando que el legislador estatal y con posterioridad la propia sentencia sacrifica la existencia de un ámbito igual de aplicación de todos los ordenamientos civiles en beneficio de la seguridad jurídica. Informe Anual correspondiente al año 1993, págs. 639-647.

387 De los diez recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Defensor del Pueblo entre 1983 y 1993, sólo tres han sido incoados de oficio. Ver BALDIRA MUNTE, F., La legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad en «Boletín del Colegio de Abogados», nº 132-133, 1994.

investigación que detecte aquellos actos o disposiciones susceptibles de ser recurridas, y sin la cual sería imposible alcanzar el objetivo estatutariamente propuesto.

La queja que promovió la apertura del expediente provenía de un miembro de la Fundación Ecología y Desarrollo y denunciaba la vulneración del orden competencial establecido constitucional y estatutariamente en que incurría la Ley 41/97, de 5 de noviembre, de reforma de la Ley 4/1989, de Espacios Naturales protegidos y de la flora y fauna silvestres.

Esta Ley de Reforma que tenía como objeto adaptar la Ley 4/89 a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 102/1995 de 26 de junio de 1995, que declaraba nulos algunos preceptos de la misma, no cumplió con su objetivo inicial al menos en lo que a la regulación de los Parques Naturales se refiere. Mientras que la Sentencia determinaba claramente que la gestión de los Parques Naturales corresponde a las Comunidades Autónomas (siempre que éstas tengan atribuidas la competencia en materia de espacios naturales en sus respectivos Estatutos), la nueva Ley establece que los Parques Nacionales serán gestionados y financiados conjuntamente por el Estado y por la Comunidad Autónoma, con la única excepción de un Parque Nacional catalán cuya gestión se encomendaba a la Generalitat de Cataluña. Ante esta situación claramente discriminatoria y vulneradora de las competencias que en materia de protección de medio ambiente y de espacios naturales protegidos ostenta la Comunidad Autónoma[388], el Justicia recomendó a la Diputación General y a las Cortes de Aragón la interposición de recurso de inconstitucionalidad. Por primera vez las dos instituciones aragonesas aceptaron la Recomendación del Justicia e interpusieron sendos recursos (nº 483/1998 y nº 469/1998) que fueron admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional el 18 de febrero de 1998[389] y que siguen pendientes de resolución.

---

388 Véase los artículos 37.1.3 y 35.1.15 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

389 Publicado en el BOE nº 51, de 28 de febrero de 1998.

Este asunto no ha finalizado con la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional, ya que en el año 2002 se recibió en la institución una queja de un miembro del Patronato Nacional de Ordesa y Monte Perdido, en la que denunciaba la posible incidencia de una nueva reforma de la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (Ley 15/2002, de 1 de julio) sobre las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de espacios naturales protegidos. Si la anterior reforma de la Ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional al limitar las competencias de la Comunidad Autónoma en la gestión de los Parques Naturales, esta nueva redacción las limita en mayor medida al aumentar la intervención de la Administración del Estado en la gestión de los Parques Nacionales[390]. Por coherencia con la postura que en su momento mantuvieron la propia institución del Justicia, las Cortes y el Gobierno de Aragón, se emitió una recomendación sobre el estudio de la interposición de un posible recurso de inconstitucionalidad, que fue aceptada por la Diputación General de Aragón que interpuso recurso de inconstitucionalidad 5590/2002 y que sigue pendiente de sentencia, pero que no fue acogida de igual manera por las Cortes de Aragón que no han respondido a la recomendación, y no han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra esta norma.

En el último caso, el Justicia sin hacer una Recomendación Formal expresa, sugirió a las Cortes y al Gobierno de Aragón que valoraran la conveniencia de interponer un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 9/1994, de 5 de agosto, sobre trasvase de aguas del Ebro a la bahía de Palma de Mallorca. Esta decisión del Gobierno de la Nación, que incidía en el eterno pro-

390 Las limitaciones competenciales aprobadas van desde la privación de la Comunidad Autónoma de la potestad de aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión en caso de no ejercerla en el plazo de un año, aumentar las competencias ejecutivas de la Comisión Mixta de Gestión y la integración orgánica de la figura del Director-Conservador dentro de la estructura del Organismo Autónomo de Parques Nacionales.

blema de la gestión del agua, suscitó una fuerte polémica tanto en la sociedad aragonesa como en la balear. Lo que el Justicia denunciaba no era una posible vulneración del Estatuto de Autonomía, sino la inadecuación procedimental del instrumento legislativo utilizado (Real-Decreto Ley) dada la naturaleza y las características de la medida adoptada (que se iba a prolongar por más de cuatro años), lo que excluía la extraordinaria y urgente necesidad[391]. Además de esta conclusión principal se hicieron llegar otras reflexiones a la Diputación General y a las Cortes de Aragón, cuyo contenido era más propio de éstas que de la institución del Justicia, como la denuncia de la falta de racionalidad en la utilización de los recursos naturales, la disposición de aguas de la cuenca del Ebro realizada al margen de la planificación hidrológica o la quiebra del principio de solidaridad. Ha sido éste, el expediente con un mayor contenido político de todos los analizados en este epígrafe y de cuyos riesgos escapó la institución con dificultad[392].

La respuesta a la Sugerencia del Justicia fue dispar, mientras que la Asesoría Jurídica de la Diputación General contemplaba la posibilidad de interponer el citado recurso (fundamentado exclusivamente en las cuestiones formales que también alegaba el Justicia de Aragón), los Letrados de las Cortes no apreciaron argumentos suficientes para considerar la inconstitucionalidad del Decreto-Ley, ni desde el punto de vista compe-

391 La utilización del Decreto-Ley para regular una medida, cuya vigencia se proyecta hasta más allá de cuatro años no parecía el procedimiento más adecuado. Este periodo de tiempo se consideraba desde la institución más que suficiente para tramitar un Proyecto de Ley, no ya por el procedimiento de urgencia, sino por el ordinario al menos para los años siguientes al actual.

392En el informe elaborado por la institución se lamentaba la facilidad con que el Gobierno de la Nación apreciaba «situaciones extraordinarias y urgentes para aprobar Decretos-leyes de trasvases» comparándolo con «la monosidad en el cumplimiento de Leyes como la de Riegos del Alto Aragón de 1915, cuya estricta aplicación los aragoneses llevamos casi 80 años esperando, a pesar de que la misma no precisa Decretos-Leyes, sino simples Reales Decretos o incluso meros actos administrativos», Informe Anual del Justicia de Aragón 1994, p. 346.

tencial, ni formal[393]. Finalmente ni el Gobierno ni las Cortes de Aragón decidieron impugnar la norma citada. Por lo que se refiere a éstas últimas, la cuestión fue debatida en la Diputación Permanente de las Cortes y aunque nadie votó en contra, se rechazó la posibilidad de interposición al no obtener la mayoría de los votos favorables (hubo seis votos a favor del recurso y nueve abstenciones).

393 Ver el Informe Anual del Justicia de Aragón del año 1994, p. 35s.

CAPÍTULO V
LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS

1. GENERALIDADES

La atribución de esta tercera misión al Justicia viene determinada, no tanto como recuperación de la antigua función del Justicia Mayor de Aragón, como por la existencia de un importante cuerpo de Derecho civil propio, cuya aplicación por los profesionales del Derecho de la Comunidad Autónoma se hace de modo incompleto o deficiente.

La preocupación de los legisladores autonómicos sobre la perdida que del derecho foral se está produciendo en la práctica ante estas reiteradas inaplicaciones, dando preferencia al llamado derecho común, hizo que la figura del Justicia se constituyera como defensora de este ordenamiento jurídico propio. Pero aunque este es el objeto principal de esta función, el ordenamiento jurídico aragonés no incluye sólo al derecho civil aragonés, sino al conjunto de las normas que forman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma sean éstas de derecho público o privado.

Delimitar qué normas de derecho público son objeto de tutela por parte de la institución junto con la dificultad de articular las técnicas que permitan hacer efectiva esa tutela del Justicia han sido los obstáculos más importantes con los que ha tropezado el personal del departamento durante todo este periodo. Aunque el paso de los años ha hecho que la función consolidara unas líneas

de actuación estables[394], nunca se han llegado a desarrollar todas las potencialidades recogidas en la Ley del Justicia de Aragón.

Para conocer realmente la actividad en el desempeño de este función, que es la que más se aleja de su regulación legal, es necesario tanto hacer un seguimiento de las actuaciones de oficio de la institución como de las quejas presentadas por particulares. Esto último nos permite constatar como han entendido los ciudadanos aragoneses esta característica misión del Justicia, que le distingue de los demás defensores autonómicos, a excepción del más recientemente recuperado Procurador del Común de Castilla- León y del Defensor del Pueblo de Castilla- La Mancha.

2. LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

A) Las atribuciones del Justicia de Aragón en esta área según la Ley Reguladora de la institución

Se considera ordenamiento jurídico aragonés, de acuerdo con el artículo 30 de la Ley del Justicia:

- El derecho civil o foral de Aragón
- Las Leyes aprobadas por las Cortes de Aragón
- Las disposiciones con fuerza de ley aprobadas por la Diputación General de Aragón por delegación de las Cortes de Aragón[395]
- Los reglamentos emanados de la Diputación General en materias cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma.

---

394 Dentro del área de Tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés, la institución se ha centrado desde 1994 en el estudio de la normativa aragonesa, pública y privada de rango reglamentario.

395 Según lo previsto en el artículo 8 de la Ley 4/1983, de 28 de septiembre, por la que se regula la iniciativa legislativa ante las Cortes de Aragón.

Esta enumeración contiene, por lo tanto, a todas las fuentes del Derecho con origen en la Comunidad Autónoma de Aragón de rango legal y reglamentario.

El problema que plantea esta competencia, al igual que ocurría con la función de defensa del Estatuto es encontrar las técnicas que permitan hacer efectiva esta tutela. Esto es, que mecanismos va a poner en funcionamiento la institución del Justicia para defender la aplicación del ordenamiento jurídico aragonés y su adecuada interpretación. La Ley reguladora establece las siguientes:

— La denuncia de los graves y reiterados supuestos de inaplicación o deficiente aplicación[396]. El Justicia debe poner en conocimiento del Presidente de las Cortes de Aragón los supuestos graves y reiterados de inaplicación o deficiente aplicación del Ordenamiento jurídico aragonés que deban ser corregidos sin tardanza. El Presidente de las Cortes, tras consultar con la Junta de Portavoces, podrá trasladar la queja del Justicia al superior jerárquico del funcionario responsable o al correspondiente Colegio Profesional. Este supuesto, que también se contempla en lo que al área de protección de los derechos y libertades se refiere, parece responder al objetivo de permitir que sea la propia Administración la que resuelva el problema mediante sus propios mecanismos[397].

— El control de la legalidad de los reglamentos de la Diputación General de Aragón. El Justicia puede recomendar motivadamente la modificación o derogación de los preceptos reglamen-

---

396 La imprecisa y desafortunada redacción de este precepto de la Ley (art. 31) que textualmente dice: «Cuando El Justicia *tenga conocimiento de graves y reiterados supuestos* de inaplicación o de aplicación deficiente del Ordenamiento Jurídico aragonés, *que en su opinión*, deban ser corregidos sin tardanza, lo pondrá en conocimiento del Presidente de las Cortes» ha sido uno de los problemas de interpretación con los que se ha encontrado la Oficina del Justicia una vez que hizo efectiva esta tercera misión.

397 Ver PÉREZ CALVO A., "Artículo 54: El Defensor del Pueblo", en Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española 1978, de OSCAR ALZAGA, 1984, p. 541.

tarios de la Diputación General de Aragón que infrinjan el Estatuto de Autonomía o el ordenamiento jurídico aragonés[398]. Esta recomendación del Justicia se publicará en el Boletín Oficial de Aragón[399].

— El impulso de acciones para fijar la doctrina legal. El Justicia puede dirigirse, a los solos efectos de fijar la doctrina legal, a cualesquiera autoridades que tengan competencias para interponer recursos y ejercitar acciones ante los Tribunales, a fin de solicitarles su actuación con vistas a la defensa del Estatuto y a la mejor tutela del ordenamiento jurídico aragonés.

— La obligación de informar anualmente a las Cortes de Aragón sobre el estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés[400], pudiendo incluir las recomendaciones que estime pertinentes, que las Cortes trasladarán al organismo o autoridad competente.

— La promoción, difusión, enseñanza e investigación del Derecho aragonés. Realizando dentro de los límites presupuesta-

---

398 Algunos autores como SALANOVA ALCALDE critican la inoportunidad formal de incluir de nuevo en este precepto referencias a la Defensa del Estatuto de Autonomía. El autor lo justifica argumentando que se subsana así a la falta de alusión a vulneraciones por disposiciones de la Diputación General que constatamos cuando nos ocupábamos de la regulación legal de la misión de Defensa del Estatuto. Ver SALANOVA ALCALDE, R., El Justicia de Aragón. En «La Comunidad Autónoma de Aragón: Instituciones políticas y administrativas», Zaragoza: Ibercaja, p. 222.

399 Sólo dos Recomendaciones del Justicia que solicitaban la modificación, por diversas vulneraciones legales, del Decreto regulador del Ingreso Aragonés de Inserción y del Decreto que aprobaba el Reglamento del Instituto Aragonés de la Mujer, no fueron publicadas en el Boletín Oficial de Aragón. El Justicia dejó constancia de este incumplimiento de la Diputación General de Aragón, en el Informe anual de la institución de 1993 y en la comparecencia anual ante el Pleno de las Cortes.

400 Esta previsión estatutaria no se refiere a la obligación del Justicia de recoger en su Informe anual las actuaciones que ha llevado a cabo en orden a la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, esto ya está recogido en otro artículo de la Ley reguladora, el 35.2, lo que se solicita es una especial referencia sobre cómo las instituciones y organismos implicados en ésta área (Notarías, Registros, Juzgados, Audiencias, Colegios Profesionales e incluso abogados y procuradores) observan, aplican e interpretan las normas aragonesas.

rios cualquier actividad conducente a la difusión del Ordenamiento Jurídico aragonés, su conocimiento, estudio e investigación[401].

Lo que más destaca al analizar los mecanismos que establece la Ley para el desarrollo de esta misión, es la casi plena dependencia del Justicia con respecto a las Cortes de Aragón. Para reaccionar ante dos de los cinco supuestos mencionados (los graves y reiterados casos de inaplicación del ordenamiento Jurídico aragonés, y un deficiente estado de aplicación e interpretación del mismo) la institución necesita por completo de la actuación de las Cortes ya que son éstas las que tienen que trasladar al afectado, si lo consideran oportuno, las recomendaciones o las quejas del Justicia. Existe un único supuesto, en el que el Justicia puede hacer llegar directamente sus recomendaciones sin necesidad de ninguna instancia intermedia, y es cuando solicita la modificación o derogación de los preceptos reglamentarios de la Diputación General de Aragón. No hay que olvidar de todos modos, que estas resoluciones del Justicia carecen de fuerza vinculante para la Admi-

401 Entre las actuaciones más importantes de difusión desde la institución, cabe señalar la creación del Foro de Derecho aragonés, impulsada por el Justicia de Aragón, del que participan todos los colectivos y entidades profesionales de los juristas aragoneses, cuyo objetivo es promover el conocimiento y estudio del Derecho aragonés desde una visión práctica tratando los problemas habituales que se encuentran quienes lo aplican e interpretan. Asimismo destacar la firma de convenios de la institución con el Consejo General del Poder Judicial (11 de febrero de 1999) y la Fiscalía General del Estado (4 de junio de 1999) para facilitar el acceso de los jueces y fiscales a cursos y publicaciones de especialización en Derecho Civil aragonés. El mismo año se firma un convenio de colaboración con la Universidad de Zaragoza (23 de febrero) con el fin de organizar cursos, programas de formación o ciclos de conferencias sobre el ordenamiento jurídico aragonés. Por último, destacar la puesta en marcha en el año 2001 del proyecto de Biblioteca Virtual de Derecho Aragonés (BIVIDA) del que participan el Gobierno y las Cortes de Aragón, la Universidad de Zaragoza, Ibercaja, CAI y la propia institución; y que tiene como objetivo la edición digital de todas las obras impresas relativas al derecho civil aragonés mediante su digitalización y posterior edición en DVD con estudios introductorios e índices en textos informatizados.

A lo largo del periodo estudiado, la institución ha apoyado la edición de publicaciones sobre Derecho civil, privado y público, aragonés; ha organizado cursos, otorgado becas de investigación y participa en los Consejos de Redacción de la Revista Aragonesa de Administración Pública y en el Consejo asesor de la Revista de Derecho Civil aragonés.

nistración y en ningún caso pueden por sí mismas modificar o anular actos o resoluciones administrativas.

En las otras dos actuaciones que lleva a cabo el Justicia para cumplir la tutela encomendada, la dependencia con las Cortes de Aragón, aunque no alcanza las cotas de los supuestos anteriores, es también evidente: La labor de difusión, estudio e investigación del ordenamiento jurídico aragonés que desarrolle estará limitada por el presupuesto anual de la institución, que aprueba las Cortes de Aragón.

Y las acciones para fijar la doctrina legal, ante la carencia de legitimación directa del Justicia para interponer recursos jurisdiccionales, necesitan de la colaboración de los organismos o autoridades que tienen competencias para interponer recursos y ejercitar acciones ante los Tribunales (entre ellos las propias Cortes), para que interpongan los recursos jurisdiccionales que correspondan.

Por último hay que reseñar que de todas estas actuaciones realizadas, el Justicia debe dar cuenta en su Informe Anual ante las Cortes de Aragón.

B) Dificultades para la aplicación de las previsiones legales de esta función

Este ambicioso, y por otra parte, disperso planteamiento previsto en la Ley reguladora supuso la primera dificultad en la puesta en marcha de esta tercera función. La ausencia en la Ley de unos cauces de actuación bien definidos ha dado como resultado un marco teórico impreciso, en el que la institución ha tenido que desempeñar su actividad de tutela.

Si bien alguna de las actuaciones previstas, como la supervisión de la normativa de carácter reglamentario de la Diputación General de Aragón, está claramente estipulada tanto en lo que su procedimiento se refiere como al alcance de la misma, el resto se han quedado en consideraciones generales, que la insti-

tución ha tenido que interpretar y definir durante sus primeros años de funcionamiento.

Por ejemplo, nada explica la Ley de cómo se va a llevar a cabo la ingente misión de analizar el estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés o cuales son las fuentes de conocimiento que permiten al Justicia detectar los graves y reiterados supuestos de inaplicación del mismo.

La amplitud del primer supuesto, que supone tener conocimiento de todo lo relacionado con el derecho civil y público aragonés y la indeterminación del segundo, que no aclara si desde la institución se debe abrir una línea de investigación específica para detectar estos casos, o debe limitarse a actuar cuando reciba una denuncia específica al respecto o por derivación de otros expedientes, ha hecho que las líneas de actuación en esta área hayan sido mucho más confusas que en la del Defensa del Estatuto, y que sólo en la última parte del periodo estudiado 1994-2002 se consiguiera mantener un criterio homogéneo[402].

Pero dejando a un lado todas las modificaciones que se han producido en el desarrollo de esta función, y de las que hablaremos más adelante, la actividad en el área de tutela del ordenamiento jurídico aragonés se ha centrado en las siguientes actuaciones:

— La resolución de expedientes relativos al derecho civil aragonés. En su inmensa mayoría abiertos como consecuencia de queja (la institución sólo abrió once expedientes de oficio)

---

402 Como ejemplo de la dificultad para encontrar una línea clara de actuación no hay más que ver los dos expedientes abiertos de oficio en 1990 de seguimiento de normas estatales (Proposición de Ley de reforma del Código Civil. Proposición de Ley de modificación de la Ley de Registro Civil), más propios del área de Defensa del Estatuto de Autonomía que de éste, o los dos expedientes referidos a asuntos de la Administración Local abiertos en 1992, y que escaparían también de lo que la Ley considera como ordenamiento jurídico aragonés.

— El seguimiento y examen de la legislación autonómica, en especial de los Decretos de la Diputación General de Aragón.

— El análisis del estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés. Esto es, tanto del derecho civil aragonés como del derecho público.

De todas ellas, la única que no ha sufrido variaciones ha sido la referida a los expedientes de derecho civil aragonés, dedicada en su mayor parte a proporcionar información sobre aspectos concretos de este ordenamiento: vecindad civil, servidumbre de luces y vistas, testamentos, régimen económico conyugal y viudedad han sido las cuestiones más recurrentes en las quejas de los ciudadanos.

Respecto al desarrollo de las otras dos actuaciones, hay que distinguir una primera etapa que se corresponde con el mandato del primer Justicia, y una segunda que abarcaría el resto del periodo estudiado.

En la primera etapa, y enmarcada dentro de la actuación de seguimiento de legislación autonómica, el objeto de estudio fueron todas aquellas normas aragonesas legales o reglamentarias que se iban incorporando a nuestro ordenamiento jurídico, y que, por su carácter modificatorio o de desarrollo de otras normas ya integradas en él, eran susceptibles de ser encuadradas en esta función específica en lugar de en la de Defensa del Estatuto.

En la segunda etapa, el criterio de asignación de los expedientes fue bien distinto, a partir de 1993, el área de Defensa del Estatuto de Autonomía se ocupa del análisis de todas las leyes aragonesas (tanto las que regulan por primera vez las competencias estatutarias, como las que modifican o complementan anteriores leyes de la Comunidad Autónoma), y en la de Tutela del Ordenamiento Jurídico se centra el estudio de toda la normativa pública aragonesa de carácter reglamentario.

Por último reseñar que en el mandato del tercer Justicia se ha introducido un nuevo cambio, que no afecta al criterio de asignación, sino a la cantidad de expedientes tramitados. Ya que a partir de ese año sólo se abre expediente sobre aquellas normas cuyo examen la institución del Justicia considere de interés.

Pero más allá de las diferencias expuestas entre estas dos etapas, ha existido un criterio inalterable de trabajo en el departamento: Actuar no sólo ante la constatación de supuestos evidentes de vulneración o inaplicación del ordenamiento jurídico aragonés, sí no que esta labor de supervisión de la normativa de la Comunidad Autónoma ha permitido también detectar una serie de deficiencias y carencias, principalmente en materia de técnica legislativa, que aún cuando no han dado lugar (individualmente consideradas) a actuaciones concretas, sí se ha efectuado una evaluación global al respecto que se ha recogido en el Informe anual de la actividad de la institución, y en su posterior presentación ante el Pleno de las Cortes.

En la segunda de las actuaciones, y en el mandato del primer Justicia, el análisis se centró en el estado de observancia, aplicación e interpretación sólo del derecho civil aragonés. El procedimiento para llevar a cabo la exigencia encomendada fue la recopilación de las Sentencias y Autos dictados por los diferentes Tribunales y Juzgados con competencia en materia de Derecho Civil aragonés, y la selección de los fundamentos de derecho que a la institución le parecían más importantes de las sentencias estudiadas[403].

A partir de 1993, y con un departamento con una estructura organizativa ya consolidada y una mayor dotación de personal

403 La finalidad de recopilar todas aquellas sentencias y resoluciones en las que se haya aplicado el Derecho civil aragonés sirve a la institución para en primer lugar valorar con fines estadísticos, los preceptos de la Compilación de Derecho civil de Aragón (Ley de Cortes de Aragón 3/1985, de 21 de mayo) que son objeto de aplicación por los Tribunales, y en segundo para recoger la doctrina sobre Derecho Civil aragonés contenida en las sentencias.

se amplió el objeto de estudio al derecho público aragonés, utilizando para ello dos herramientas:

— El examen de la situación de los problemas de constitucionalidad que afectan a normas aragonesas o a normas estatales por relación con las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía, y

— El análisis de los recursos contencioso-administrativos derivados de la aplicación del Derecho público aragonés realizada por la Administración de la Comunidad Autónoma. Lo que se pretende con estos datos es establecer los ámbitos materiales de actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en los que existe mayor litigiosidad y, en su caso, detectar las posibles disfunciones de la actividad administrativa.

Estos tres procedimientos, junto con la actividades realizadas por la institución para la difusión, conocimiento e investigación del derecho aragonés han configurado la función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés.

Si comparamos lo que ha sido la actividad real de la institución en estos años con las posibles acciones que la Ley reguladora preveía, se constata que una de ellas nunca se ha aplicado y otra en una única ocasión. Nunca el Justicia se ha dirigido a una autoridad con competencia para ejercitar acciones ante los Tribunales, para solicitarle su actuación con vistas a la mejor tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés. Sí lo ha hecho para defender el Estatuto de Autonomía, posibilidad que inexplicablemente también está recogida en este mismo artículo de la Ley reguladora (art. 31.2), encuadrado en el capítulo III (De la Tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés) y que ya vimos en el capítulo anterior.

En una sola ocasión el Justicia puso en conocimiento de las Cortes de Aragón, a través de su Presidente, un supuesto grave de inaplicación del ordenamiento jurídico aragonés (art. 31.1). Es el caso del expediente de seguimiento de la Ley 3/1987, de 10 de

marzo, del Banco de Tierras, abierto en 1990, en el que se denunciaba la prolongada inaplicación de la misma. Esta resolución del Justicia no obtuvo ninguna contestación oficial, aunque algún representante de la Diputación General de Aragón realizó declaraciones en la prensa aragonesa que mostraban su desacuerdo con actuación de la institución del Justicia.

Como consecuencia de la resolución de otros dos expedientes referidos también a la inactividad reglamentaria de la Diputación General de Aragón (Ley por la que se declara el Parque de la Sierra y Cañones de Guara y Ley de declaración de la Reserva Natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y el Burgo de Ebro en 1991) se llegó a realizar una advertencia formal sobre la posibilidad de emprender este procedimiento si no se subsanaban los errores detectados, lo que no sucedió ante la rápida actuación correctora de la Diputación General de Aragón.

3. ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DEL AREA

A) Comparación de la actividad. Distribución temporal

Un total de 664 expedientes se han abierto y adscrito al área de tutela del ordenamiento jurídico aragonés. La distribución anual de estos expedientes es la siguiente:

CUADRO XXX
TOTAL DE EXPEDIENTES DEL AREA

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
26	7	24	70	45	56	107	70	84	71	34	13	16	17	24

Para realizar una valoración de esta serie hay que desechar los datos relativos a los dos primeros años, ya que hasta 1990 no se produjo el pleno funcionamiento del departamento. Los expedientes abiertos en los años 1988 y 1989 son a consecuencia de la derivación de unas quejas concretas del Departamento de Defensa

de los Derechos y Libertades que planteaban temas incluibles en esta área. La característica fundamental del resto de la serie es su irregularidad; el número de asuntos tramitados por año experimenta significativos altibajos a lo largo de este periodo.

Las únicas dos tendencias definidas que se aprecian son la consolidación de la actividad de esta función a partir del mandato del segundo Justicia, y el cambio de criterio sobre la apertura de expedientes en 1998, que se hace muy evidente a partir del año 1999. La complejidad en la articulación de esta función, teóricamente planteada de una manera un tanto imprecisa, ha hecho necesario que transcurriera un tiempo hasta alcanzar las cotas de actividad de los años 1994-1997.

A pesar de esta tendencia de consolidación, dentro de la segunda etapa también existen variaciones reseñables, por ejemplo en 1994 se abrieron nada menos que 107 expedientes (lo que supone más de un 16% del total de los abiertos), que casi duplicaba el número de los abiertos el año anterior (56 expedientes), y volvió a disminuir drásticamente en 1995, año en que sólo se abren 70 expedientes.

Los datos del año 1998 (sólo 34 expedientes tramitados) se deben al cambio de criterio de la apertura de expedientes, con anterioridad se abría expediente de oficio sobre toda norma reglamentaria con rango de Decreto que se aprobará por el Gobierno de Aragón, aunque la única tramitación que conllevara fuera su lectura para descartar una posible irregularidad, archivándose con posterioridad. A partir de ese año sólo se abre expediente con relación a aquellas normas de rango reglamentario cuyo examen se considera de interés, es decir se retrasa el inicio de la tramitación a la detección de alguna posible anomalía, ya que la supervisión y el control jurídico de la normativa aragonesa de carácter reglamentario se realiza de igual modo aunque no se formalice con la apertura de un expediente.

Al igual que en el área de Defensa del Estatuto, son inmensa mayoría los asuntos abiertos por iniciativa de la propia institu-

ción (513 expedientes) frente a aquellos que lo han sido a instancia de parte (151 expedientes). Pero a partir del año 1999 también se sucede aquí el mismo cambio, los expedientes abiertos a consecuencia de queja adquieren más importancia que la investigación de oficio del Departamento al establecerse una colaboración más intensa con el Departamento de derechos y libertades del que se derivan todos aquellos casos en los que se detecta una necesidad de estudio desde la perspectiva del área de tutela del ordenamiento jurídico aragonés.

Analizando los expedientes de oficio destaca en primer lugar la variedad de los asuntos que son objeto de tutela: la producción normativa autonómica, tanto legal como reglamentaria; el derecho foral de la Comunidad Autónoma y, de manera anecdótica, normas estatales y actuaciones de Administraciones Locales. Pero no todos estos objetos de supervisión, lo son de una manera continuada: los expedientes referidos a leyes autonómicas, como ya hemos comentado en numerosas ocasiones, sólo se asignan a esta área durante el periodo 1989-1993.

La tramitación de expedientes de oficio en relación con el derecho civil aragonés, aparece como una nueva línea de actuación en 1991, y ese año y el siguiente se abre algún expediente, derivado del área de Defensa del Estatuto de Autonomía, para realizar un informe con mayor profundidad. No vuelven a aparecer expedientes en esta categoría hasta 1996, de nuevo en un bajo número, y continua hasta el final del periodo estudiado.

Por último la categoría «otros expedientes» sólo aparece en los años 1991 y 1992,y en el periodo 1999-2002 e incluye cuatro expedientes referidos a leyes estatales (que según la Ley reguladora de la institución no son objeto de tutela en esta área), dos expedientes sobre la actuación concreta de dos Administraciones Locales y uno sobre la inactividad de la Diputación General de Aragón

Es el seguimiento de las normas reglamentarias de la Diputación General de Aragón, en especial de los decretos, los que cen-

tran la actividad del área. Este es el cauce de actuación más claramente definido en la Ley reguladora, y cuyo procedimiento más se asemeja al utilizado en las otras dos áreas (el análisis del expediente y la emisión, en su caso, de una recomendación al órgano infractor, aquí, la Diputación General de Aragón). Ambas variables han sido en parte responsables del peso de esta actividad en el total de la desarrollada por el departamento.

CUADRO XXXI
EXPEDIENTES ABIERTOS DE OFICIO

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
LEYES	—	3	3	13	9	5	—	—	—	—	—	—	—	—	—
DECRETOS	—	—	6	38	19	35	94	68	74	55	22	1	4	4	—
OTRAS DISPOSICIONES	—	1	—	9	4	7	2	1	7	10	1	—	—	—	—
EXPS. Dº CIVIL ARAGONÉS	—	—	—	1	1	—	—	—	2	2	2	1	—	1	1
OTROS EXPEDIENTES	—	—	2	2	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	1
TOTAL	—	4	11	63	33	47	96	69	83	67	25	3	5	5	2

Por lo que se refiere a los expedientes abiertos a instancia de parte, la dispersión que veíamos en las investigaciones de oficio aquí desaparece, y a excepción de un queja sobre un decreto de la Diputación General de Aragón presentada el primer año de funcionamiento de la institución, y que reaparecen de nuevo en tres de los últimos años, el resto de las quejas presentadas se pueden clasificar en dos grupos: las referidas a asuntos concretos del derecho civil aragonés (mucho más numerosas que los expedientes abiertos con el mismo fin desde la institución, y especialmente a partir del 2000) y aquellas que hacen referencia a problemas concretos de aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico aragonés, que hemos agrupado bajo la denominación de

«Otros expedientes», y se solucionan en su mayor parte con la pertinente remisión de información por parte de la Oficina del Justicia.

CUADRO XXXII
EXPEDIENTES ABIERTOS A CONSECUENCIA DE QUEJA

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
DECRETOS	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	2	1
EXPS. Dº CIVIL ARAGONES	8	1	10	7	6	7	6	1	—	4	8	4	11	9	19
OTROS EXPEDIENTES	17	2	3	—	6	2	5	—	1	—	1	5	—	1	2
TOTAL	26	3	13	7	12	9	11	1	1	4	9	10	11	12	22

B) Clasificación de las actuaciones por expediente de oficio o a instancia de parte

a) Expedientes de oficio

Desde la institución se ha abierto expediente de oficio para el seguimiento de normas aragonesas (leyes, decretos y otras disposiciones), para la tutela del derecho civil aragonés, y para la supervisión de alguna norma o actuación que no encaja en los apartados anteriores (ni siquiera encaja en la finalidad de esta misión).

El elevado número de expedientes objeto de análisis hace imposible detenerse en la tramitación de cada uno de ellos, por eso en la medida de lo posible nos referiremos a aquellos que han resultado más significativos en la historia actual de la institución, intentando por otra parte agrupar todos aquellos que tienen un argumento común.

a') Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma

a") Expedientes relativos a Leyes

El seguimiento de leyes aragonesas fue una de las herramientas utilizadas en ésta área pero sólo en el periodo 1988-1993. No todas las leyes fueron objeto de estudio por la institución, sino exclusivamente aquellas que venían a complementar, modificar o desarrollar otras ya aprobadas por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma, lo que hizo un total de 33 expedientes abiertos.

Este criterio vino condicionado por la decisión que se tomó con respecto a la asignación de expedientes en el área de Defensa del Estatuto de Autonomía, que incluía a todas aquellas normas que desarrollaban por primera vez alguno de los ámbitos materiales de competencias contenidos en el Estatuto, dejando para el área de Tutela el análisis de todo aquello que no se consideraba «legislación básica» de la Comunidad Autónoma. Esta pauta de trabajo no siempre se ha cumplido, y a veces se han producido duplicidades en la apertura de expedientes. Es el caso del seguimiento del Proyecto de Ley de Caza y de la Ley de determinación de la capitalidad de los Partidos Judiciales de Aragón, que ya se había producido en el área de Defensa del Estatuto y que en el año 1990 se retomó pero esta vez incluido en el área de la Tutela del Ordenamiento Jurídico.

En el primero de los casos se produjo la derivación a esta área al observar que la Ley no contemplaba en su articulado la situación específica de los menores de edad mayores de catorce años de vecindad civil aragonesa frente a los que ostentan otra vecindad civil[404]. Este expediente se resolvió con una Sugerencia, que fue aceptada, al Presidente y a los Grupos Parlamentarios de

404 Los menores de edad, cumplidos los catorce años, según el artículo 5 de la Compilación de Derecho Civil aragonés, no necesitan de la autorización escrita de la persona que legalmente le represente, como decía el Proyecto, ya que puede celebrar por sí mismo toda clase de actos y contratos, con la asistencia, en su caso de uno cualquiera de sus padres, del tutor o de la Junta de Parientes.

las Cortes de Aragón para que sustituyeran el texto de dicho artículo. El Proyecto de Ley caducó en su tramitación, pero las modificaciones se incorporaron a la nueva Ley de Caza de Aragón aprobada en la siguiente legislatura (Ley 12/1992, de 10 de diciembre) y que a su vez volvió a ser objeto de seguimiento desde el área de Defensa del Estatuto.

La aprobación de la Ley Orgánica 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial centró como hemos visto gran parte de la actividad del área de Defensa del Estatuto en los tres primeros años de funcionamiento de la institución, provocando la apertura de varios expedientes. Del análisis de uno de ellos se derivó la apertura de un expediente en el área de Tutela del Ordenamiento Jurídico relativo a la fijación por Ley de la capitalidad de los Partidos Judiciales. La resolución del recurso de inconstitucionalidad promovido frente a esta Ley Orgánica por las dos primeras instituciones de la Comunidad Autónoma aragonesa[405] (Sentencia del Tribunal Constitucional nº 62/1990) motivó la apertura de este expediente, que finalizó con una recomendación a la Diputación General y a las Cortes de Aragón. La sentencia despejó las dudas sobre la interpretación del artículo 32.1 del Estatuto aragonés en lo que a la capitalidad de los partidos judiciales se refiere, estableciendo que corresponde a la Comunidad Autónoma determinar, por Ley autonómica, la capitalidad de los partidos judiciales en su territorio. El cumplimiento de esta previsión es lo que el Justicia recomendó a los titulares de la iniciativa legislativa en Aragón, sin obtener en ninguno de los dos casos una repuesta positiva a la misma[406].

---

405 El recurso de inconstitucionalidad se interpuso al considerar que esta Ley estaba vulnerando lo establecido en el artículo 32 del Estatuto de Autonomía (que otorga a la Comunidad Autónoma la competencia para fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Aragón, localizando su capitalidad) al fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de Aragón y localizar su capitalidad.

406 En el caso de las Cortes de Aragón la recomendación se quedó sin contestación y la respuesta de la Diputación General (Consejero de Presidencia), después de recordar

Una gran parte del total de los expedientes abiertos en este epígrafe se encuadran en una nueva línea de trabajo iniciada en 1990, consistente en el seguimiento de la aplicación de la legislación aragonesa por parte de la Diputación General de Aragón, entendiendo como tal aquellos casos en que la falta de desarrollo reglamentario legalmente preceptivo puede convertir en inoperante una ley a pesar de su vigencia formal. El criterio es restringido sólo a los casos en que dicho incumplimiento impide a la ley desplegar toda su eficacia o virtualidad. Un ejemplo paradigmático de este tipo de situaciones, especialmente polémico y de gran transcendencia social en la Comunidad Autónoma ha sido el de la legislación agraria. Tres veces han legislado las Cortes de Aragón sobre el patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma en tres legislaturas autonómicas consecutivas y a iniciativa de grupos políticos distintos.

Si la Ley 3/1987, de 10 de marzo, del Banco de Tierras fue inspirada por la filosofía política del Partido Socialista, la Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón respondió a una iniciativa del Grupo Parlamentario del CDS, mientras que su reforma y sustitución en 1992 por la Ley 14/1992, de 28 de diciembre de Patrimonio Agrario y de Medidas Específicas de Reforma y Desarrollo Agrario ha sido producto de los partidos políticos (PAR-PP) que apoyan el Gobierno Regional. La abundancia de legislación autonómica apenas se ha traducido en resultados prácticos, puesto que la Ley del Banco de Tierras, aún a pesar de su vigencia formal hasta 1991 no fue aplicada por la Diputación General de Aragón[407], lo que

---

que desde la misma se tenía conocimiento de dicha sentencia y ya se estaba elaborando un borrador del correspondiente Proyecto de Ley, fue la de recriminar a la institución del Justicia una extralimitación de sus funciones, ya que dentro de la actividad de la tutela del ordenamiento jurídico ellos consideraban no se encontraban el impulso a la iniciativa legislativa.

407 La falta del necesario desarrollo reglamentario tras más de tres años y medio de aprobación de la Ley se debió a que ésta fue aprobada a iniciativa de un Ejecutivo de distinto signo político del encargado de su posterior desarrollo, que siempre había manifes-

originó que el Justicia además de emitir la pertinente recomendación a la Diputación General para que pusiera fin a esta situación, informó al Presidente de las Cortes de Aragón de este grave y reiterado supuesto de no-aplicación del ordenamiento jurídico aragonés.

Aunque sin respuesta de las dos instituciones, la solución vino de la mano del propio Parlamento aragonés que aprobó cuatro meses después de la misma, la Ley 6/1991, de 25 de abril, del Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón, que derogó expresamente la totalidad de la Ley del Banco de Tierras, pero que corrió la misma suerte que la anterior al ser de nuevo inaplicada. Esta ley a su vez quedó derogada por la nueva Ley 14/1992, de 28 de diciembre, que motivó por un asunto bien distinto la apertura de un nuevo expediente que finalizó con una sugerencia del Justicia para que en el desarrollo y aplicación de la Ley se respetaran los derechos forales tradicionales de pastos contemplados en la Compilación del Derecho Civil de Aragón, que fue rechazada.

Otras Leyes como la 14/1990, de 27 de diciembre, por la que se declara el Parque de la Sierra y Cañones de Guara, la 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, la Proposición de Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, y la Ley 7/1993, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón también fueron objeto de seguimiento al detectarse su posible inaplicación. En los tres primeros casos por la falta de constitución del Patronato del Parque, de la Junta Rectora de la Reserva Natural y del Consejo de Protección de la Naturaleza respectivamente previstos expresamente en las tres leyes. En el caso de la Ley de Presupuestos,

---

tado su oposición a la referida Ley. El nuevo Gobierno a pesar de la discrepancia con el contenido de la Ley no utilizó ninguno de los mecanismos legales y parlamentarios para modificar o derogar la referida Ley, y lo que hizo fue convertirla en inoperante por el sencillo sistema de no aplicarla.

la inaplicación procedía de las disposiciones relativas al incremento de retribuciones del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma. El Justicia emitió cuatro recomendaciones a la Diputación General de Aragón, que aunque no obtuvieron respuesta, se archivaron al considerarse aceptadas, al acordarse la constitución de los tres organismos y en lo que se refiere al cuarto expediente, al aprobarse los incrementos retributivos del personal al servicio de la Comunidad Autónoma.

Existe un último expediente que también se puede incluir, aunque con diferencias, en esta línea de actuación, el que se tramitó ante la constatación de la falta de efectividad plena, en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de las previsiones contenidas en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común[408], sobre los derechos de los ciudadanos y su relación. Ante esta inaplicación el Justicia dirigió una Recomendación al Presidente de la Diputación General de Aragón para que adoptara las medidas necesarias para garantizar los derechos que recoge dicho artículo[409]. La recomendación ni fue aceptada expresamente, ni se tomaron en cuenta las medidas propuestas por la institución, archivándose así el expediente.

Ya fuera de este grupo tan numeroso de expedientes que centró gran parte de la actividad del área en lo que al seguimiento de leyes se refiere, hay que destacar por su importancia, ya que ha sido objeto de investigación desde el año 1989 al 1992, el dedi-

---

408 En la actualidad Ley 4/1999, de 13 de enero de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

409 Desde la institución del Justicia se recomendaba la adopción dos medidas concretas, la primera de ellas, la colocación en todos los edificios administrativos de un cartel que reproduzca el artículo 35 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre; y la segunda que una Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón recoja las previsiones de la resolución del Ministerio para las Administraciones Públicas de 3 de febrero de 1993, sobre la identificación de las autoridades y funcionarios públicos que desarrollan funciones que implican relación directa con los ciudadanos.

cado a la Compilación de Derecho Civil Aragonés. La aprobación en 1985 de la Ley aragonesa de 21 de mayo sobre la Compilación de Derecho Civil de Aragón, vino a derogar en buena parte pero no en su totalidad la hasta entonces vigente Compilación de Derecho civil aprobada por Ley 15/1967, de 8 de abril. A estas dos leyes una de producción autonómica y la otra de procedencia estatal, hay que unirles otras dos para poder conocer el derecho civil aragonés: el Real Decreto Ley 33/1978, de 16 de noviembre, sobre mayoría de edad (que viene a modificar los veintiún años establecidos en la Ley 15/196) y el artículo 1 de la Ley aragonesa 3/1988, de 25 de abril, sobre la equiparación de los hijos adoptivos. Ante esta dispersión legal, y ante los errores de técnica legislativa apreciados en dos de estas leyes, el Justicia en 1989 emitió una recomendación a Las Cortes de Aragón para que se procediera a una elaboración de un Texto Refundido de la Compilación del Derecho Civil de Aragón. Al no haberse emprendido acción alguna por parte de Las Cortes a pesar de haber aceptado dicha recomendación, el Justicia la reiteró en su informe de 1990, y en 1991 procedió a la elaboración de un exhaustivo estudio de todas las discordancias entre los diversos textos legales vigentes, de las correcciones de errores habidas y de las que habrían de acometerse en la refundición de la norma básica del derecho civil aragonés. Este estudio que se integró en el informe correspondiente al año 1991 y fue presentado ante las Cortes de Aragón, corrió la misma suerte que la recomendación anterior.

De los dieciséis expedientes cuya tramitación ha concluido con la formulación de Recomendaciones o sugerencias, nos faltan por reseñar cinco. Dos de ellos abiertos en el año 1989, comparten el fondo argumental de las recomendaciones del Justicia: la necesidad de adaptación a la legislación básica del Estado modificada tras respectivas sentencias del Tribunal Constitucional. Es el caso de la recomendación para adaptar la Ley 1/1986, de 20 de febrero, de Medidas para la Ordenación de la Función Pública Aragonesa a los criterios sentados por la sentencia del Tribunal

Constitucional 99/1987, de 11 de junio, en lo que al régimen estatutario de los funcionarios públicos se refiere, que la legislación estatal ya adoptó con la nueva Ley 23/1988, de 28 de julio. Por lo que se refiere a la Ley 8/1984 de Tasas de la Comunidad Autónoma había que adaptarla a los nuevos conceptos de tasa y precios públicos establecidos en la Ley Orgánica 1/89, de 13 de abril que modificaba en parte la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas. Ambas recomendaciones dirigidas a las Cortes de Aragón y a la Diputación General de Aragón fueron aceptadas.

Otros dos expedientes se refieren al ejercicio de la delegación legislativa: el abierto para el seguimiento del Decreto legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el que se detectaron numerosas irregularidades[410] que fueron notificadas a la Diputación General y a las Cortes de Aragón, sugiriéndoles, además, que en lo sucesivo fueran más rigurosas en el ejercicio de la delegación legislativa. Las sugerencias fueron aceptadas, procediendo la Diputación General a suprimir el anexo del Decreto legislativo y recoger su contenido en un Decreto, el nº 126/1991, de 1 de agosto. Y el otro expediente hace referencia al error detectado en la disposición final primera de la Ley 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón que contenía una cláusula de delegación legislativa, que no fijaba un plazo determinado para que el ejecutivo la llevara a cabo. La sugerencia que fue trasladada tanto a las Cortes como a la Diputación General de Ara-

410 En esta refundición se han efectuado operaciones innovadoras que alteran la naturaleza de las disposiciones y la estructura formal de la norma sin que estas innovaciones estuvieran amparadas por la habilitación legislativa conferida, y por otra parte en este Decreto se recogen dos tipos de normas que proceden del mismo órgano (la Diputación General) pero una dictada en ejercicio de una delegación legislativa expresa (con rango de ley) y la otra (el Anexo del decreto legislativo en el que se establecían clases de especialidad en los Cuerpos y Escalas) en ejercicio de la potestad reglamentaria ordinaria, o sea, con rango de reglamento.

gón no fue atendida, ya que ni se modificó la ley, ni se dio cumplimiento a dicha delegación.

Del análisis de la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social se detectó la falta de precisión en algunos de los conceptos y previsiones recogidas en dicha Ley[411], lo que motivó una Sugerencia al Departamento de Sanidad y Bienestar Social y Trabajo que fue aceptada por el Consejero.

b") Expedientes sobre Decretos

Un total de 420 Decretos de la Diputación General de Aragón han sido objeto de seguimiento por parte de la institución, lo que supone más del 63% del total de los expedientes abiertos en éste área. Este elevado número de expedientes hace que una simple relación detallada de los mismos, incluidos aquellos que no han generado ningún tipo de consideración o reflexión, resulte muy farragoso y no añade, además, información de interés para el conocimiento de la actividad del área. Así que nos centraremos en el análisis de aquellos decretos que han dado lugar a algún tipo de resolución.

Sólo del análisis de 54 expedientes se desprendió la necesidad de emitir por parte del Justicia una resolución expresa individualizada, 34 de ellas lo fueron en forma de recomendación, 19 de sugerencia y una única como recordatorio de los deberes legales. Pero con esta labor de seguimiento se han detectado también una serie de incorrecciones técnicas y disfunciones en un grupo muy numeroso de estas normas reglamentarias emanadas de la Diputación General de Aragón, que aunque no revisten en sí mismas la entidad suficiente como para ser objeto de recomendación o sugerencias específicas, si han permitido realizar una serie de

411 Es el caso de conceptos como unidad familiar, núcleo de convivencia, titular del Ingreso Aragonés de Inserción, o la aclaración de algunas previsiones como «podrán ser titulares los menores de edad que tengan a su cargo menores o minusválidos».

consideraciones generales, a fin de que, con su inclusión en el Informe Anual, llegue a los destinatarios de las mismas, y singularmente a la Diputación General de Aragón.

Las irregularidades más comunes detectadas por la institución se pueden resumir en tres grupos, aunque gran parte de los Decretos que han sido objeto de este tipo de consideraciones no se pueden asignar sólo a una de ellas, sino que presentan un amplio repertorio de deficiencias de técnica legislativa:

— El uso indebido de la corrección de errores. En multitud de ocasiones se utiliza este procedimiento para modificar claramente el contenido del Decreto del que traen causa, contraviniendo el principio de jerarquía normativa[412], el de seguridad jurídica[413] y lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 45/1983, de 3 de mayo por el que se regula el Boletín Oficial de Aragón[414]. Desde 1991, año en que se empiezan a realizar este tipo de consideraciones generales hasta 1997, se han detectado 26 correcciones de errores referidas a 24 Decretos (dos de ellos han sufrido dos correcciones distintas) que se exceden del fin para el que fueron concebidos, encubriendo auténticas derogaciones y modificaciones de las normas[415].

---

412 Se burla de este modo la competencia de la Diputación General de Aragón que puede ver alterada sus decisiones por la mano correctora de algún funcionario anónimo. Si la Diputación General es la competente para aprobar la norma habrá de ser ésta, mediante norma de igual rango, la competente para modificarla en todo o en parte.

413 Este sistema de corrección no garantiza, en absoluto, el conocimiento por parte de los ciudadanos de las modificaciones realizadas, lo que se ve agravado en muchas ocasiones por la tardanza con que se producen estas correcciones en relación con la publicación de la norma.

414 El artículo 13 admitiendo la posibilidad de errores mecánicos de transcripción y tras establecer que se entiende por corrección de errores, prevé la posible utilización errónea de ésta técnica, estableciéndose en el apartado c) que: «los errores u omisiones que no se infieran de la lectura del texto y cuya modificación pueda suponer una real o aparente modificación del contenido o sentido de la norma se salvarán mediante disposiciones del mismo rango».

415 Estos hechos se reparten en igual número en Decretos de carácter organizativo (doce expedientes) como en los de carácter normativo (otros doce), siendo en estos últimos

donde esta incorrección adquiere mayor trascendencia por su carácter de disposición general con una pluralidad indeterminada de destinatarios:

— Decreto 115/1991, de 10 de septiembre de ayuda a los ganaderos de vacuno y ovino de las comarcas de la comisa pirenaica (corrección de errores BOA nº 116, de 27 de septiembre).
— Decreto 76/1992, sobre subvención de una parte del coste de contratación del coste del pedrisco.
— Decreto 111/1992, de 26 de mayo, por el que se regulan las condiciones mínimas que han de reunir los establecimientos sociales especializados (dos correcciones de errores BOA nº 138, de 27 de noviembre y BOA nº 148, de 21 de diciembre).
— Decreto 110/1992, sobre fomento de empleo.
— Decreto 160/1992, de ayudas para el fomento del asociacionismo agrario.
— Decreto 216/1993, de 7 de diciembre, que aprueba el Reglamento del Consejo y de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio (corrección de errores BOA nº 22, 16 de febrero de 1994).
— Decreto 197/1994, de 28 de septiembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda (corrección de errores BOA nº 127, de 26 de octubre).
— Decreto 117/1994, de 31 de mayo, por el que se regula las ayudas para la mejora de las estructuras agrarias (corrección de errores BOA de 4 de enero de 1995).
— Decreto 110/1994, de 17 de mayo, por el que se crea la Comisión de Suministros Centralizados (corrección de errores BOA de 5 de octubre).
— Decreto 87/1994, de 12 de abril, por el que se modifica el Decreto 65/1987 de desarrollo parcial de la Ley de Bibliotecas de Aragón (corrección de errores BOA nº 94, de 5 de agosto).
— Decreto 57/1994, de 23 de marzo, por el que se regula el Ingreso aragonés de Inserción (corrección de errores BOA nº 46, de 15 de abril).
— Decreto 77/1995, de 18 de abril, por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regularización Urbanística (dos correcciones de errores, BOA nº 65, de 31 de mayo y BOA nº 72, de 16 de junio).
— Decreto 256/1995, de 26 de septiembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (corrección de errores BOA nº 133, 8 de noviembre).
— Decreto 255/1995, de 26 de septiembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (corrección de errores BOA nº 127, de 23 de octubre).
— Decreto 280/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación y Cultura (corrección de errores BOA nº 6, de 15 de enero de 1996).
— Decreto 285/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento (corrección de errores BOA nº 11, de 26 de enero de 1996).
— Decreto 13/1996, de 20 de febrero, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes (corrección de errores BOA nº 36, de 27 de marzo).
— Decreto 197/1996, de 29 de octubre, por el que establece el procedimiento para la liqui-

— Errores en la mención de normas jurídicas. Los más habituales son las remisiones a normas que ya no están vigentes, las referencias equivocadas a otras normas o aquellos casos en que la referencia es incompleta. En doce decretos de la Diputación General se han observado estas remisiones equivocadas[416].

---

dación de las Cámaras Agrarias Locales extinguidas y la atribución de su patrimonio (corrección de errores BOA nº 138, de 20 de noviembre).

— Decreto 8/1996, de 30 de enero, de ayudas para el fomento del asociacionismo agrario (corrección de errores BOA nº 26, de 4 de marzo).

— Decreto 198/1996, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios ejercidos por el Departamento de Sanidad y Bienestar Social en materia de Servicios Sociales al IASS (corrección de errores BOA nº 138, de 20 de noviembre).

— Decreto 219/1996, de 11 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación y Cultura (corrección de errores BOA nº 4, de 13 de enero de 1997).

— Decreto 78/1997, de 10 de junio, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (corrección de errores BOA nº 127, de 23 de noviembre).

— Decreto 111/1997, de 10 de junio, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (corrección de errores BOA nº 149, de 26 de diciembre).

— Decreto 71/1997, de 27 de mayo, por el que se regula el funcionamiento de las Oficinas Comarcales Agroambientales (corrección de errores BOA nº 73, de 25 de junio).

416 De los doce decretos de la Diputación General de Aragón en los que se ha apreciado un error en la mención de otras normas, uno de ellos se produce por remitir a una norma no vigente:

— Decreto 11/1994, de 17 de mayo, que regula la subvención de una parte del coste de la contratación de los Seguros Agrarios para el año 1994

Cuatro decretos por referirse a otras normas mencionándolas de una manera incompleta:

— Decreto 162/1991, de 15 de octubre, por el que se regulan las actuaciones de reforma y desarrollo agrario en Teruel.

— Decreto 411/1991, de 4 de abril por el que se aprueba la oferta de empleo público.

— Decreto 124/1994, de 7 de junio, que aprueba el Plan General de equipamiento comercial de Aragón.

— Decreto 84/1994, de 12 de abril, que establece ayudas para el fomento del asociacionismo agrario.

Y por último, en siete de ellos se han detectado la confusión en remisiones a normas que no son a las que el legislador quería remitir o a la equivocación en la mención de artículos concretos:

— Decreto 206/1993 de 24 de noviembre, que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

— Una tercera cuestión se refiere a la falta de cuidado en la forma de las normas jurídicas y la técnica normativa empleada. La existencia de artículos que son innecesarios bien porque son más propios de exposiciones de motivos que de la parte dispositiva de una norma, bien porque repiten definiciones ya contenidas en otra norma de rango superior, artículos largos y farragosos, el desordenado empleo de técnicas distintas en una misma norma (artículos con encabezamiento, artículos sin), las separaciones en párrafos cuyos objetos no se corresponden entre sí[417], el uso de siglas sin precisar previamente el significado, o la confusión en la denominación de unidades administrativas u órganos de la Administración Autónoma aragonesa[418] son algunas de estas

— Decreto 198/1993, de 24 de noviembre por el que se crea la Gerencia de Servicios de Ventanilla Única.
— Decreto 27/1994, de 9 de febrero por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación y Cultura.
— Decreto 157/1994, de 5 de julio, por el que se modifica la estructura del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.
— Decreto 256/1995, de 26 de septiembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente.
— Decreto 139/1995, de 26 de julio
— Decreto 79/1997, de 10 de junio, de modificación del Decreto 51/1990, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Servicio Aragonés de Salud.

417 En cuatro decretos se han observado este tipo de disfunciones que dificultan la comprensión de los mismos en su conjunto:
— Decreto 215/1991, que crea y regula el Registro de Policías Locales de Aragón
— Decreto 61/1994, de 6 de abril, por el que se aprueba la regulación del Consejo Aragonés del Deporte
— Decreto 182/1994, de 8 de agosto, que crea la Comisión de Residuos Especiales de la Comunidad Autónoma de Aragón.
— Decreto 14/1993, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Aragonés de la Mujer.

418 En ocho decretos se utilizan expresiones inadecuadas al denominar a la Diputación General de Aragón: Decreto 186/1993, de 3 de noviembre; Decreto 1/1994, de 12 de enero; Decreto 2/1994, de 12 de enero; Decreto 5/1994, de 12 de enero; Decreto 26/1994, de 9 de febrero; Decreto 121/1994, de 7 de junio; Decreto 178/ 1994, de 8 de agosto.

En otros cuatro decretos aparecen dos unidades administrativas inexistentes en el esquema organizativo establecido por la Ley 3/84 del Presidente, de la Diputación General de Aragón y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados): Decreto 135/1995, de 23 de mayo, por el que

disfunciones. Existe del mismo modo un buen número de Decretos que no observan la Instrucción de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administración Autonómica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, de 21 de diciembre de 1992, sobre reglas de técnica legislativa de aplicación en el procedimiento de elaboración de los Anteproyectos de Ley y de Decretos legislativos, y hecha extensiva por la Diputación General de Aragón en la elaboración de disposiciones reglamentarias[419]. La vulneración de esta Instrucción se produce especialmente en la ordenación y contenido de la parte final de las normas (disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales)[420].

---

se crea la unidad de apoyo técnico y administrativo al Consejo Económico y Social; Decreto 163/1995, de 30 de julio por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Unidad de Apoyo Técnico y Administrativo al Consejo Económico y Social; Decreto 4/1996, de 30 de enero que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y Bienestar Social y Trabajo y Decreto 14/1996, de 20 de febrero por el que se aprueba la estructura orgánica del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón.

Existen otros dos Decretos en los que también se producen otro tipo de errores, por ejemplo refiriéndose a los «acuerdos» de los Jefes de los Servicios Provinciales cuando este tipo de decisiones adoptan la forma de resolución (Decreto 218/1994, de 2 de noviembre) o al «Secretario del Departamento» cuando se debería referirse al Secretario General del Departamento de Educación y Cultura (Decreto 37/1995, de 14 de marzo).

419 Esta Instrucción fue remitida en 1993 por el Consejero de Presidencia a todas las unidades directivas de la Administración de la Comunidad Autónoma por expresa sugerencia del Justicia de Aragón, que reiteró en los primeros cinco años de funcionamiento de la institución, ante la necesidad de establecer unas directrices generales a las que se ajustaran todas las normas reglamentarias emanadas de la Diputación General de Aragón.

420 La confusión en el orden de la parte final de las normas y sobre cual debe de ser el contenido de cada una de ellas (disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales) según la Instrucción de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administración Autonómica se ha detectado en ocho decretos:

— Decreto 30/1993, de 19 de mayo sobre condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas de uso público.
— Decreto 78/1993, de 28 de julio que modifica la estructura orgánica del departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes.
— Decreto 119/1993, de 29 de septiembre por el que se suprime el Instituto Aragonés de Medio Ambiente.
— Decreto 164/1993, de 19 de octubre, por el que se crea la Comisión de Coordinación Administrativa de la Diputación General de Aragón.
— Decreto 181/1994, de 8 de agosto, por el que se regulan las Federaciones Deportivas Aragonesas.

Si entramos en el análisis de aquellos expedientes que si han sido objeto de una resolución expresa, 34 de ellos, como ya hemos señalado, han finalizado con la emisión de una recomendación formal. Según su contenido, estas recomendaciones se pueden agrupar en tres tipos:

A) Aquellas que solicitan la reforma de dichos Decretos por vulnerar la Ley que vienen a desarrollar. En diez disposiciones reglamentarias se han detectado esta vulneración de la jerarquía normativa al contradecir una norma legal, que en estos casos, además, es «su ley de referencia»:

— Dos decretos, el 150/1992, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Aragonés de adopción y el 79/1995, de 18 de abril, por el que se regula la declaración de desamparo vulneran la misma Ley, la 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores. La recomendación que se realizó desde la institución en relación con el primer decreto a la Diputación General de Aragón se quedó sin respuesta, mientras que la referente al segundo decreto fue aceptada.

— Dos decretos, el 103/1993, de 7 de septiembre, regulador del Comité Aragonés de disciplina deportiva y el Decreto 181/1994, de 8 de agosto por el que se regulan las Federaciones Deportivas Aragonesas venían a vulnerar la Ley 4/93, del Deporte de Aragón. La Diputación General de Aragón reconoció esa infracción en el primero de los casos, pero no se pronunció en ante el segundo.

— Dos decretos, el 134/89 de 14 de noviembre, sobre Provisión de Puestos de Trabajo de Personal Funcionario de la Sanidad Local; y el 195/1998 de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para la Provisión de Pues-

— Decreto 124/1994, de 7 de junio, por el que se aprueba el Plan General de equipamiento comercial de Aragón.
— Decreto 156/1995, de 22 de junio sobre reordenación del personal veterinario.
— Decreto 130/1996, de 11 de junio, que completa la regulación de la venta en rebajas

tos de Trabajo de Atención Sanitaria no Especializada de la Administración de la Comunidad Autónoma que vulnera la Ley 1/1986, de 20 de febrero de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ambas recomendaciones fueron rechazadas.

— Decreto 21/1993 de 6 de abril, por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción, que viene a vulnerar la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.

— Decreto 198/1994 de 28 de septiembre, que regula el movimiento pecuario en el ámbito de la Comunidad Autónoma que vulnera la Ley 20 de diciembre de 1952 de Epizootias.

— Decreto 108/1995 de 9 de mayo, que desarrolla los título I, II, VII de la Ley 12/92 de 10 de diciembre de Caza, que en aquellos preceptos dedicados a regular la expropiación de los enclaves de los cotos contradice el procedimiento expropiatorio que establece la legislación general (Ley de Expropiación Forzosa de 1954) aplicable también a la Comunidad Autónoma.

— Decreto169/1997 de 7 de octubre, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Artesanía de Aragón vulnerador de la Ley 1/1989, de 24 de febrero de Artesanía de Aragón

En estos cuatro últimos expedientes la recomendación del Justicia fue argumentalmente rechazada por la Diputación General de Aragón en los tres primeros casos, en el cuarto fue aprobada parcialmente y en el último no se obtuvo respuesta.

B) Aquellas resoluciones que recomiendan la reforma de los Decretos objeto de análisis por el mismo motivo que en el apartado anterior, vulnerar el principio de jerarquía normativa, pero en este caso, las leyes que contravienen (tanto estatales como aragonesas) son aquellas consideradas básicas en la regulación del

funcionamiento y la organización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma aragonesa (trece expedientes):

— Tres decretos vulneran algunos de los principios recogidos en la Ley 1/1986, de 20 de febrero de Medidas de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón[421] y en la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma[422]: Decreto147/1993, de 9 de marzo, que aprueba el Reglamento del Instituto Aragonés de la Mujer; Decreto 223/1993, de 22 de diciembre, por el que se crea el Laboratorio de Bajas Actividades de la Comunidad Autónoma; y Decreto 218/1995, de 5 de julio, por el que se crea el Instituto Aragonés del Arte y Cultura Contemporáneos «Pablo Serrano». Las tres recomendaciones no obtuvieron respuesta alguna de la Diputación General de Aragón.

— Tres decretos vulneran la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma[423]: Dos de ellos por la falta de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, como es el caso del Decreto 164/2000 que regula el sistema de información asistencial en el ámbito social y sanitario, y del Decreto 21/2001 de 16 de enero sobre adjudicación de viviendas de promoción pública. En ambos casos la recomendación que sobre el contenido de los decretos se dictó fue rechazada por la Diputación General de Aragón. El tercer decreto que vulneraba esta Ley básica ha sido el 184/1994, de 31 de agosto, por el que se establece un régimen de protección para el quebrantahuesos, y la recomen-

421 En la actualidad, Ley 12/1998, de 30 de diciembre, de modificación de la Ley de Ordenación de la Función Pública.

422 En la actualidad, Decreto legislativo 1/2000, de 29 de junio que aprueba el Texto Refundido de la ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma.

423 Cuyo Texto Refundido tras las modificaciones de 1/1995 de 16 de febrero y de 10/1999 de 26 de octubre, ha sido aprobado por Decreto Legislativo 1/2001 de 3 de julio.

dación que suscitó resultó aprobada por la Administración autónoma.

— Dos decretos vulneradores de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común[424]: Decreto 57/1994, de 23 de marzo, por el que se crea el Ingreso aragonés de Inserción y Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de los Centros de Educación e Internamiento por medida judicial de la Comunidad Autónoma. Mientras que la primera recomendación fue aceptada, la segunda se quedó sin respuesta.

— Decreto 194/1997, de 24 de junio, que modifica el Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de las Concesiones Administrativas del Servicio de Inspección Técnica de Vehículos de Aragón conculca la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas[425]. Este expediente se archivó tras la aceptación de la Diputación General de Aragón de la recomendación emitida por el Justicia.

— Cuatro decretos, todos ellos dedicados a establecer el régimen jurídico aplicable a las subvenciones anuales por fomento del empleo en la Comunidad Autónoma de Aragón: Decreto 60/1994, de 6 de abril, 83/1995, de 18 de abril, Decreto 134/1996, de 11 de julio y Decreto 58/1997, de 29 de abril sobre fomento de empleo vulneran el principio de igualdad consagrado en al artículo 14 de la Constitución española, vulnerando así mismo el artículo 915 del Código Civil. Todas las recomendaciones fueron

---

424 Ley 4/1999, de 13 de enero de modificación de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

425 Real Decreto-Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

rechazadas por el Departamento de Economía y Hacienda[426].

C) El tercer grupo de recomendaciones son aquellas en que lo que se solicita es la subsanación de los errores producidos en la publicación de dichas normas en el Boletín Oficial de Aragón (cinco expedientes):

El error detectado en tres expedientes ha sido el de la inclusión de estos decretos en la sección III del Boletín Oficial de Aragón «Otras disposiciones y acuerdos» en lugar de en la sección I «Disposiciones Generales» que es donde hubiera correspondido dada la naturaleza jurídica de los mismos: Decreto 7/1996 y 8/1996 sobre ayudas y subvenciones en materia de asociacionismo agrario y servicios agroambientales; Decreto 52/ 2000 de 14 de marzo sobre ayudas económicas a las empresas industriales en la Comunidad Autónoma; y Decreto 156/1997 de 2 de septiembre por el que se modifica el Mapa Sanitario de la Comunidad Autónoma. Estas recomendaciones que fueron enviadas al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales se aceptaron en los tres primeros casos, quedándose sin respuesta la del cuarto expediente.

Existe un quinto expediente, en el que se denuncia una doble publicación (en dos Boletines consecutivos y con dos numeraciones diferentes) del Decreto 77/1998, de 14 de abril, por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento. En esta ocasión la recomendación también fue aceptada por el Departamento de Presidencia de Relaciones Institucionales.

Por último, hay que reseñar la tramitación de cinco expedientes que no tienen acomodo en la tipología utilizada. En tres de ellos se advierte de la necesidad de desarrollo reglamentario

426 La Comisión de Sanidad y Asuntos Sociales de las Cortes de Aragón aprobaron el 9 de diciembre de 1997, a propuesta del Grupo Mixto una Proposición no de Ley instando a la Diputación General a revestudiar el decreto en cuanto a los objetivos y colectivos a los que se destinan las ayudas, para que se elimine la discriminación existente para la contratación de familiares en el programa de Apoyo a la Contratación Indefinida

de algunas materias, como es el caso de las instalaciones eléctricas con fines de protección a la avifauna (expediente abierto en el año 2001), de la aprobación de un Decreto que apruebe el Reglamento de los Centros de Internamiento de Reforma de Menores de la Comunidad Autónoma (como cumplimiento de la Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal de los menores) y la necesidad de desarrollar reglamentariamente la disposición adicional decimocuarta, sobre ayuda a los países en vías de desarrollo de la Ley 1/1994, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1994. Las tres recomendaciones fueron aceptadas por la Diputación General de Aragón.

Por último señalar el seguimiento del Decreto 68/1997, de 13 de mayo, por el que se regulan las condiciones en que deben realizarse actividades juveniles de tiempo libre en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, y del Decreto 100/2000 de 16 de mayo, por el que se regula la concesión de indemnizaciones a favor de las personas que fueron privadas de libertad. Ante el primero de ellos desde la institución se solicita su derogación al tratarse de un Reglamento independiente viciado de nulidad de pleno derecho y la redacción de un Proyecto de Ley que regulara dicho sector; y en el segundo se solicita que en su aplicación y en la normativa que se desarrolle se realice una interpretación de los preceptos que permita su integración con el resto del ordenamiento jurídico aragonés. Ambos expedientes se archivaron tras la aceptación de las recomendaciones emitidas por la institución del Justicia.

De las 19 sugerencias emitidas ante las irregularidades detectadas en otros tantos Decretos de la Diputación General de Aragón, a excepción de tres, se pueden agrupar también en tres tipos, según su contenido:

A) Un considerable numero de decretos comparten el mismo error. Son Decretos dictados para modificar parcialmente un determinado régimen jurídico (por tanto, que incluyen artículos concretos que sustituyen a otros anteriores que regulaban la misma

materia) y en los que, aunque la sustitución de un texto por otro supone necesariamente la derogación del antiguo, se ha incluido una Disposición Derogatoria expresa que produce como efecto adicional la derogación de la nueva redacción dada a la materia concreta de que tratan. Ocho expedientes han sido objeto de la misma sugerencia formal:

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

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

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

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

— Decreto 80/1995, de 18 de abril, que modifica la estructura orgánica del Departamento de Educación y Cultura.

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

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

— Decreto 178/1996, de 10 de septiembre, que crea la Subcomisión de Investigación Aplicada y Tecnologías del Consejo Superior de Investigación y Desarrollo (CONSID) y

se suprime el Consejo Rector del Instituto Tecnológico de Aragón.

Las sugerencias emitidas por la institución del Justicia para modificar estos Decretos han sido aceptadas en todos los casos, menos en el referido al Decreto 80/1995, de 18 de abril. El método para rectificar estas disfunciones en cuatro de los ocho decretos: el 51/1993, 87/1994, 107/1996 y el 178/1996, ha sido mediante una corrección de errores, lo que provocó que el Justicia se dirigiera de nuevo a la Diputación General para recordarle que la rectificación debería haberse salvado mediante una disposición del mismo rango y no haciendo un uso indebido (denunciado en reiteradas ocasiones por la institución) de la corrección de errores.

B) Un segundo grupo de expedientes en los que se denuncia la conculcación de algunos preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común[427]:

— Decreto 215/1991, por el que se crea el registro de Policías Locales de Aragón.

— Decreto 165/1993, de 19 de octubre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública.

— Decreto 38/1997, de 8 de abril, por el que se crea el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma aragonesa.

La Diputación General de Aragón dejó sin contestación las dos últimas sugerencias de modificación de estos Decretos para adaptarse a la normativa estatal y rechazó la correspondiente al Decreto del registro de policías locales.

C) El último grupo de expedientes que comparte el mismo tipo de deficiencias, es el que reúne a varios decretos referidos a

427 En la actualidad Ley 4/1999, de 13 de enero de modificación de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

cuestiones organizativas de la Diputación General de Aragón en los que se ha detectado defectos de técnica legislativa de suficiente entidad como para ser objeto de una sugerencia formal por parte de la institución del Justicia (cinco expedientes):

— Decreto 78/1993, de 28 de julio, que modifica la estructura orgánica del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes.

— Decreto 119/1993, de 29 de septiembre, por el que se suprime el Instituto Aragonés de Medio Ambiente.

— Decreto 164/ 1993, de 19 de octubre que crea la Comisión de Coordinación Administrativa de la Diputación General de Aragón.

— Decreto 166/1993, de 19 de octubre, que apruebe la estructura del Departamento de Medio Ambiente.

— Decreto 117/1997, de 8 de julio, por el que se regula la Comisión de Reclamaciones del Ingreso Aragonés de Inserción.

De estos cinco expedientes, los cuatro correspondientes al año 1993, han sido archivados tras aceptar la Diputación General de Aragón la sugerencia emitida por el Justicia sobre la necesidad de aplicar las reglas de técnica legislativa contenidas en la Instrucción de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administración Autonómica de 21 de diciembre de 1992; y la sugerencia referida al quinto expediente fue rechazada.

Las otras tres sugerencias que quedan para completar el total de las diecinueve emitidas por la institución del Justicia, se refieren a dos decretos del año 1991, el 3/1991, por el que se aprueban los objetivos y prioridades de los Planes provinciales de cooperación y servicios locales para 1991 y el Decreto 41/1991, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 1991; y a un decreto de 1995, el 91/1995, de declaración de Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno.

El contenido de estas sugerencias es bien distinto, mientras que en los expedientes referidos a los Decretos 3/1991 y 91/1995 lo que se denuncia es una incompleta o confusa redacción de alguno de los preceptos (los dedicados a la delimitación de las comarcas o zonas de acción específicas a las que iban dirigidas esos planes provinciales en el caso del Decreto 3/1991, y la falta de detalle del rango del puesto de trabajo del Director de Director del Paisaje Protegido en el Decreto 91/95), en el tercero, el error detectado y llamado a solucionar es el de las remisiones incompletas a otras normas. Mientras que las dos primeras sugerencias se quedaron sin respuesta, la referida al Decreto de la oferta de empleo público para 1991 fue aceptada, modificándose la redacción de dicho decreto.

Un único decreto ha motivado la emisión de un recordatorio de deberes legales por el Justicia, es el 218/1992, por el que se aprueba la oferta de empleo público de 1992 al incumplir lo dispuesto en la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en lo relativo a los plazos de publicación de la oferta de empleo público y a la realización de las pruebas selectivas derivadas de ellas. El recordatorio no ha sido atendido por la Diputación General de Aragón y se ha considerado rechazado por la institución, al repetirse dicho error en la convocatoria de 1993.

c") Expedientes sobre otras normas de la Diputación General de Aragón

Se ha abierto un total de 43 expedientes para el seguimiento de otras disposiciones de la Diputación General de Aragón, pero sólo 14 de ellos (todos referidos a órdenes) han finalizado su tramitación con la emisión de una recomendación o una sugerencia formal del Justicia. En el resto de los expedientes o bien no se ha detectado ninguna irregularidad, o como ocurría en el análisis de los decretos, las deficiencias observadas (en su mayor parte referidas a la calidad técnica de las normas) no se consideraron de

suficiente importancia como para ser objeto de una resolución individualizada para cada expediente[428].

Hay tres tipos de infracciones que comparten varias de las ordenes analizadas:

La primera de ellas, no ajustarse al Decreto Legislativo1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma. La comparten tres ordenes del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (del 13 de marzo de 1991, de 9 de mayo de 1991, de 2 de septiembre de 1992). En los dos primeros casos, al convocarse la provisión de puestos vacantes no según lo establecido en el citado Decreto Legislativo sino con las leyes que habían sido objeto de esta refundición, y en el tercer expediente al vulnerarse en esta convocatoria de plazas del Cuerpo de Funcionarios Superiores varios preceptos del Decreto Legislativo 1/1991. Las dos primeras ordenes fueron objeto de sendas Sugerencias que fueron aceptadas por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales y en el caso del tercer expediente, el Justicia recomendó su anulación y efectuó un recordatorio al citado Departamento de la obligación de ajustarse al ordenamiento jurídico vigente. La Diputación General de Aragón rechazó ambas resoluciones, negando la existencia de ninguna irregularidad.

La segunda infracción es la vulneración del principio de jerarquía normativa al hacer uso de la potestad reglamentaria sin estar previamente habilitado para ello. Es el caso de dos ordenes del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente del año 1995, la del 29 de septiembre sobre recolección de setas

---

428 Es el caso de la Orden de 13 de noviembre de 1996 del Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, la Orden de 29 de octubre de 1996 del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, la Orden de 10 de enero de 1997 del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, Orden conjunta de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía y Hacienda de fecha 29 de abril de 1997, Orden de 22 de octubre de 1997, del Departamento de Economía y Hacienda y Fomento.

en Aragón en la temporada 1995-1996, y la del 20 de abril por la que se crea el Comité Aragonés de Agricultura Ecológica y se regulan sus funciones y composición; y de una orden del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (Orden de 5 de noviembre de 1996 por el que se establecen normas mínimas para el cumplimiento del Real Decreto/Ley 11/1996 de ampliación del servicio farmacéutico a la población). Desde la institución del Justicia se efectuaron tres Recomendaciones para que se derogaran dichas ordenes al ser consideradas nulas de pleno derecho, que fueron aceptadas por la Diputación General de Aragón.

Y la tercera irregularidad, la comparten tres ordenes encargadas de regular el funcionamiento y la organización de diversos Centros Sociales de la Comunidad Autónoma, al establecer en dichas normas un régimen disciplinario y sancionador sin la necesaria cobertura legal:

— Orden de 16 de mayo de 1994, del Departamento de Educación y Cultura, que aprueba el Reglamento de Funcionamiento y régimen Interno de las Residencias Juveniles de la Diputación General de Aragón

— Orden de 30 de enero de 1987, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, que aprueba el reglamento de funcionamiento de los Cubles, Residencias de Ancianos y Comedores dependientes de la Diputación General de Aragón

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

Las recomendaciones que se dirigieron a la Diputación General de Aragón para que se adoptaran las medidas necesarias para subsanar este vacío legal se quedaron sin respuesta en los dos últimos casos y fue aceptada en el primero de ellos.

Restan otros cinco expedientes que han sido objeto de recomendación, por motivos bien distintos. En el caso de la Orden de 8 de marzo de 1993, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes por la que se regula el control y registro oficial aplicable en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos, por establecer la obligación de inscribirse en un Registro Oficial que no existe. Por otra parte, la Orden de 1 de octubre de 1993, del mismo Departamento por la que se asigna con carácter provisional la firma de las resoluciones y actos administrativos competencia del Director de la extinguida Dirección General de Conservación del Medio Natural en el actual Director de Estructuras Agrarias, se detectó una redacción confusa, que se observaba ya en el propio título de la misma y, por tanto, se sugirió su modificación. Ambas sugerencias se quedaron sin contestación.

En la Orden de 27 de mayo de 1994, del Departamento de Sanidad y Consumo, por la que se encomienda a la Dirección-Gerencia del Servicio Aragonés de Salud el ejercicio de las funciones de la Oficina de Supervisión de Proyectos, se olvida de los mecanismos establecidos por el ordenamiento vigente para realizar esta encomienda. Así que el Justicia de Aragón sugirió al citado Departamento los medios existentes para realizar esta asunción de funciones de acuerdo a la Ley. La sugerencia quedó sin respuesta.

Dos últimos expedientes, que no se refieren a una norma en concreto sino a las irregularidades detectadas en varias de ellas. El primero de ellos abierto ante los erróneos criterios de inclusión de 18 Ordenes del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente en el Boletín Oficial de Aragón[429] en los que no se ha observado la diferente naturaleza de estas normas. Esta observación realizada por el Justicia en forma de Recomendación no fue aceptada en su totalidad por el Departamento de Presidencia y

429 Publicadas en el Boletín Oficial de Aragón nº 29, de 11 de marzo de 1996.

Relaciones Institucionales, rechazando el error en tres de las mismas. El segundo expediente se refiere una serie de Órdenes de la Diputación General de Aragón que aprueban las relaciones de puestos de trabajo de diversos Departamentos y que contienen unas condiciones de acceso a determinados puestos de trabajo por vía negativa, que no se corresponden a la rigurosa justificación objetiva y racional que el artículo 23.2 de la Constitución y de la doctrina del Tribunal Constitucional[430] exigen en consecuencia. El Justicia emitió una Recomendación Formal dirigida a los Consejeros de los Departamentos implicados (Presidencia y Relaciones Institucionales, Economía y Hacienda y Fomento) para que revisaran las Relaciones de Puestos de Trabajo aprobadas, que fue aceptada.

b') Expedientes en relación al derecho civil aragonés

Desde el Departamento de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés se inició en 1991 una tarea de investigación para detectar aquellas situaciones de inaplicación o de aplicación deficiente del Derecho Civil aragonés, para defender la competencia de la Comunidad Autónoma en esta materia, así como para realizar un seguimiento de aquellas instituciones que están directamente implicadas en la conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés.

Este último, es el caso de estos cuatro expedientes de oficio: Dos de ellos abiertos en 1996, uno para realizar el seguimiento de

430 Sentencia nº 48/1998, de 2 de marzo de la sala Segunda del Tribunal Constitucional dictada en recurso de amparo interpuesto por el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, José Bermejo Vera, contra sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictada en recurso contencioso administrativo instado contra resolución de fecha 6 de abril de 1992, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, por la que se desestimó el recurso de interposición interpuesto por el demandante contra la Orden de 3 de marzo del mismo año dictada por dicho Departamento convocando la provisión, mediante sistema de libre designación, del puesto de Secretario General del Servicio Aragonés de Salud, convocatoria que excluía expresamente Sanitarios, Investigadores y Docentes.

la Comisión Aragonesa de Derecho Civil (regulada por Decreto 10/1996, de 20 de febrero) configurada como un órgano consultivo adscrito orgánicamente al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para asesorar a la Diputación General de Aragón en el ejercicio de sus competencias de conservación y desarrollo del Derecho Civil Aragonés y otro para seguir la trayectoria de la recién creada Academia aragonesa de Jurisprudencia y Legislación (Real Decreto 2191/1995, de 28 de diciembre) configurada como una entidad autónoma, con personalidad jurídica propia, con especial dedicación al tradicional derecho civil o foral aragonés. Ambos expedientes se archivaron tras no detectar nada reseñable. Un tercer expediente se abrió en el año 2001 con el único objetivo de recopilar las sentencias dictadas por los órganos judiciales aplicando el derecho civil aragonés, tarea propia por otra parte del informe extraordinario anual sobre el estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés. En cambio, sí finalizó con una resolución del Justicia el expediente abierto en 1998 con motivo de la elaboración de los nuevos planes de estudios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza. El Justicia se dirigió al Rector de la Universidad sugiriéndole la inclusión del estudio de las instituciones de Derecho público y privado aragonés en los nuevos planes de estudio, sugerencia que fue aceptada.

Un único expediente en que se detectó de oficio una deficiente aplicación del Derecho civil aragonés, el abierto en 1991 tras observar (gracias al seguimiento que se realiza a los Boletines Oficiales) en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza nº 25, de 31 de enero de 1991, la publicación de un recordatorio para general conocimiento y cumplimiento de las obligaciones y derechos de determinadas personas en relación con las herencias vacantes que no hacía ninguna referencia a que en Aragón y respecto de las personas de vecindad civil aragonesa, la sucesión intestada se rige por las normas de la Compilación aragonesa. El Justicia emitió una sugerencia, que fue aceptada, a la Delegación de

Hacienda en Zaragoza para que en sus circulares no ignorara la entidad del derecho aragonés en materia de sucesiones.

Por último cinco expedientes abiertos ante situaciones que iban en menoscabo de la conservación y desarrollo del derecho propio de la Comunidad Autónoma:

En 1992, y ante la preocupación que produjo 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 hijos adoptivos, el Justicia se dirigió a los Presidentes de la Comunidad Autónoma y de las Cortes de Aragón para que tomaran las medidas necesarias a fin de que el Gobierno de la Nación retirara el recurso de inconstitucionalidad teniendo en cuenta que Aragón tiene tanta capacidad para legislar en materia de derecho civil como Cataluña. La sugerencia se quedó sin respuesta y fue posteriormente el Tribunal Constitucional quien desestimó el recurso del Gobierno.

En el año 2002 se abre expediente de oficio por la conveniencia según la propia institución de modificar la legislación estatal estableciendo un sistema eficaz de publicidad del régimen económico del matrimonio, que fue remitido al Defensor del Pueblo para que trasladara el citado informe al Gobierno de la Nación a quién le compete la modificación señalada.

Los otros cuatro expedientes se abrieron a modo de recordatorio de asuntos que ya habían sido objeto de análisis en el área de Defensa del Estatuto de Autonomía. Estos expedientes no generaron otra resolución nueva, se limitaron a recoger y ordenar toda la información existente, reiterando la posición mantenida por la institución en su momento. Dos son los asuntos sobre los que se ha vuelto a incidir:

— Las consecuencias derivadas de la supresión del antiguo artículo 29 del Estatuto de Autonomía, en especial en lo referido a la casación foral, con la entrada en vigor de la

modificación del Estatuto de Autonomía aprobada por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre.

La especialización en Derecho Foral como mérito preferente para el nombramiento de notarios, jueces y magistrados en determinadas Comunidades Autónomas.

c') Otros expedientes

Hay siete expedientes abiertos de oficio que no encajan en ninguno de los epígrafes anteriores, es más, siguiendo lo dispuesto en la Ley reguladora ni siquiera encajan en el área de tutela del ordenamiento jurídico. Cuatro de ellos, dos dedicados al seguimiento de normas estatales y abiertos en 1990, y otros dos referidos a la observación de leyes autonómicas deberían haber sido incluidos en el área de Defensa del Estatuto, y los otros tres se corresponderían más a la actividad del Departamento de defensa de los derechos y libertades La incorrección en la asignación de estos expedientes se aprecia también al comprobar que la mayor parte de ellos se realiza en el principio del periodo estudiado y que en la inmensa mayoría de los años analizados no se vuelve a repetir un criterio de asignación como éste, propio de los primeros años de funcionamiento de un Departamento que, además, cuenta con una normativa reguladora poco clara, como ya advertimos al principio del capítulo.

Los expedientes que traen a causa el seguimiento de la tramitación de dos leyes estatales son el referido a la Proposición de Ley de reforma del Código Civil en materia de nacionalidad presentada por el Grupo Socialista del Congreso que motivó la emisión de una sugerencia a los Diputados y Senadores aragoneses así como a las Cortes de Aragón[431]. El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso aceptó la sugerencia y recogió su contenido en

431 En la sugerencia se solicitaba la modificación del artículo 20 de dicha Proposición de Ley porque hablaba únicamente de la «patria potestad de un español» olvidando que los aragoneses son españoles no sujetos a «patria potestad» sino a «autoridad familiar».

una enmienda presentada al articulado de la Proposición aunque ésta no prosperó posteriormente. Y el dedicado al análisis de la Proposición de Ley de modificación de la Ley de Registro Civil (más tarde Ley 4/1991, de 10 de enero de modificación de la Ley de Registro Civil) que no provocó resolución alguna. El problema de la inscripción en el Registro Municipal, que originó numerosas quejas en 1988 y 1989, sobre todo procedentes de la franja oriental de la provincia de Hueca donde se producía el contrasentido de que casi todos los nacidos eran catalanes al haberlo hecho en centros hospitalarios de Lérida, motivó la remisión de algunas consideraciones por parte del Justicia a la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón, que no obtuvieron respuesta alguna. En la modificación de la Ley se recogieron gracias a la iniciativa de los Diputados de otras Comunidades Autónomas el contenido de estas reflexiones del Justicia[432] dándose por archivado el expediente.

Hubieran encontrado también un ámbito más propio de estudio, el de Defensa del Estatuto de Autonomía, dos expedientes que tienen por objeto denunciar el incumplimiento de la Diputación General de Aragón de las obligaciones recogidas en la Ley 38/95 de 12 de diciembre sobre el derecho a la información en materia de medio ambiente y en la Ley 2/2000 de Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, al no haberse elaborado el Programa de Prevención de la ludopatía que establecía la disposición adicional sexta de esta ley. Los expedientes se archivaron sin obtener respuesta de la Diputación General de Aragón.

Por lo que respecta a los expedientes que hubieran encontrado un mejor acomodo en el área de derechos y libertades abiertos, citar dos de ellos abiertos en 1991 que se ocupan de un asunto de función pública: la actuación de dos Ayuntamientos que en sus

432 La modificación que se solicita es que los nacidos en el territorio español puedan inscribirse en el Registro Municipal correspondiente al domicilio del progenitor o progenitores legalmente reconocidos siempre y cuando se solicite expresamente en el momento de proceder dentro del plazo legal a la inscripción en el Registro del recién nacido.

respectivas convocatorias para cubrir plazas de policías locales, no tuvieron en cuenta la normativa aragonesa sobre policías locales (Decretos 222/1991 y 12/1992) a pesar de su carácter de legislación básica[433], y un tercero tramitado en el año 2000, más propio del área de medio ambiente, sobre la preocupación por el mantenimiento de los caudales ecológicos en los ríos de la Comunidad Autónoma y que motivó una recomendación a la Diputación General de Aragón de la que no se ha obtenido respuesta.

b) Expedientes abiertos por consecuencia de queja

Si bien la resolución de los expedientes abiertos a instancia de parte no resulta una actuación muy significativa en el conjunto de la actividad del departamento, tiene sin embargo un peso mayor del que tenía en el departamento de la Defensa del Estatuto de Autonomía. Este aumento del número de presentación de quejas se debe fundamentalmente a la importancia que tiene en la tutela del derecho civil aragonés la solicitud de información por parte de los ciudadanos aragoneses sobre su derecho foral. Además de estos expedientes hay que tener en cuenta además aquellos otros que se han abierto por denuncias sobre la inaplicación del ordenamiento jurídico aragonés por organismos públicos, o por disconformidad con algunas decisiones del Gobierno aragonés.

a') Expedientes sobre decretos

Sólo siete de las quejas recibidas y tramitadas en el área de tutela del ordenamiento jurídico aragonés tiene como objeto la revisión del contenido de algún decreto del Gobierno aragonés o la discrepancia con la aplicación de los mismos. El primer expediente incoado bajo estos parámetros corresponde al primer año de fun-

433 El Justicia se dirigió a los citados organismos recordándoles la legislación aragonesa de obligada observancia. La sugerencia fue rechazada por ambos Ayuntamientos, alegando que cuando se aprobaron las bases de la citada convocatoria, todavía no había sido publicada por la Diputación General de Aragón ninguna norma reguladora.

cionamiento de la institución, y no es hasta 1999 cuando vuelve a aparecer una queja de la que se deriva la supervisión de este tipo de normas reglamentarias autonómicas. Si la tramitación de la queja de 1988 en esta área es consecuencia, como ya hemos señalado en otras ocasiones, de la ausencia de directrices claras en la configuración real de esta misión del Justicia, la nueva vía abierta en los últimos cuatro años estudiados tiene realmente otras motivaciones.

El resultado de las actuaciones del nuevo equipo asesor de la tercera etapa del Justiciazgo, modificando las directrices sobre lo que hasta el momento había sido una asignación cerrada de los expedientes a un único Departamento, se hace especialmente visible en lo que a los decretos supervisados por iniciativa de queja se refiere. Estos expedientes han experimentado un primer análisis en el Departamento de derechos y libertades y como de su estudio se ha derivado la afección de alguna norma reglamentaria aragonesa se remiten al de tutela de ordenamiento jurídico aragonés. La mayor interconexión entre Departamentos, con un intercambio más fluido y constante de información ha posibilitado la tramitación de estos asuntos. Esta nueva vía permite avanzar en una misión muy importante en los Defensores del Pueblo, que es la de no atender únicamente a las quejas concretas de los ciudadanos, si no extrapolar de aquéllas, las denuncias de carácter general que afectan a parte de la sociedad aragonesa y que necesitan de una tramitación y resolución del Justicia que incida en un cambio normativo.

En 1988 se recibió en la institución una queja remitida por un ayuntamiento aragonés en la que se denunciaba la inaplicación por parte de los Servicios Provinciales del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montés del Decreto 101/1985 de 1 de agosto, que regulaba los Planes de Mejoras en los Montes del Catálogo de Utilidad Pública, vulnerando así el principio de autonomía local. La recomendación que se dirigió a esta Consejería para que los trabajos incluidos en estos Planes de Mejora se realizaran conforme a la legalidad vigente no obtuvo respuesta.

De las seis quejas restantes, dos trataban de asuntos que también motivaron el inicio de una investigación de oficio de la institución, y que por tanto ya hemos citado, la necesidad de modificación del Decreto 195/1998 de 9 de diciembre por vulnerar su Ley de referencia (Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma) y la exigencia de aprobar una normativa reguladora de las normas para instalaciones eléctricas con fines de protección a la avifauna. Sobre la necesidad de subsanar la carencia de regulación, nos encontramos con otro expediente, tramitado en el año 2001, en esta ocasión sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad Autónoma, y cuyas conclusiones y sugerencias fueron aceptadas por la propia Diputación General de Aragón.

Dos quejas solicitaban abiertamente la modificación de sendos decretos, el 222/1997 de 17 de diciembre que aprueba el Reglamento marco de Organización de las Policías Locales de Aragón, al considerar excesivamente amplio el cuadro de exclusiones médicas establecidas en este decreto; y el Decreto 149/2001 de 24 de julio, por el que se regulan las ayudas para la rehabilitación de edificios afectados por lesiones estructurales, solicitando se reconsiderara la regulación de los requisitos exigidos en el mismo, suprimiendo alguno de ellos. Las dos sugerencias que produjeron la supervisión de ambas normas fueron rechazadas por la Diputación General de Aragón.

Señalar una última sugerencia del Justicia que no tuvo respuesta alguna sobre una queja colectiva referida a la ausencia de un procedimiento específico en la Ley Urbanística de Aragón para las autorizaciones urbanísticas en suelo no urbanizable especial.

b') Expedientes con relación al derecho civil aragonés

Ciento dos han sido las quejas presentadas por particulares en relación con el derecho civil aragonés, y la mayor parte de ellas se han convertido en simples expedientes de información, que son

archivados una vez que se proporciona la información solicitada y las vías precisas de posible actuación.

La solicitud de información se ha centrado en aspectos concretos del Derecho aragonés, especialmente sobre vecindad civil (perdida y recuperación), régimen de luces y vistas, sucesión[434], régimen económico conyugal y viudedad.

En algunos expedientes la remisión de información no ha sido suficiente para resolver las demandas presentadas, y ha sido necesaria alguna actuación del Justicia, bien con una labor de mediación o con la realización de algún informe con mayor detalle. Mientras que en los expedientes admitidos a información, los presentadores de la queja plantean cuestiones más genéricas que pueden afectar a todos los aragoneses como el régimen económico conyugal o el de servidumbres de paso, medianeras o luces y vistas, en este segundo grupo de quejas, sus promotores tienen un amplio conocimiento del objeto de las mismas, bien porque son profesionales del derecho, o porque se trata de asociaciones o particulares dedicados al estudio y promoción de las instituciones y de la tradición de la Comunidad Autónoma. Es el caso de estos diecisiete expedientes:

Cuatro quejas presentadas por aragoneses emigrantes, por una Asociación Cultural Aragonesa en Valencia y por un partido aragonés sin representación parlamentaria, para que se resolviera el problema de aquellas personas que han perdido su vecindad civil aragonesa por desconocimiento de la Ley y solicitando la toma de medidas en defensa del mantenimiento de la vecindad civil aragonesa por parte de los emigrantes. El Justicia resolvió el expediente redactando una sugerencia dirigida a las Cortes de Aragón[435], que no fue tramitada de manera habitual, ya que no

---

434 Cabe destacar que los años 2000 y 2001 fue muy notable el número de consultas planteadas sobre temas de derecho sucesorio como consecuencia del nuevo régimen legal establecido por la Ley de Sucesiones por causa de muerte.

435 El Justicia sugería a las Cortes de Aragón que se dirigiera a las Cortes Generales interesando de ellas una modificación de la legislación sobre vecindad civil, dando un

fue enviada, sólo se recogió su contenido en el Informe anual correspondiente (1988). Esta actuación del Justicia no provocó ninguna reacción.

Otras cuatro quejas de particulares referidas a sus derechos de servidumbre de luces y vistas y la falta de actuación del Ayuntamiento para mantenerlas, se archivaron después de que el Justicia se pusiera en contacto con el citado Ayuntamiento y no detectará irregularidad alguna.

Se han tramitado dos expedientes sobre el derecho expectante de viudedad en los que los ciudadanos, a la vista del inicio de trabajos para la reforma del Derecho Civil aragonés por parte de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, planteaban al Justicia la oportunidad de modificar la regulación de la Compilación en este punto. El Justicia se limitó a trasladar sus argumentaciones a la Comisión Aragonesa para que las tuviera en cuenta en el momento de discutir las posibles modificaciones de la regulación del derecho expectante de viudedad.

Hay otro asunto que ha originado la apertura de otros dos expedientes (por la presentación de las quejas de un grupo de jueces y magistrados) que ya fue objeto de estudio tanto en el área de Defensa del Estatuto de Autonomía, como de investigación de oficio en la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, el de la valoración de la especialización en Derecho Foral como mérito preferente para el nombramiento de notarios, jueces y magistrados. Como las quejas redundaban en los ya abiertos expedientes de oficio se resolvieron enviándoles toda la información sobre la situación actual y con las acciones realizadas por la institución.

Quedan por último dos quejas presentadas en 1993, que planteaban un problema de interpretación de ciertos artículos de la Compilación de Derecho Civil, la primera de ellas presentada por

---

plazo para que todos quienes hubieran perdido su vecindad civil de origen antes de esa fecha, pudieran recuperarla por los trámites ya previstos para no perderla por diez años de ausencia.

un notario aragonés estaba referida al impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos, y la segunda solicitaba la opinión de la institución sobre cual era la religión a la que debía pertenecer el sacerdote ante el que se otorgaba el testamento ante Capellán regulado en el artículo 91 de la Compilación. En el primer caso, la cuestión fue considerada de tanto interés que fue objeto de una de las sesiones de los Terceros Encuentros del Foro de Derecho Aragonés organizadas por la institución, y el segundo expediente se resolvió elaborando un informe que fue remitido al interesado.

Tres únicas quejas de todas las presentadas motivaron la emisión de una Recomendación del Justicia. En la primera, se denunciaba la incorrecta aplicación que el Servicio de Hacienda de la Diputación General de Aragón había hecho a una escritura notarial de aceptación y participación de herencia y nombramiento de herederos, ignorando lo regulado por la Compilación de Derecho civil aragonés. El Justicia recomendó que se revisará la liquidación objeto de la queja y fuera tratada como sucesión de conformidad con el tratamiento que da a la figura la citada Compilación, lo que no fue aceptado por la Diputación General de Aragón. Los otros dos expedientes abiertos en el año 2000 se ocupan uno de una denuncia sobre la imposibilidad de estudiar en la Universidad de Zaragoza (Campus de Teruel) derecho aragonés[436] y el segundo que solicita que las instituciones forales aragonesas reciban un tratamiento fiscal adecuado en la normativa tributaria. La primera recomendación fue aceptada por la Universidad de Zaragoza y la segunda se quedó sin respuesta.

436 Este expediente se relaciona directamente con el informe redactado por la institución en 1999 defendiendo la inclusión del estudio de las instituciones de Derecho público y privado aragonés en los nuevos planes de estudio de la Facultad de Derecho y de la aceptación de la misma por la Universidad de Zaragoza.

c') Otros expedientes

El resto de las quejas presentadas se dedican bien a denunciar la inaplicación del ordenamiento jurídico aragonés por organismos públicos, o bien a mostrar su disconformidad con algunas decisiones del Gobierno aragonés o con el contenido de algunas normas aragonesas.

Como ejemplo del primer tipo, están las quejas referidas al incumplimiento por diversos organismos públicos, principalmente de la Administración periférica del Estado, (Confederación Hidrográfica del Ebro, Colegios e institutos de la Comunidad Autónoma, Delegación Provincial del I.N.E. en Zaragoza) de la Ley 2/1984, de 16 de abril, de las Cortes de Aragón sobre uso de la bandera y el escudo de Aragón. Como ninguno de los organismos estaba sujeto a la supervisión del Justicia, una vez comprobada la veracidad de los hechos denunciados se les remitió un simple recordatorio de la existencia y alcance de la Ley. A excepción del Ministerio de Educación, el resto de los organismos subsanó el error, colocando la bandera de Aragón en el exterior de sus edificios.

Hay otro pequeño grupo de quejas, que lo que denunciaban eran actuaciones de organismos como el Registro Civil de Zaragoza, el Registro de la Propiedad de Huesca o de un Ayuntamiento aragonés que imposibilitaban la aplicación del ordenamiento jurídico aragonés. En ninguno de estos casos se detectó ninguna irregularidad, procediéndose así a su archivo.

Más numeroso es el grupo de quejas que muestran su discrepancia con alguna norma aragonesa o con una decisión del Gobierno autónomo. Once son las normas sobre las que ha presentado queja: dos leyes (la Ley 1/1991, reguladora de las Cajas de Ahorros de Aragón y la disposición adicional de la Ley 6/1992, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992), 2 decretos (Decreto 1/1992 relativo al procedimiento para la adopción, modificación o rehabilitación de escudos locales y Decreto 101/85

que regula los Planes de Mejora en los Montes del Catálogo de Utilidad Pública) y siete ordenes (Ordenes de 23 de junio de 1993 y de 9 de agosto de 1994 del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, Orden de 9 de noviembre de 1993, del Departamento de Ordenación Territorial sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, Orden de 13 de junio de 1997 sobre medidas urgentes para la prevención de la peste porcina clásica, sobre la necesidad de aprobar una Orden sobre unidades mínimas de cultivo, Orden de Vedas de 3 de julio de 1998 del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, Orden de 15 de abril de 1998 del Departamento de Presidencia que establece el baremo para la provisión de puestos de trabajo por concurso de méritos).

Ninguno de los expedientes sobre las leyes finalizó su tramitación con una resolución expresa del Justicia, en el primer caso se archivó tras haberse interpuesto contra dicha Ley recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón y en el segundo al haberse abierto expediente de oficio sobre ese mismo asunto. Sólo uno de los dos expedientes referidos a Decretos finalizó con una resolución del Justicia, el del Decreto 101/85, que recomendó al Departamento de Agricultura que la aplicación de esta norma se hiciera respetando la autonomía local y la legislación del régimen local vigente. La recomendación se quedó sin respuesta.

Por lo que respecta a las Ordenes, sólo cuatro de ellas motivaron la emisión de una resolución expresa, las que derivaron del análisis de las Ordenes sobre prevención de peste porcina y sobre adjudicación de viviendas de promoción pública fueron aceptadas por los correspondientes Consejerías, la Orden de Vedas y la solicitud de una norma que regulará las unidades mínimas de cultivo generaron sendas recomendaciones que en el primer caso no fue contestada y en el segundo rechazada.

Se incluyeron también dentro del área de tutela del ordenamiento jurídico, tres expedientes de alto contenido político que se abrieron a petición de tres diputados de las Cortes de Aragón

y que arrastraron a la institución del Justicia al centro del huracán político que vivió la Comunidad Autónoma durante los años 1993 y 1994.

Dos de los tres expedientes tienen el mismo objeto de análisis, el edificio destinado en principio a sede de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión. El primero de ellos se abrió como consecuencia de una queja en 1993, y tuvo una segunda parte tres años más tarde al no haberse regularizado la situación, después de muchos avatares políticos y jurídicos.

En 1993, el Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes de Aragón solicita a la institución la elaboración de un informe acerca de la legalidad del acuerdo suscrito entre la Diputación General de Aragón y Antena 3 T.V. relativo a la emisión de una programación televisiva específica para la Comunidad Autónoma. El objetivo de este acuerdo, es la autorización de explotación por la empresa Antena 3 de Televisión S.A. del edificio sede de la Corporación Aragonesa de Radiotelevisión (creada por Ley 8/1987, de 15 de abril), propiedad de la Comunidad Autónoma de Aragón, y que inicialmente estaba destinada a gestionar en su momento el tercer canal de televisión, cuando tal concesión fuera efectiva[437].

El Justicia admitió a tramite esta queja, con limitaciones, ya que la coalición Izquierda Unida presentó y ya había sido admitido a trámite un recurso contencioso-administrativo contra este acuerdo por presunta violación del artículo 20.3 de la Constitución Española. Así que este último asunto, por imperativo legal, se excluyó de la supervisión del Justicia.

Del análisis del citado acuerdo se detectaron las siguientes infracciones jurídicas: La falta de consignación presupuestaria en

437 El Gobierno autonómico argumentó este cambio de planteamiento en que como todavía no se había constituido el Consejo de Administración de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión y no había sido otorgada la concesión del tercer canal, se buscaban soluciones temporales que dieran acceso a los aragoneses a una programación televisiva específica para Aragón en el ámbito de la empresa privada.

el ejercicio de 1993 en el Programa «Radio y Televisión» del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales para poder celebrar el contrato de asistencia técnica con Antena 3 T.V., la ausencia de fiscalización previa de la Intervención General de la Diputación General de Aragón, la inclusión en los pliegos de condiciones de requisitos de capacidad del contratista no previstos en la Ley (por ejemplo que el contratista sea una empresa privada) y la falta de informe previo preceptivo de la Comisión de Ordenación y Racionalización Administrativa. A la vista de todas estas irregularidades, el Justicia resuelve recomendar a la Diputación General de Aragón la anulación del Acuerdo.

Las repercusiones de esta resolución, que se produjo en medio de un clima político altamente crispado, justo 10 días antes del nombramiento como nuevo presidente de la Comunidad Autónoma del socialista José Marco gracias a una moción de censura contra el aragonesista Emilio Eiroa, que fue apoyada por el voto tránsfuga del parlamentario del Grupo Mixto Emilio Gomáriz, no se hicieron esperar y se constataron en las comparecencias posteriores del Justicia de Aragón en las Cortes[438] y en la multitud de críticas que los medios de comunicación proporcionaron a la actuación de la institución. Aún así, la Diputación General aceptó la recomendación y acordó iniciar el expediente de revisión de oficio de los Acuerdos de 2 de julio, suspendiéndolos cautelarmente. El recurso presentado por Izquierda Unida se resolvió con la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de junio de 1995, que anulaba el citado acuerdo que adjudicaba directamente a Antena 3 Televisión la explotación del edificio propiedad de la Diputación General de Aragón.

---

438 La resolución del Justicia y sus posteriores declaraciones a la prensa centralizaron su comparecencia en la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos (17-XI-1993) que en principio estaba destinada a informar sobre las actividades desarrolladas por la institución durante todo el año. (DISCA nº 67, serie B, p.1220) y la comparecencia del Justicia ante el Pleno de las Cortes para exponer el informe de dicha institución del año 1993 (DISCA nº 98, Plenos, p. 2956).

En 1996, la gestión de este edificio (que pasó a llamarse Centro de Producción Audiovisual) seguía sin estar resuelta, el criterio del Gobierno autonómico en ese momento fue la constitución de una sociedad mercantil para la explotación gestión y mantenimiento de este Centro[439]. Contra este criterio del Gobierno presenta una queja el Portavoz adjunto del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en las Cortes de Aragón. El Justicia que no entra a debatir sobre las distintas maneras de explotación del mencionado Centro, se limita a constatar la ausencia de irregularidades en las Bases de la convocatoria que se ajusta a los principios rectores de la contratación administrativa. Pero si realiza una Recomendación a la Diputación General de Aragón por un asunto colateral, consecuencia de todos los avatares anteriormente narrados, la necesidad de proceder a la regulación patrimonial de los bienes que integran el Centro de Producción Audiovisual. Esta resolución del Justicia motivó asimismo las críticas de algunos Grupos Parlamentarios que también habían criticado la anterior decisión[440].

El tercer expediente se abrió en 1994, como consecuencia de la queja del Portavoz del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes de Aragón, que solicitaba la elaboración de un informe acerca de la legalidad del procedimiento seguido para la contratación de la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C. por la Diputación General de Aragón. Los servicios de la citada empresa fueron contratados por el entonces Presidente de la Comunidad Autónoma José Marco, que encargó la elaboración de informes sobre 31 empresas subvencionadas, así como escuchas telefónicas y seguimiento a políticos de varios partidos. El coste del trabajo de la agencia de detectives, 14,5 millones de pesetas, se

439 Para la constitución de esta sociedad el del Departamento de Presidencia apruebo la Orden de 31 de julio de 1996, mediante la que se publica las bases para la oferta pública de participación empresarial en la explotación y gestión del Centro de Producción Audiovisual.

440 Comparecencia del Justicia ante el Pleno de las Cortes de Aragón, el 25 de abril de 1997, para presentar los informes sobre la actividad de la institución durante los años 1995 y 1996. DISCA nº 56 – Plenos, p. 2011.

camufló como si fueran trabajos para el Gobierno autónomo que él presidía (barridos telefónicos en la sede de Presidencia, en su propio domicilio y en una academia de su propiedad).

Este escándalo, más el del sillón (por el que fue condenado en 1995 a un año de prisión por pagar con dinero público, unas 80.000 pesetas, un sillón que se llevó a su casa cuando era Presidente de la Diputación de Zaragoza), así como las tensiones internas en el propio Partido Socialista provocaron la dimisión de José Marco como Presidente de Aragón a los 15 meses de haber accedido al cargo.

Cuando el Justicia admitió a trámite esta queja, el 14 de noviembre de 1994, todavía era José Marco, Presidente de la Comunidad Autónoma y no se había iniciado ningún procedimiento judicial contra él, solamente se estaban tramitando por la Fiscalía del Tribunal Superior del Justicia de Aragón diligencias informativas. De la investigación realizada por la institución, que se limitó a los aspectos relativos a la aplicación del ordenamiento jurídico aragonés y en concreto a la Ley 4/1986, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, se concluyeron un total de cinco causas de nulidad de pleno derecho, por lo que el Justicia recomendó a la Diputación General la anulación de los dos expedientes de convalidación tramitados para pagar a la empresa Diamond Investigaciones Mercantiles S.C. La citada recomendación se quedó sin respuesta, aunque si se publicó en el Boletín Oficial de Aragón.

Por este asunto, el ex presidente de la Comunidad Autónoma fue condenado por la Audiencia Provincial de Zaragoza a nueve meses de prisión por el delito de malversación de caudales públicos, a inhabilitación por dos años para ejercer cargo público, y a otros seis meses y un día por falsedad en documento público.

4. REFERENCIA AL ESTADO DE OBSERVANCIA, APLICACIÓN E INTERPRETACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS

La institución del Justicia entendió que los términos observancia y aplicación del derecho, establecidos en la Ley reguladora, compartían un mismo significado, que hace referencia al cumplimiento exacto de los mandatos y prohibiciones jurídicos, de manera que ambos términos eran sinónimos. Pero como cabía entender que el legislador había querido dotar de un contenido distinto a cada uno de ellos, se convino entender por «estado de observancia» el grado de aplicación habitual y sin conflictos de lo que el derecho dispone (aplicación pacífica y extrajudicial), mientras que por «estado de aplicación» se entendía el grado de aplicación del Derecho aragonés vigente a casos concretos planteados ante los órganos jurisdiccionales. Tanto la observancia extrajudicial y pacífica como la aplicación judicial (habitualmente contenciosa) guardan íntima conexión con la interpretación que del mismo se haga, porque la interpretación constituye la operación jurídica básica para la aplicación del Derecho. La interpretación trata, por tanto de establecer el sentido y el significado de las normas aplicables[441]. Este criterio inicial de trabajo, de separar el análisis del estado de observancia del de aplicación se modificó a partir de 1993, ante la imposibilidad de ofrecer un panorama completo de la realidad extrajudicial del derecho civil aragonés. Se optó por unificar el contenido de ambas misiones, lo que en la realidad se tradujo en una reducción de los objetivos, limitándose a partir de ese momento al estado de aplicación del Derecho foral por jueces y tribunales.

La institución ha ido abordando progresivamente el cumplimiento de la obligación que impone el artículo 32 de la Ley reguladora de hacer referencia en su Informe anual a las Cortes al estado de observancia, aplicación e interpretación del Ordena-

441 Ver Informe Anual del Justicia de Aragón 1990, Zaragoza, 1991, p.373.

miento Jurídico aragonés, que incluía además la posibilidad de emitir recomendaciones que las Cortes de Aragón trasladaran al organismo o autoridad competente (situación que nunca ha tenido lugar). Fue 1990, el primer año que se dio cumplimiento a este mandato, aunque de un modo parcial ya que hasta 1992 el análisis se centró, exclusivamente, en el estado de observancia, aplicación e interpretación del Derecho Civil aragonés. A partir de 1993, en el inicio del mandato del segundo Justicia, se completó este análisis dando cuenta también del estado de aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico público aragonés.

A) Estado de Observancia, Aplicación e Interpretación del Derecho Civil aragonés

Ante la ausencia de un texto refundido oficial de la vigente Compilación del Derecho Civil en Aragón, es necesario para cumplir el mandato encomendado manejar seis normas legales, dos de procedencia estatal y cuatro autonómica:

La Compilación se promulgó como Ley estatal el 8 de abril de 1967, pero este texto ha sido parcialmente modificado en cinco ocasiones:

- Por el Real Decreto Ley 33/1978, de 16 noviembre, sobre mayoría de edad
- Ley aragonesa 3/1985, de 21 de mayo, sobre la Compilación del derecho civil aragonés, que viene a adoptar e integrar en el ordenamiento jurídico aragonés el texto normativo de la Ley 15/1967, de 8 de abril, introduciendo pequeñas reformas, tanto para la adaptación constitucional como para resolver problemas que el derecho aragonés arrastraba desde antiguo.
- Ley aragonesa 3/1.988, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos en Aragón
- Ley aragonesa 4/1995, de 29 de marzo, de modificación de la Compilación de Derecho Civil de Aragón y de la

Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de sucesión intestada,

— Ley aragonesa 1/1999, de 24 de febrero, de Sucesiones por causa de muerte.

Todo este cuerpo normativo va a ser el objeto de análisis de la institución, tanto para valorar su grado de aplicación como para observar la interpretación judicial y doctrinal del mismo.

a) Observancia y Aplicación

En este apartado se recogen aquellas resoluciones judiciales que guardan relación con el Derecho civil aragonés, esto es, que lo aplican.

Esta información se obtiene a través de las resoluciones -sentencias y autos- remitidas a la Oficina del Justicia bien directamente por los Jueces y Tribunales del territorio aragonés (Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Audiencias Provinciales de Zaragoza, Huesca y Teruel y Juzgados de Primera Instancia), como de las localizadas por otras vías (los volúmenes de Jurisprudencia Aragonesa publicado por el Colegio de Abogados de Aragón, la información remitida por el Colegio de Abogados de Zaragoza y el Repertorio de Jurisprudencia de Aranzadi)

Ningún año se ha conseguido reunir el conjunto de resoluciones judiciales dictadas en aplicación del Derecho civil aragonés, ya que los Juzgados y Tribunales han hecho una valoración previa sobre las sentencias que envían al Justicia, remitiendo las que ellos consideraban que podían tener más valor doctrinal. Esta situación que se detecta especialmente en los Juzgados de Primera Instancia, dificultó la elaboración por parte de la institución del Justicia de los índices o repertorios jurisprudenciales, que permitían por un lado valorar con fines estadísticos, los preceptos de la Compilación que son objeto de aplicación por los Tribunales y por otro realizar una valoración sobre la doctrina del Derecho Civil aragonés en ellas contenida. En los informes anuales del Jus-

ticia se recogen cada año tres listados: Uno de resumen del número de resoluciones judiciales (sentencias y autos) relacionadas con el Derecho civil aragonés por Juzgados y Tribunales[442], y otros dos que amplían la información anterior, realizando un listado de la jurisprudencia civil aragonesa por fechas y el segundo, por materias. Para ambos listados se utiliza como clave para la clasificación la diseñada para la bibliografía de Derecho aragonés en el repertorio publicado en *Primeras Jornadas sobre el estado de los estudios sobre Aragón*, Teruel, 1978[443].

b) Interpretación del derecho civil aragonés

Después de la recopilación y la clasificación de todas las resoluciones se procede a seleccionar los fundamentos de derecho que, por su valor doctrinal, se consideran más relevantes de las citadas sentencias. Además de esta labor de selección, desde el departamento también se realiza anualmente una serie de consideraciones generales, cuyo objetivo no es analizar la mayor o menor corrección jurídica de las sentencias, sino dar a conocer de una manera ordenada y accesible el estado de la cuestión.

---

442 El número total de resoluciones judiciales relacionadas con el Derecho Civil aragonés que han llegado a conocimiento de la institución a lo largo del periodo 1990-1997 y que se han procedido a clasificar asciende a 817. De ellas 441 son sentencias (270 procedentes de Audiencias Provinciales, 136 de Juzgados de Primera Instancia, 24 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, 10 del Tribunal Supremo, y 1 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid) y 376 autos.

443 Esta clasificación utilizada para la elaboración de los listados es la siguiente: 5. FUENTES. COSTUMBRE. STANDUM ET CHARTAE. CÓDIGO CIVIL. 6. PERSONA Y FAMILIA. 61. En general. 62. Persona. Edad. 63. Ausencia. 64. Relaciones entre ascendientes y descendientes. 65. Tutela, adopción y Junta de Parientes. 66. Régimen económico conyugal. 661.*En general*. 662. *Régimen paccionado*. 663. *Régimen legal*. 67. Comunidad conyugal continuada. 68. Viudedad. 7. DERECHO DE SUCESIONES POR CAUSA DE MUERTE. 71. En general. Normas comunes. 72. Sucesión testamentaria. 73. Sucesión paccionada. 74. Fiducia sucesoria. 75. Legítimas. 76. Sucesión intestada. 8. DERECHO DE BIENES. 9. DERECHO DE OBLIGACIONES.

Desde la institución se ha intentado clasificar cada sentencia en un solo de estos apartados, aunque no siempre ha sido posible.

El contenido de estas valoraciones (con pequeñas diferencias) se repite año tras año y se centra fundamentalmente en tres aspectos:

— En el uso inadecuado por jueces y tribunales de términos jurídicos propios del Código Civil, en vez de los términos característicos del Derecho Civil de Aragón. Los errores más habituales son el empleo de conceptos como sociedad de gananciales en lugar de régimen matrimonial legal, y de bienes gananciales en vez de bienes comunes o se utiliza el término patria potestad en lugar de hablar de autoridad familiar.

— En el escaso número de los recursos de casación, situación que se denuncia con mayor ahínco a partir del año 1992, por las restricciones que se derivaron de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil realizada por la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal. En el Informe del Justicia del año 1996, el dictamen sobre la situación empeora, al haberse suprimido (por un error técnico) en la reforma del Estatuto de Autonomía el antiguo artículo 29 que posibilitaba la existencia de casaciones forales[444]. La institución insiste en todos sus informes en el beneficioso papel unificador de la casación foral en la aplicación del derecho aragonés, proponiendo como solución la promulgación de una Ley de Casación foral aragonesa, aún con riesgo de impugnación por el Gobierno de la Nación, o la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

— En el mayor peso que tienen las cuestiones relativas, en primer lugar al régimen de luces y vistas, seguido del régi-

444 Nos estamos refiriendo a la casación relativa al derecho civil aragonés. En lo que al derecho administrativo se refiere, desde la vigencia de la nueva Ley de la Jurisdicción Contenciosa de 1998, cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, y sólo ante él, si se trata de la aplicación e interpretación de normas dictadas por la Comunidad Autónoma aragonesa.

men económico matrimonial legal y sucesión intestada, en el conjunto de las resoluciones recogidas en este periodo. Mientras que por el contrario, un buen número de instituciones aragonesas (fiducia, sucesión paccionada, Junta de parientes) tienen una escasa relevancia judicial.

En el análisis del estado de interpretación del derecho civil aragonés no sólo se realiza una valoración sobre la jurisprudencia recogida, sino que también se dedica un apartado a lo que la institución denomina interpretación doctrinal. En ella se recoge sucintamente las jornadas realizadas y publicaciones aparecidas sobre el derecho civil aragonés.

B) Aplicación e Interpretación del Derecho Público aragonés

A partir de 1993, se abren dos nuevas líneas de actuación, que permiten sobre la base del estudio de los datos obtenidos ofrecer una visión del estado de aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico público aragonés[445]. La primera de ellas consiste en el examen de los problemas de constitucionalidad que afectan a normas aragonesas o a normas estatales por relación con las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía. En cada informe anual se recogen los recursos de inconstitucionalidad (tanto los interpuestos por el Gobierno de la nación contra leyes aragonesas, como los presentados por la Diputación General o por las Cortes de Aragón contra normas estatales), las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas con relación a normas aragonesas y los conflictos de competencia entre la Diputación General de Aragón y el Gobierno de la Nación que se han presentado ese año, así como la resolución de aquellos que se encontraban pendientes.

---

445 Como ya ocurrió con el análisis del estado del derecho civil aragonés, aquí también se renunció a dar una visión del estado de observancia, ante la dificultad de conocer el grado de aplicación habitual y extrajudicial del derecho público aragonés.

La actuación del departamento se limita a la recopilación de toda esta información, no realiza valoración o comentario alguno a pesar de que en palabras de la institución el objetivo de esta línea de actuación es «detectar posibles irregularidades en las normas aragonesas, y poder apreciar los desajustes que se plantean en el desempeño de las competencias que la Comunidad Autónoma tiene atribuidas en virtud de su Estatuto»[446]. Así que por supuesto tampoco se ha emitido ninguna recomendación (como posibilita el artículo 32 de la Ley reguladora) para que las Cortes la trasladen a la autoridad competente.

La segunda herramienta que utiliza la institución es el análisis de la aplicación del derecho aragonés por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su interpretación por los Tribunales de Justicia, a través del examen de los recursos interpuestos ante las salas de lo Contecioso-Administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en los que la Diputación General de Aragón ha sido parte, y de las sentencias recaídas.

Con estos datos se pretende tanto valorar la relevancia de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con el conjunto de las Administraciones Públicas que actúan en el territorio aragonés, como establecer los ámbitos materiales de actuación en los que existe mayor litigiosidad y, en su caso, detectar las posibles disfunciones de la actividad administrativa.

Ambos objetivos se cumplen, y en cada informe anual además de una cuantificación de los recursos en los que la Diputación General de Aragón ha sido parte a lo largo de estos diez años (1993-2002), bien como actora o como demandada, se realiza una valoración sobre los datos obtenidos.

La conclusión más destacable del análisis de los datos recogidos es la escasa relevancia en vía contenciosa de la actividad

446 Ver Informe Especial del Justicia de Aragón correspondiente al año 1994, p. 119, Zaragoza, 1995.

de la Diputación General de Aragón en relación con el peso de la actuación de otras Administraciones Públicas, si bien tanto numérica como porcentualmente se aprecia un incremento de la litigiosidad de la actividad de la Diputación General de Aragón a medida que se desarrolla el proceso de asunción por parte de la Comunidad Autónoma de nuevas competencias[447].

Destacan por este orden, en primer lugar, los recursos y sentencias en materia de personal (una de cada seis sentencias y uno de cada cuatro recursos), seguidos de aquellos que hacen referencia al ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración (especialmente en materia de sanidad y consumo, transportes y vivienda), y reseñando, por último, el gran peso de la conflictividad derivada de la gestión de tributos cedidos.

447 229 recursos (6,6 %) en 1993, 320 recursos (10,95 %) en 1994, 462 recursos (15,5%) en 1995, 502 recursos (17,6 %) en 1996, 644 recursos (19,2%) en 1997.

CAPÍTULO VI
LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIOS DE LOS CIUDADANOS EN ARAGÓN

1. GENERALIDADES

La primera misión encomendada estatutariamente al Justicia es la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón. Así esta figura al igual que el resto de los Defensores del Pueblo Autonómicos españoles se separa de la del Ombudsman escandinavo dedicado fundamentalmente a la fiscalización de la Administración Pública y sin dejar lugar a dudas se le encomienda la tutela de los derechos y libertades de los ciudadanos[448].

El Justicia de Aragón canaliza su misión de proteger los derechos de los ciudadanos principalmente a través del control y de la supervisión de los actos y resoluciones de la Administración. Desde la institución del Justicia se podrá también fiscalizar a la Administración Pública e incluso, como veremos, esta

448 No es tan clara la situación del Defensor del Pueblo, y parte de la doctrina observa una contradicción entre el artículo 54 de la Constitución y el artículo 9 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. La discusión doctrinal se centra en si la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución y la supervisión de la Administración Pública constituyen dos funciones distintas o se trata de una única función (la defensa de los derechos del Título I) para lo cual y con esa finalidad el Defensor supervisa la actividad de la Administración.

será su actividad fundamental, pero este objetivo no es el primario sino que queda englobado en la defensa de los derechos y libertades.

De la regulación legal y de la delimitación de esta misión nos ocuparemos en la primera parte de este capítulo, resumiendo después cual ha sido la labor supervisora de la institución para el desempeño de esta función durante el periodo estudiado, haciendo especial hincapié en cuales han sido los supuestos de vulneración de los derechos y libertades y ciudadanas más denunciados y cuales han sido los expedientes más significativos; y por último nos ocuparemos de analizar la reacción de la Administración ante las resoluciones expresas de la institución, que ésta tiene la obligación de responder y que son los datos más relevantes para poder realizar un estudio objetivo del grado de seguimiento de la actividad del Justicia en su misión de protección y defensa de los derechos y libertades individuales y colectivas.

2. LA DIFICULTAD DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES

A) Delimitación de los derechos y libertades objeto de protección del Justicia

El Justicia tiene como objeto de protección los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía. Y es el propio Estatuto el que concreta en su artículo 6.1 que los derechos, libertades y deberes fundamentales de los aragoneses no son otros que los establecidos en la Constitución. Es evidente la efectividad genérica de las normas constitucionales, y entre ellas, las que proceden a reconocer derechos fundamentales de los ciudadanos, sin que la estructura autonómica del Estado pueda suponer la articulación de sistemas de derechos diferenciados. Así, los poderes públicos autonómicos en el desarrollo de sus potestades se encuentran limitados por las disposiciones constitucionales en la materia, derechos que se configuran como fundamentales de todos los ciuda-

danos, con independencia del ordenamiento autonómico al que se encuentren sometidos.

Es la propia Constitución española, la que entre los principios generales del título VIII, artículo 139.1, garantiza la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado. Y esta posición ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional que en su sentencia del 14 de julio de 1981, caracteriza a los derechos fundamentales y las libertades públicas como derechos subjetivos, pero también como elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de una comunidad nacional en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana, justa y pacífica, lo que determina que estos derechos no estén afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado[449].

El principio de igualdad en relación con las Comunidades Autónomas se contempla, además en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, en el reparto mismo de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se ha reservado al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, es decir se habilita al Estado a imponer un mínimo de homogeneidad en materia de derechos fundamentales por encima de la diversidad de ordenamientos.

---

449 Hay algunos autores como LÓPEZ BASAGUREN e IGNACIO DE OTTO que apoyados en posterior jurisprudencia del Tribunal Constitucional (sentencias de 16 de noviembre de 1981 y de 5 de agosto de 1983) rebaten este posicionamiento, entendiendo que la existencia de una pluralidad de ordenamientos conlleva la diversificación de las posiciones jurídicas de los ciudadanos según al ordenamiento al que estén sujetos, invalidándose así toda interpretación del artículo 139.1 en el sentido de mandato de un mínimo de homogeneidad entre ordenamientos. Esto es, que en la medida en que los españoles están sometidos a diversos ordenamientos no son iguales entre sí. Ver LÓPEZ BASAGUREN, A., Los derechos fundamentales en el ordenamiento autonómico del País Vasco. En «Revista de Estudios Políticos», nº 24, 1989, p. 114-117 y DE OTTO, I., Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En «Revista Vasca de Administración Pública», nº 10, vol. II, 1984, p. 67.

Aunque visto que no puede hablarse de la existencia de unos derechos protegibles por el Estatuto aragonés diferentes de los reconocidos por la Constitución a la totalidad de los españoles, otra cosa es la existencia de unas manifestaciones concretas de estos derechos que son las posibilidades específicas de ejercicio que están vinculadas a instituciones y asuntos regulados en el Estatuto. Como se apunta desde la propia institución del Justicia, el Estatuto de Autonomía aragonés además de su remisión a los derechos, libertades y deberes fundamentales establecidos en la Constitución recoge en parte de su articulado una serie de derechos pertenecientes a los aragoneses tanto en cuanto ciudadanos individuales como en su condición de miembros de una Comunidad política[450]. Y estos artículos señalados son los referidos a los derechos de participación política (art. 4), a la organización territorial de la Comunidad Autónoma (art. 5), a los deberes de actuación de los poderes públicos para hacer efectivos los derechos (art. 6.2), a la utilización de las modalidades lingüísticas (art. 7), a la protección de las comunidades aragonesas fuera de Aragón (art. 8), a la vigencia del derecho civil aragonés en la Comunidad Autónoma (art. 9), a la potestad legislativa de las Cortes de Aragón y el derecho a ejercer la iniciativa legislativa popular (arts. 12, 15 y 16), al derecho a elegir y ser elegido como diputado a las Cortes regionales (art. 18), a las competencias autonómicas (arts. 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40), a la preferencia del derecho propio sobre el estatal en las competencias exclusivas (art. 42), a la Administración Pública en la Comunidad Autónoma (art. 43) y a la iniciativa para la reforma del Estatuto (art. 61). Pero como muy bien apunta BAR CENDÓN, si repasamos todos estos preceptos señalados, o bien muchos de ellos poco tienen que ver con los derechos subjetivos de las personas y hacen referencia a las otras dos misiones del Justicia de Aragón, como son la defensa del ordenamiento jurídico arago-

450 Ver Informe anual del Justicia de Aragón correspondiente al año 1988, p. 24. Zaragoza, Justicia de Aragón, 1989.

nés o del Estatuto, o bien aquellos como el empleo de las lenguas particulares, o los que hacen referencia a la cultura o a los derechos de participación política, «como tales garantías jurídicas tienen también su incardinación en el texto constitucional que las prevé y regula de forma general»[451].

Queda por tanto evidenciado que los derechos protegibles por el Justicia no son otros que los recogidos en la Constitución española[452], pero falta por delimitar, atendiendo a un riguroso análisis de la redacción de los preceptos estatutarios y de la Ley reguladora de la institución, cuales son esos derechos. Como hemos visto el artículo 6.1 del Estatuto remite a los derechos, libertades y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, esto es, a los que se encuentran comprendidos entre los artículos 14 y 38 del Título I, dejando por lo tanto fuera a gran parte de los derechos socioeconómicos de este título, los recogidos en el capítulo III, de los principios rectores de la política social económica.

Una desafortunada redacción de los preceptos que nos ocupa ha hecho, si atendemos a un mínimo rigor conceptual, que se reduzca el ámbito de derechos objeto de protección. Esta circunstancia no se produce sólo en el caso del Justicia, las regulaciones de otros Defensores Autonómicos, como es el caso del Síndic de Greuges catalán, o del Diputado del Común también se refieren a un ámbito de derechos más restringido que el del Título I de la

---

451 BAR CENDÓN, A., El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982. En «Derecho Público aragonés: Estudios sobre el derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón»/ dir. Antonio Embid Irujo. Zaragoza: Justicia de Aragón; Ibercaja, 1990, p. 189.

452 MERINO Y HERNÁNDEZ, J.L., discrepa de esta posición generalizada y mantiene que el objeto de defensa del Justicia de Aragón no son los derechos cívicos constitucionales, para cuya defensa está previsto el Defensor del Pueblo, sino los específicos derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto. Y apoya esta teoría en la prescripción del artículo 12 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, sobre la obligación de colaboración entre ambas instituciones. Si se acepta esta interpretación no nos encontramos ante un ámbito de actuación concurrente por lo que resulta mucho más sencillo llevar a cabo el mandato de coordinación y cooperación de la Ley orgánica. Ver MERINO Y HERNÁNDEZ, J.L., Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón, Ed. Guara, Zaragoza, 1983, p. 210.

Constitución[453]. Cuanto más se separan las redacciones de estos preceptos de la reproducción literal del modelo estatal más reducido es el objeto de tutela que se les encomienda[454]. La exclusión de estos derechos socioeconómicos no deja de ser problemática, ya que son precisamente estos derechos menos fundamentales, los menos protegidos, y es por ello, donde más eficaz puede ser la tutela del Defensor del Pueblo o de los Defensores Autonómicos. El especialísimo régimen de protección de los derechos fundamentales regulados en la Constitución hace un tanto reiterativo la añadida protección de este tipo de figuras. Estos derechos y libertades recogidos en el capítulo II del Título I, propios del sistema político del Estado de Derecho tienen efectividad inmediata y gozan de reserva de ley que en todo caso tendrá que respetar su contenido esencial. Dentro de este bloque surge un ámbito privilegiado, la sección primera, que goza de reserva de ley orgánica y tiene articulada una vía de tutela privilegiada ante los tribunales ordinarios, con un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, y ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo. Frente a este bloque de derechos nos encontramos con los incluidos en el capítulo III, en relación a los cuales el Estado social de derecho ha sido incapaz de articular una estructura institucional de una garantía similar. Se trata de derechos que no pueden ser reclamados ante los tribunales, ni protegidos por éstos si no se ha dictado previamente una concreta Ley que los desarrolle[455]. Además de requerir un adecuado desarrollo

---

453 En los Estatutos catalán y canario se utiliza la formula de «los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos» (art. 35 y 13 respectivamente).

454 Un análisis de las diferentes formulas utilizadas por los Estatutos de Autonomía que contienen la figura del Defensor Autonómico, y que generan ámbitos de defensa de los derechos diferentes se encuentra el artículo de RUIZ-RICO J.J., El Defensor del Pueblo Andaluz en «Estatuto de Autonomía de Andalucía: Estudio sistemático», Ed. Ariel, Barcelona, 1990, págs. 127-135.

455 Un análisis de la importancia del Defensor del Pueblo y los Defensores Autonómicos en la tutela de los derechos y libertades comprendidos en el Título I ver GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman), Madrid, INAP, 1981, y RUIZ CEZAR, M., El papel del Defensor del Pueblo en la protección

legislativo para que su potencialidad no quede diferida en el tiempo, están estrechamente condicionados por las disponibilidades presupuestarias y como señala CASCAJO CASTRO se trata de un tipo de derechos a los que es difícil reconocer una clara y unívoca calificación jurídica y resultan difícilmente justiciables[456]. Los ciudadanos demandantes de justicia no están organizados ni son organizables, del mismo modo que los consumidores no son capaces de expresarse en el nivel político porque «los intereses difusos transcienden por su propia naturaleza la dinámica lobbista»[457].

Que la ley y la actuación de los poderes públicos, en relación con los ciudadanos, respete esos derechos va a convertirse en la tarea fundamental tanto del Defensor del Pueblo como de los Defensores Autonómicos completando de este modo la estructura institucional y las vías establecidas por la Constitución para la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos[458]. Esta va a ser en la práctica la máxima de la actuación de todas estas instituciones, independientemente de las lagunas o desaciertos de sus regulaciones legales. Y así se ha desarrollado también la actividad del Justicia de Aragón, supervisando la actuación de la Administración ante posibles violaciones de los derechos establecidos en todo el Título I de la Constitución. De hecho y como veremos a lo largo del capítulo sólo un pequeño porcentaje de las quejas recibidas se refiere a libertades públicas, derechos cívicos y políticos frente a la inmensa mayoría que denuncia el incumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales. Es en

y tutela de los derechos de los ciudadanos. En «X Jornadas de Estudio: Introducción a los derechos fundamentales». Madrid: Ministerio de Justicia, 1988.

456. CASCAJO CASTRO, J.L., Los Defensores del Pueblo en el Estado Social y Democrático de Derecho: una perspectiva teórica. En «Revista Vasca de Administración Pública», 1989, nº 24, p. 50.

457. BERTI, G., Legalità e razionalità nell' azione amministrativa: una difficile conciliazione, en «Ius» nº 3.

458. En esta misma línea ver el artículo de RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, J., primer titular de la institución del Defensor del Pueblo (1983-1987), El Defensor del Pueblo como institución constitucional, como problema y como utopía, en «Las Cortes Generales», Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, D.L. 1987.

este ámbito donde encuentra un campo de actuación más amplio y eficaz, y menos compartido por otras instituciones protectoras.

B) La imposibilidad del Justicia de actuar jurisdiccionalmente

El Justicia de Aragón al igual que el resto de los Defensores Autonómicos constituye un tipo más puro de Ombudsman al carecer de las generosas y atípicas competencias procedimentales del Defensor estatal. El Justicia no está legitimado para poder presentar por sí mismo cualquier tipo de recurso jurisdiccional en defensa de los derechos de los particulares. Por lo que su actuación principal a este respecto será la de aconsejar al interesado sobre las vías más adecuadas a seguir o solicitar él mismo la interposición de estos recursos a los órganos legitimados para ello. Algunos autores se congratulan de esta falta de legitimación aduciendo que esta circunstancia le permite permanecer al margen de litigios concretos[459], incluso algunos de ellos abogan por la conveniencia de suprimir, entre las competencias del Defensor del Pueblo, su legitimación para interponer recursos de amparo, porque ello le permitiría permanecer al margen de contiendas judiciales concretas y desarrollar así mejor sus características, otorgándole en todo caso la facultad de solicitar al Ministerio Fiscal que interpusiese un recurso de amparo constitucional[460]. No obstante la mayor parte de la doctrina califica la legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos ante el Tribunal Constitucional como la más alta y extraordinaria capacidad para proteger eficazmente los derechos de los ciudadanos[461].

---

459 Ver TERRER BAQUERO, M. y POLO MARCHADOR, F.J., El Justicia de Aragón en «Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas», GIMÉNEZ ABAD, M. y TUDELA ARANDA, J. (comp.), Zaragoza, Ed. Justicia de Aragón, 2001, p. 604.

460 SAN MARTIN, J., La importancia del Ombudsman regional en «Tercera Conferencia Europea del Ombudsman», Vitoria-Gasteiz, Ed. Arartekó del País Vasco, 1993.

461 Como ejemplo ver RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, J., en la presentación a la publicación «Recursos ante el Tribunal Constitucional 1983-1987», Madrid. Publicaciones del Defensor del Pueblo, 1987.

Aún siendo así, la protección de los derechos y libertades fundamentales tiene mecanismos judiciales de respuesta más concluyentes y efectivos que la vía de los Defensores Autonómicos e incluso la del Defensor del Pueblo. La Constitución española ha arbitrado varios cauces directos para obtener la protección de estos derechos, tales como los recursos preferente y sumario, de amparo o de inconstitucionalidad, en su caso; por no mencionar la denuncia ante el Ministerio Fiscal o los procedimientos judiciales ordinarios, en función del tipo de acto violador y del sujeto activo de la violación. Así que como señala el profesor GIL ROBLES no puede afirmarse que el ciudadano español carezca de cauces adecuados para obtener por la vía jurisdiccional la tutela eficaz de sus derechos y libertades constitucionales presuntamente ignorados o vulnerados[462].

El Justicia de Aragón tiene cerradas todas estas vías de actuación[463] y a diferencia del Defensor del Pueblo no tiene atribuciones para interponer por sí recurso de inconstitucionalidad ni de amparo ante el Tribunal Constitucional. Es por ello que en los casos en que entienda proceda habrá de sugerir al órgano legitimado en cada caso su interposición. Si de inconstitucionalidad se trata la Ley reguladora de la institución prevé en el desarrollo de la misión de Defensa del Estatuto de Autonomía, no en la de protección de los derechos y libertades, que el Justicia se dirigirá en primer lugar a las Cortes de Aragón y a la Diputación General y sólo en el supuesto de que éstos no estuvieran legitimados para ello o decidieran no interponerlo, se dirigirá entonces al Defensor del Pueblo interesando su ejercicio. Como ya vimos en el capítulo dedicado a la Defensa del Estatuto de Autonomía, en las cinco ocasiones en que se instó a la interposición de recurso de incons-

462 GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman), Madrid, INAP, 1981, p. 255.

463 El Justicia sí puede interponer por sí mismo la acción de responsabilidad, pero ello sólo contra funcionarios cuya conducta fuese antijurídica (art. 1.2.a Ley 36/1985, de 6 de noviembre con referencia al artículo 26 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo).

titucionalidad se hizo dirigiéndose a los órganos autonómicos aragoneses nunca al Defensor del Pueblo, ni siquiera en la ocasión (frente al Decreto Ley 9/1994, de 5 de agosto, sobre trasvase de aguas del Ebro a la bahía de Palma de Mallorca) que tanto la Diputación General como las Cortes de Aragón decidieron no impugnar, el Justicia se dirigió al Defensor del Pueblo. A lo largo de estos años se ha manifestado así claramente la intención de no acudir a una institución externa a la Comunidad Autónoma.

Si nos referimos ahora al recurso de amparo, el Justicia se podría dirigir tanto al Ministerio Fiscal como al Defensor del Pueblo. Pero la Ley reguladora de la institución recoge sólo esta última posibilidad al señalar en su artículo 23 que cuando el Justicia estime que una resolución de los tribunales infringe el Estatuto de Autonomía en cuanto supone el desconocimiento de un derecho fundamental, lo pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo a efectos de la interposición, si procede, del correspondiente recurso de amparo. En ninguna ocasión en todo este periodo estudiado se ha hecho efectiva esta posibilidad, nunca se ha instado al Defensor del Pueblo a la interposición de un recurso de amparo.

Ante la imposibilidad del Justicia para actuar jurisdiccionalmente, los mecanismos y vías para la tutela de los derechos y libertades de los ciudadanos, pasan por lo que parte de la doctrina denomina una defensa indirecta de los mismos frente a la defensa directa que supone la legitimación procesal[464].

El Justicia tiene un poder disuasor, o utilizando el termino acuñado por LA PÉRGOLA actúa como una magistratura de persuasión[465], basando su poder en última instancia en el temor que sus informes puedan producir y a la falta que para un funciona-

---

464 RUIZ CÉZAR, M., El papel del Defensor del Pueblo en la protección y tutela de los derechos de los ciudadanos en «X Jornadas de Estudio: Introducción a los derechos fundamentales». Madrid: Ministerio de Justicia, 1988, v. III.

465 LA PERGOLA, A., Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada en «Revista de Estudios Políticos» nº 7, enero, 1979.

rio o una autoridad pueda suponer ver su nombre en uno de estos informes. Una recomendación del Justicia sobre como llevar a cabo una determinada actuación administrativa resulta mucho más efectiva para resolver situaciones concretas que la interposición de un recurso o la aprobación de una nueva normativa. La legitimidad de las actuaciones del Justicia se basa en la autoridad que le atribuye su designación parlamentaria y la propia misión que el Estatuto de Autonomía le encomienda directamente. La eficacia de su actuación depende por tanto de su autoridad, ante la ausencia de fuerza directamente vinculante de sus resoluciones.

Incluso su mera existencia ejerce una misión preventiva en la tutela de los derechos de los ciudadanos. Si bien pocos administrados tienen los medios y la paciencia para llevar a cabo el complejo procedimiento de la reclamación, la existencia de una institución cuyo acceso es fácil, gratuito, rápido y se traduce en una revisión de la actuación administrativa con un resultado crítico y de exigencia de responsabilidad ejerce como un poder disuasor ante la posible comisión de alguna irregularidad o negligencia administrativa.

Pero más allá del caso individual, la labor del Justicia permite detectar importantes lagunas de funcionamiento de la Administración, que una vez corregidas permiten solucionar no sólo la situación del denunciante sino la de muchos otros ciudadanos que se ven afectados por el mismo problema. La razón última de la institución no es la solución del caso individual de lesión de derechos que se le presentan, sino la detección de aquellas formas de actuación habituales de las que se deriva una violación sistemática y generalizada de derechos, para formular resoluciones cuya aceptación y puesta en práctica permita erradicar el origen de tales irregularidades.

Además de esta labor de supervisión, existe otra vía de actuación también más moral que jurídica que es la sugerencia de cambios legislativos. El Justicia es también una institución de promoción legislativa, no en los términos en que se define y tipifica la

iniciativa legislativa en la Constitución, pero si que se promueve a través de propuestas de las que habla la Ley reguladora, en especial de las configuradas como recomendaciones a los órganos de la Administración Pública, al Gobierno para la promoción legislativa o a las propias Cortes de Aragón. En cuanto a las normas con rango de ley, los informes del Justicia sirven al Parlamento aragonés como instrumento de búsqueda de aquellos lugares donde las medidas legislativas deben corregir situaciones defectuosas o injustas. En el nivel reglamentario, los Departamentos y otras unidades administrativas también han detectado con frecuencia tales situaciones a través de la actuación del Justicia procediendo a corregir la normativa reglamentaria que ampara o permita tales situaciones.

3. EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LOS EXPEDIENTES (1988-2002)

A) Procedencia de las quejas atendiendo al presentador

Lo más destacable en primer lugar cuando analizamos en cifras la función de defensa de los derechos individuales y colectivos es el escaso número de expedientes abiertos que se refieren a flagrantes vulneraciones de los preceptos constitucionales. De los más de 16.000 expedientes incoados por la institución en estos once años, sólo 1.227 se ocupan de supuestos en los que la actividad de la Administración conlleva la violación de un derecho comprendido en el título I de la Constitución, el resto como veremos en el próximo capítulo se trata de supuestos de mala administración, de actuaciones irregulares de la Administración sin lesión directa de los derechos subjetivos reconocidos en la Constitución que, excluidos habitualmente de los otros tipos de control de la actividad administrativa, constituirán el ámbito ordinario de intervención del Justicia[486].

---

486 La reciente Ley 4/2000, de 3 de julio, reguladora del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra ya recoge esta realidad cuando en su artículo primero le

La inmensa mayoría de estos 1.227 expedientes (1.048) se han incoado a consecuencia de la presentación de queja por personas físicas, tan sólo 82 expedientes se tramitaron ante la denuncia presentada por personas jurídicas. Las quejas que suscriben asociaciones u otro tipo de colectivos organizados se ocupan sobre todo de asuntos sobre medio ambiente o de reivindicaciones culturales como la defensa de las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma o la demanda de rehabilitación y recuperación del patrimonio aragonés. También se han producido nueve quejas de otros tantos Ayuntamientos, siete de ellas referidas asimismo a cuestiones medioambientales y dos relacionadas con el área de Sanidad denunciando el cierres de servicios de asistencia sanitaria que dificultan el acceso de sus ciudadanos a la sanidad pública e inciden en los desequilibrios sociales y económicos entre los diferentes territorios de la Comunidad Autónoma.

El 7,9 % de los expedientes abiertos lo han sido a consecuencia de la labor investigadora de la institución. Estos 97 expedientes suponen proporcionalmente un mayor peso que los que han sido abiertos de oficio referidos a un irregular funcionamiento de la Administración analizados en el próximo capítulo que no alcanzan ni el 1,6% del total de los abiertos. Es de todo punto lógico que la iniciación de oficio de la institución tenga mayor importancia en estos casos que tienen una directa relación con la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos que en aquellos que denuncian eventuales disfunciones de la Administración Pública que sólo conectan de una forma indirecta con el régimen constitucional de derechos y libertades. Hay que tener en cuenta que existen situaciones de auténtica desprotección, como las condiciones de algunos menores o de personas discapacitadas que difícilmente se acercarían a la institución solicitando su actuación, y que ésta, con su investigación de oficio puede paliar en

---

asigna como función primordial, para la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades, la de salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los abusos y negligencias de la Administración.

parte esta situación de desamparo[467]. La difusión por los medios de comunicación de posibles violaciones por parte de la Administración de los derechos y libertades individuales o colectivas supone una fuente de información en muchos casos para que la institución del Justicia ponga en funcionamiento su capacidad supervisora.

Por último señalar con respecto al cuadro XXXIV que el motivo de que el número de expedientes relativo a los primeros años sea tan reducido es porque nos estamos refiriendo a expedientes archivados, y los primeros años de funcionamiento de la institución, como ya vimos, el proceso de tramitación de las quejas se alargaba más en el tiempo, siendo a finales del primer periodo y principios del segundo cuando la capacidad resolutoria de expedientes se intensificó, concluyendo la tramitación de expedientes que se arrastraban desde los años anteriores.

467 Al hilo de esto reseñar la tesis de MURILLO GARCÍA-ATANCE, I., de una posible graduación de la intensidad de las actuaciones del Justicia, defendiendo la posibilidad de «una discriminación positiva» en los casos que afectan a personas o colectivos en situaciones de protección, en el Justicia de Aragón: Algunas cuestiones pendientes en «Revista Aragonesa de Administración Pública» nº 20, 2002.

CUADRO XXXIV
RELACIÓN DE PRESENTADORES DE QUEJAS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1988	1999	2000	2001	2002	TOTAL
PERSONAS FÍSICAS	9	5	15	28	46	56	62	105	49	122	62	108	123	111	147	1.048
PERSONAS JURÍDICAS	—	4	5	4	7	6	3	4	2	3	4	11	16	7	6	82
Colectivos organizados	—	2	5	4	5	5	3	2	2	3	4	11	15	6	6	73
Ayuntamientos	—	2	—	—	2	1	—	2	—	—	—	—	1	1	—	9
EXPEDIENTES DE OFICIO	2	2	6	4	2	2	2	—	3	14	7	10	15	18	10	97
TOTAL	11	11	26	36	55	64	67	109	54	139	73	129	154	136	163	1.227

B) Distribución de los expedientes por materias

Si atendemos a una distribución de las 1.135 quejas tramitadas a instancia de parte (ver cuadro XXXV), destaca que sea el área de la Función Pública la que más quejas acumula, con un total de 275 expedientes, superando claramente a las referidas a Educación y Cultura (237 expedientes) y Sanidad Bienestar (165 expedientes) que a priori parecían podían ser las áreas que mayor preocupación generaran en la población ya que afectan de una manera directa y cotidiana la vida de los ciudadanos.

Pero el acceso a la función pública, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos ha suscitado un elevadísimo número de quejas, cuya evolución a lo largo del periodo estudiado denota oscilaciones dependiendo de alguna convocatoria especial problemática para la provisión de plazas de la Diputación General de Aragón. Los 65 expedientes del año 1997 se deben a la convocatoria de plazas del Cuerpo ejecutivo, escala general administrativa de la Diputación General de Aragón, gran parte de los 32 expedientes de 1994 se refieren a las pruebas selectivas para el ingreso en el cuerpo auxiliar de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y los 28 expedientes de 1998 se deben en gran parte a la denuncia sobre el proceso de selección de veterinarios interinos de la Diputación General de Aragón.

Las series anuales referidas a las áreas de Educación y Cultura, y Sanidad Bienestar sólo ofrecen una variación reseñable, y se produce con motivo del traspaso competencial en estas materias de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma. Además de las modificaciones que a partir de ese momento se producen al ampliarse el ámbito de supervisión del Justicia, y disminuir la importancia de la labor de mediación de la institución, también han generado una mayor conflictividad global del área. A partir de 1999, el número de quejas referidas a Educación y Cultura aumenta significativamente, manteniéndose este incremento hasta llegar a los 50 expedientes de 2002, gran parte de

ellos abiertos por las dificultades de admisión de alumnos sostenidos con fondos públicos. Por lo que se refiere a Sanidad no es hasta el año 2002 cuando se aprecia el cambio de la titularidad competencial en la gestión asistencial en la Comunidad Autónoma.

Además de este argumento fundamental, reseñar los 26 expedientes de Educación y Cultura en 1997 por problemas con el acceso a unos expedientes considerando que se estaba vulnerado el artículo 20.d de la Constitución; y los 25 expedientes de Sanidad y Bienestar Social de 1993, por la falta de transporte escolar para minusválidos dificultando de este modo la integración de los discapacitados.

A estas tres áreas le siguen en orden de importancia según el número de expedientes archivados, el epígrafe «Otros» con 82 expedientes que incluye aquellos supuestos de vulneración de derechos civiles y políticos como la violación del derecho al honor y la intimidad, a la integridad física y moral y la denegación de información. Es este último concepto junto con el derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 Constitución española) el que ha motivado la inmensa mayoría de estas quejas, y gran parte de ellas presentadas por concejales de una Corporación Local cuyo alcalde les deniega el acceso a expedientes necesarios o les dificulta el desempeño de sus funciones.

En quinto y sexto lugar se sitúan las materias de Medio Ambiente, y Seguridad Social (con un argumento principal, la solicitud de una prestación social ante situaciones de necesidad) con 79 y 68 expedientes cada una de ellas.

Por último entre las materias que suscitan un mayor número de quejas se encuentra aquellas cuestiones referentes a Trabajo con 53 expedientes (31 de ellos abiertos en 1995 demandando el derecho constitucional al trabajo en un sector de la población con dificultades de inserción laboral, los desempleados de más de cuarenta años) y Urbanismo y Vivienda, con 42 solicitudes de una vivienda digna y adecuada.

Como se constata a la vista de los datos el mayor número de quejas se refiere a el incumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales, y especialmente a los dos primeros. Por el contrario y dejando al margen el área de Menores, que es la tercera materia que cuenta con el menor número de expedientes, ya que la propia configuración de la misma (los menores no suelen dirigirse a la institución buscando soluciones a los problemas que padecen sino que la principal actividad la desarrollan desde la Oficina del Justicia incoando expedientes de oficio ante el conocimiento de situaciones nocivas o perjudiciales para los menores) explica este resultado; son las materias de Agricultura, Defensa, Interior y Hacienda las que presentan un número menor de expedientes abiertos.

La ausencia de competencias del Gobierno Autonómico sobre las tres últimas materias y la existencia de un Estado garantista y observante de los principios fundamentales del Estado de derecho hace que las denuncias por violación de los derechos fundamentales y libertades públicas sean escasas. En la evolución temporal de las quejas sobre estas materias (ver cuadro XXXV) se constata que éstas sólo aparecen de manera esporádica y en un número muy pequeño, entre uno y tres expedientes por año.

Si comparamos estos resultados con los obtenidos al estudiar las quejas que denuncian algún tipo de irregularidad o de formalismo lesionador de derechos en el funcionamiento de la Administración en el próximo capítulo[468] vemos que las materias objeto de mayores denuncias son las mismas en ambos casos, incluso en el mismo orden: Función Pública, Educación y Cultura y, Sanidad y Bienestar Social.

468 Ver cuadro XLIV del capítulo VIII, p. 316.

CUADRO XXXV
EXPEDIENTES SEGÚN MATERIAS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
FUNCION PÚBLICA	—	—	—	12	9	5	32	25	9	65	29	23	19	19	28	275
EDUCACIÓN Y CULTURA	—	—	1	4	11	10	5	18	13	26	10	26	34	29	50	237
SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL	—	1	3	—	9	25	9	17	4	6	7	16	20	19	29	165
OTROS	2	1	6	2	1	5	1	6	3	6	1	12	18	11	7	82
MEDIO AMBIENTE	2	4	3	7	6	2	2	4	3	4	3	9	10	11	9	79
SEGURIDAD SOCIAL	—	—	1	1	3	3	8	1	4	6	7	9	10	5	10	68
TRABAJO	1	—	—	2	—	—	—	31	1	1	4	3	2	6	2	53
URBANISMO Y VIVIENDA	2	—	1	2	8	4	1	1	2	2	1	4	4	3	7	42
OBRAS Y SERVICIOS PÚBICOS	—	—	1	2	2	2	1	2	2	3	—	4	8	4	8	39
JUSTICIA	—	—	—	—	1	3	1	—	6	1	1	2	3	8	2	28
ECONOMIA Y HACIENDA	1	2	1	—	1	—	—	—	3	2	—	5	5	2	1	23
INTERIOR	—	—	1	—	—	2	—	3	—	2	2	4	4	1	—	19
MENORES	—	—	1	—	2	—	—	—	—	—	—	2	4	1	1	11
DEFENSA	—	—	—	—	—	—	5	1	—	—	1	—	—	—	—	7
AGRICULTURA	1	1	1	—	—	1	—	—	1	1	—	1	—	—	—	7
TOTAL	9	9	20	32	53	62	65	109	51	125	66	120	141	119	154	1.135

C) Distribución temporal de los expedientes por organismos

Es la actuación Administración Autonómica con casi el 45% del total de las quejas (510) la que un mayor número de denuncias genera seguida por la Administración Periférica del Estado con 341 quejas. La actividad de la Administración Local es la que lógicamente menos expedientes genera por presuntas violaciones de los derechos y libertades constitucionales del Título I con 257 quejas. De un modo puramente anecdótico reseñar los 27 expedientes incluidos en el apartado «Otros» que recogen las quejas interpuestas ante organismos como la Confederación Hidrográfica del Ebro, RENFE, Cámaras de Propiedad Urbana, Colegio de Arquitectos, la Real Academia de Bellas Artes de San Luis y las once quejas presentadas contra la actuación de la Universidad de Zaragoza.

En relación a la Administración Autonómica, y como veíamos en el cuadro referido a materias, son los Departamentos de Educación y Cultura, Presidencia y Relaciones Institucionales, y Sanidad y Bienestar Social los que mayor número de quejas generan con 168,131 y 105 expedientes respectivamente (ver cuadro XXXVI). El elevado número de quejas del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales se debe a que van dirigidas a éste todas aquellas quejas del área de Función Pública referidas a la actuación de la Administración Autónoma, que como ya hemos visto son las más numerosas y también otras muchas que no corresponden a un Departamento específico. Les sigue en número de quejas, las dirigidas al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (80 expedientes) que versan fundamentalmente sobre el incumplimiento constitucional por parte de los poderes públicos del deber de defender y restaurar el medio ambiente.

Una mención aparte merecen los cinco expedientes dirigidos a las Cortes de Aragón, cuatro de ellos no se pueden incluir en la posibilidad recogida por la doctrina, ante la falta de previsión específica en la Ley reguladora de la institución, de extender la función de defensa de derechos de los ciudadanos hasta las posi-

bles violaciones de los mismos realizadas en el campo de la llamada Administración Parlamentaria[469], ya que estos expedientes no se refieren a los actos administrativos de las propias Cortes de Aragón sino al resultado de su labor legislativa:

Tres expedientes contra la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992, que introduce en una disposición transitoria una modificación del acceso a la Función Pública vulneradora del artículo 23 de la Constitución y un último por la falta de protección de las familias numerosas.

Si nos detenemos ahora a analizar por organismos las quejas dirigidas contra la actuación de la Administración Periférica, son la Delegación de Trabajo y Asuntos Sociales y la del Ministerio de Educación y Ciencia las que mayor numero de quejas concitan (ver cuadro XXXVI).

Mientras que las 75 quejas sobre cuestiones de educación muestran una multiplicidad de argumentos, de las 106 quejas dirigidas a la Delegación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales más de un tercio demandaban como hemos visto al analizar las quejas por materias, el derecho constitucional al trabajo en un sector de la población con dificultades de inserción laboral, los desempleados de más de cuarenta años.

469 Esta tesis se encuentra prevista entre otros en MURILLO GARCÍA-ATANCE, I., El Justicia de Aragón: Algunas cuestiones pendientes en «Revista Aragonesa de Administración Pública» nº 20. 2002, p. 128, y en TERRER BAQUERO, M. y POLO MARCAHADOR, F.J., «El Justicia de Aragón», en Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas, GIMÉNEZ ABAD, M. y TUDELA ARANDA, J. (comp.), Zaragoza, Ed. Justicia de Aragón, 2001.

CUADRO XXXVI
EXPEDIENTES POR ORGANISMOS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA	5	6	6	13	20	15	36	13	12	76	37	57	67	45	103	510
Dpto. de Educación y Cultura	—	—	1	1	4	7	1	4	5	7	2	30	30	24	52	168
Dpto. de Presidencia y Relaciones Instituc.	2	—	—	6	5	2	29	1	1	61	6	4	7	5	2	131
Dpto. de Sanidad, B. Social y Trabajo	—	1	1	—	3	1	4	4	3	1	9	11	24	6	37	105
Dpto. de Agricultura y Medio Ambiente	2	5	3	6	3	3	1	4	2	4	20	10	4	6	7	80
Dpto. Ord. Territorial, O. Públ. y Transp.	1	—	—	—	2	2	1	—	2	2	—	2	2	3	2	19
Dpto. de Economía, Hacienda y Fomento	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	2
Cortes de Aragón	—	—	—	—	3	—	—	—	—	1	—	—	—	1	—	5
ADMÓN. PERIFÉRICA DEL ESTADO	—	—	5	12	23	37	25	34	24	34	24	34	35	32	14	341
Deleg. del Mº de Trab. y Asuntos Sociales	—	—	1	3	3	3	8	32	6	7	7	8	9	10	9	106
Deleg. del Mº de Educación y Ciencia	—	—	—	2	5	17	3	12	8	18	8	—	2	—	—	75
Deleg. del Mº de Sanidad y Consumo	—	—	2	—	7	2	7	10	1	4	5	13	10	11	1	73
Deleg. del Mº de Justicia e Interior	—	—	1	—	1	5	1	—	8	3	3	8	5	8	2	43
Ministerio de Administración Pública	—	—	—	7	2	—	—	—	—	1	—	1	1	—	—	12
Deleg. del Mº de Economía y Hacienda	—	—	1	—	—	—	—	—	3	1	—	2	3	—	—	10
Ministerio de Fomento	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	4	3	1	10
Deleg. del Ministerio de Defensa	—	—	—	—	—	—	5	—	—	—	1	—	1	—	1	8
Deleg. del Mº de Agric. Pesca y Aliment.	—	—	—	—	3	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	4
OTROS	—	—	—	—	—	2	—	1	5	1	1	2	4	8	3	27
ADMINISTRACIÓN LOCAL	4	3	9	7	12	18	4	41	9	14	4	27	33	34	36	257

*La organización de este cuadro se corresponde con la estructura departamental tanto de la Administración Autónoma como de la Administración Central del Estado vigente en el año 1998.

4. CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES ABIERTOS SEGÚN INICIATIVA DE QUEJA O DE OFICIO

A) Expedientes de oficio

Además de la actuación del Justicia como consecuencia de la presentación de un escrito de queja, no hay que olvidar la posibilidad de intervención de oficio si se aprecia la posible existencia de una violación de los derechos individuales o colectivos de los ciudadanos. Lo normal es que el procedimiento se inicie mediante queja cuando la violación de derechos afecta individualmente a un ciudadano o a un pequeño grupo de ciudadanos, mientras que la iniciación de oficio obedece habitualmente a la apreciación de posibles violaciones de derechos que afectan a la generalidad de los ciudadanos o a un amplio colectivo. Así la posibilidad de que el Justicia actúe sin necesidad de que exista una queja previa le permite ejercer su función de defensa de los derechos en relación a grupos de personas que por sus características específicas (menores de edad, discapacitados, inmigrantes) no acudirían personalmente a la institución.

Por otra parte la actuación de oficio también resulta de especial interés en relación con ámbitos de la actividad administrativa que por afectar a intereses difusos o colectivos no suelen suscitar la presentación individual de quejas

Las actuaciones de oficio del Justicia no están sujetas a limitación de plazo alguno a diferencia de las actuaciones como consecuencia de queja que solo se pueden llevar adelante cuando no haya transcurrido un año desde que el afectado pudo solicitar la intervención de la institución. La tramitación de los expedientes de oficio es sustancialmente idéntica a la prevista por las quejas promovidas a instancia de parte, sin perjuicio de las particularidades propias que la naturaleza de la actuación requiera. Las actuaciones de oficio en defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos a lo largo de estos quince años han sido las siguientes:

CUADRO XXXVII
EXPEDIENTES DE OFICIO

MATERIAS	Nº EXPEDIENTES
Medio Ambiente	24
Menores	24
Sanidad y Bienestar Social	18
Trabajo	11
Educación y Cultura	8
Urbanismo y Vivienda	5
Obras Públicas y Servicios Públicos	2
Función Pública	1
Interior	1
Justicia	1
Industria, Comercio y Turismo	1
Otros	1
TOTAL	97

Como se observa en el cuadro XXXVII son las áreas de Medio Ambiente y Menores las que mayor número de expedientes abiertos de oficio acumulan (24), y en el primer caso su tramitación se ha producido especialmente durante los años 1998-2002, debido en gran parte al interés investigador del asesor responsable de esta área durante este periodo, y en el área de Menores la explicación hay que buscarla en el exigido cumplimiento de la normativa autonómica

El artículo 6 de la Ley de Cortes de Aragón 10/1989, de 14 de diciembre de Protección de Menores obliga al Justicia de Aragón a elaborar un informe anual que será incluido en el informe ordinario que presenta ante las Cortes de Aragón en el que se valora la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores, especialmente en lo que se refiere al ejercicio de sus derechos.

El Justicia, como el resto de los poderes públicos aragoneses se encuentra especialmente vinculado por imperativo del artículo 5 de la misma Ley a realizar todas las actuaciones en el ámbito de su competencia para corregir las situaciones de explotación, marginación, abusos y demás transgresiones de los derechos del menor.

Desde el informe anual de la institución de 1989 se incluye este informe especial sobre la situación de los derechos de los menores en Aragón requerido por la Ley 10/1989, a excepción de 1995, año en el que como ya hemos visto sí se elaboró el informe anual ordinario pero no se procedió a su presentación en las Cortes de Aragón, al no ser convocado por éstas y se hizo de manera acumulada con el del año 1996. En estos informes se refleja el seguimiento del desarrollo normativo de la Diputación General de Aragón en la elaboración de proyectos de ley y otras disposiciones que afectan a la infancia y adolescencia. Se incluye también el resultado y la valoración de las visitas efectuadas por personal de la institución a todos los centros de protección de menores dependientes de la Diputación General, diversos aspectos relacionados con la medida de internamiento como instrumento de protección, así como la evolución del programa de acogimientos familiares no preadoptivos. Se recogen asimismo los datos proporcionados por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón en relación con los menores sobre los que se han adoptado medidas de protección y reforma en la Comunidad Autónoma. Y por último también se presta atención a la situación de los menores discapacitados tutelados por la Diputación General de Aragón, recogiendo el resultado de las visitas giradas a los centros donde se encuentran internados y valorando la actuación de la Administración en su atención y cuidado.

Con el mismo número de expedientes, se encuentra el área de Sanidad y Bienestar Social, dedicados a la posible vulneración del derecho a la protección de la salud y de la obligación de los

poderes públicos de establecer las prestaciones y servicios necesarios (como los informes sobre la denegación de asistencia en el Hospital de Calatayud, la muerte por negligencia en un hospital de Zaragoza, la deficiencia de servicios médicos en Brea de Aragón o la carencia de recursos en salud mental infanto-juvenil) y al incumplimiento del artículo 49 de la Constitución (los problemas de las barreras arquitectónicas o la problemática de los disminuidos físicos sensoriales).

Ocho han sido los expedientes abiertos en el área de Cultura y su contenido gira en torno a dos asuntos, el cumplimiento del artículo 46 de la Constitución, sobre la protección y conservación del patrimonio artístico (como la situación del casco histórico de Zaragoza, el estado de deterioro de las pinturas góticas en Bubierca o la declaración de bines culturales de la provincia de Huesca) o el respeto a las lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma.

En sentido contrario, las áreas de función pública, industria, comercio y turismo, interior y justicia son los que han motivado la apertura de un único expediente cada una de ellas. La posible vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública motivo la apertura en 1989 de un expediente sobre el cumplimiento de la legislación vigente en los concurso-oposiciones que se celebran en la Comunidad Autónoma. En el área de comercio se incoó expediente ante la situación constatada de desprotección de los consumidores frente a la multipropiedad y la inactividad de la Administración ante este fenómeno vulnerando así lo previsto en el artículo 51 de la Constitución. En interior y justicia, los informes se referían a los supuestos casos de ablación de niñas inmigrantes que escapaba del control de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma y la deficiencia atención sanitaria de un preso en una cárcel zaragozana.

Por último reseñar un expediente incluido bajo el epígrafe de «Otros» referido a la incidencia de la despoblación de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos abierto en el año 1992. Y que concluyó con la emisión de un

informe especial que se integró en el volumen dedicado al análisis de un quinquenio de funcionamiento de la institución[470], en el que se ponía de manifiesto como la despoblación actúa como factor limitador del ejercicio de los derechos constitucionales, muy especialmente del derecho básico a la igualdad del artículo 14, y se instaba a los poderes públicos a desarrollar políticas de reequilibrio territorial.

B) Expedientes abiertos por iniciativa de queja según Administraciones

El objeto de este apartado es el desarrollo de los cuadros contenidos en el epígrafe tercero dando una visión genérica de cuales son los asuntos que según Administraciones han generado la presentación de quejas por parte de los ciudadanos y que por lo tanto han centrado la tutela efectiva de los derechos y libertades de los ciudadanos por parte de la institución del Justicia en sus primeros quince años de funcionamiento.

a) Administración Autonómica

Las denuncias recibidas sobre la actuación de la Administración Autonómica se han centrado sobre todo en la gestión de cuatro áreas; Función Pública, Sanidad y Bienestar Social, Medio Ambiente y la que mayor número de expedientes acumula, Educación y Cultura., sobre todo la sección de Cultura.

a') Agricultura, Ganadería y Montes

Son muy escasas las quejas referidas a esta materia y todas tienen un argumento común la posible vulneración del artículo 33.3 de la Constitución en los procesos de ocupación o de expro-

---

470 El Nuevo Justiciazgo 1988-1993. Análisis de un quinquenio, Ed. Justicia de Aragón, Zaragoza, 1993, págs. 167-223.

piación de tierras por parte del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón, esto es, los ciudadanos que se han dirigido a la institución o bien se consideran privados de sus bienes y derechos sin causa justificada de utilidad pública o interés social, o no han recibido la correspondiente indemnización, o denuncian que dichos procedimientos no se han ejecutado de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

Ninguna de la tramitación de estos expedientes se ha resuelto con la emisión de una recomendación y sugerencia del Justicia, y se han solucionado con la remisión de información al ciudadano o través de la mediación con el citado Departamento.

b') Urbanismo y Vivienda

El derecho a una vivienda digna y adecuada es la principal demanda recibida en la institución sobre esta materia. Esta reivindicación se trasluce tanto en aquellas quejas presentadas ante la denegación del Instituto del Suelo y la Vivienda Aragonés de la concesión de una vivienda de protección social o bien simplemente en aquellas que solicitan directamente la intervención mediadora del Justicia para conseguir una vivienda protegida, denunciando el incumplimiento de la Administración Autonómica del precepto 47 de la Constitución por no establecer, al igual que el resto de las Administraciones, las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. No son muchos los expedientes recogidos en esta área ya que parte de las solicitudes del derecho a disfrutar de una vivienda son clasificadas por la institución en el área de Bienestar Social.

Otros dos expedientes más a reseñar, uno que tiene conexión directa con lo arriba señalado, y que denuncia la actuación abusiva al actuar la Diputación General de Aragón como arrendataria vulnerando así el principio rector que debe inspirar la acción de la Administración Pública en materia de vivienda. La presentación de esta queja motivó la emisión de una sugerencia al Depar-

tamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón que nunca obtuvo respuesta. Unos cuantos expedientes se refieren a la denegación al acceso a un expediente del que se es parte interesada, no reconociéndose de este modo el derecho recogido en el artículo 20.1.d). La denegación de información por parte de la Administración pública va a ser como veremos a lo largo del capítulo una cuestión recurrente en casi todas las materias y en todos los ámbitos de la Administración.

c') Medio Ambiente

La vulneración de los derechos colectivos con motivo de agresiones al medio físico y a los recursos naturales es objeto de un gran número de expedientes abiertos en el ámbito de actuación de la Administración Autonómica. Se evidencia la existencia de una preocupación en la sociedad por el entorno medioambiental, que se traduce en una exigencia cada vez más insistente a los responsables públicos para que se valoren las actuaciones desde la perspectiva de la protección del medio ambiente. Esta reivindicación se articula en parte con la red de organizaciones y asociaciones ecologistas que han aparecido en los últimos años y que son en gran parte los presentadores de las quejas sobre asuntos de esta materia.

El derecho constitucional a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo y la correlativa obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente tiene su fiel reflejo en las actuaciones que se incluyen en este epígrafe. Recursos naturales y ambientales, fuentes contaminantes, técnicas de ordenación y reequilibrio territorial, protección del patrimonio ambiental y cultural son conceptos entrelazados que se refieren al ejercicio contemplado en el artículo 45 de la Constitución y el argumento fundamental de los expedientes tramitados en esta área.

La protección de espacios naturales, y no exclusivamente de los formalmente declarados ha dado lugar al seguimiento de asuntos como la conservación de las Saladas de Alcañiz, como consecuencia de los planes de obras para la implantación de regadios, la solicitud de creación de un Parque Nacional en Monegros, la demanda de protección frente a los perjuicios ecológicos de la urbanización «Cumbres de Moncayo», la protección del Camino de Santiago en su paso por Aragón.

El impacto medioambiental de actividades, obras o instalaciones, tanto de iniciativa pública como privada se ha planteado en un significativo número de quejas como las presentadas por la instalación de la línea eléctrica de alta tensión Aragón-Cazaril y otros tendidos eléctricos algunos subvencionados por la Diputación General de Aragón, por los perjuicios ocasionados por el revestimiento del Canal Imperial de Aragón, por la construcción de una Central Hidroeléctrica, por la inactividad del Departamento de Medio Ambiente ante los vertidos ilegales y contaminantes en ríos altoaragoneses, por la implantación de una planta de tratamiento de aguas residuales, o por el impacto de los parques eólicos. Varias quejas que giran sobre este asunto se centran en un territorio aragonés determinado, el deterioro ambiental del Pirineo, derivado de actividades de los particulares sometidas al control de la Administración, y en términos generales de la actividad o inactividad administrativa (es el caso de los expedientes sobre el perjuicio que las Olimpiadas de Jaca puedan producir en la zona, por la instalación de un camping subvencionado por la Diputación General de Aragón en una zona de especial interés medioambiental, por el impacto medioambiental del vertedero de las obras del túnel del Somport, los perjuicios por las obras en pistas de esquí de la provincia de Huesca). Hay que destacar en este apartado un asunto que ha generado la apertura de varios expedientes y que se repite todos los años, la denuncia de la inactividad de la Diputación General de Aragón frente a la tala indiscriminada de árboles.

Por último destacar las quejas referidas a las técnicas de ordenación y reequilibrio territorial como son las demandas de Ayuntamientos y asociaciones de elaboración de Planes de Ordenación de la Comarca del Moncayo o de los valles occidentales del Pirineo y la realización del estudio medioambiental del gaseoducto Lac-Serrablo o sobre la falta de desarrollo reglamentario de la Ley del Parque y Sierra de Guara que impide la constitución de los organismos encargados de proteger dicho entorno.

El análisis en estos casos de si se produce o no una violación de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos exige comprobar la actuación de la Administración desde el punto de vista legal, e incluso el estudio de los trabajos realizados para identificar los impactos medioambientales, para concluir si la Administración ha velado o no por estos derechos. De ello se deriva que la tramitación de estas quejas exceda de los plazos en que por lo general se resuelven otros asuntos, con la particularidad además de que en la mayoría de los casos la violación de derechos puede no haberse aún producido, lo que obliga a mantener el expediente abierto durante más tiempo con la finalidad de hacer un seguimiento del problema planteado.

d') Obras Públicas y Servicios Públicos

Cuatro únicas quejas en este área y todas se refieren a los procesos expropiatorios llevados a cabo por la Dirección General de Carreteras y Transportes del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Urbanismo. Dos de ellas por la utilización abusiva, por dos veces, del procedimiento de expropiación forzosa de urgencia, vulnerando de este modo la prescripción contenida en el artículo 33.3 de la Constitución de realizar dichas expropiaciones de conformidad con lo dispuesto en las leyes. Estas quejas motivó que la institución se dirigiera a la Diputación General de Aragón sugiriendo la modificación de la decisión, en un caso no se obtuvo respuesta y en el otro la sugerencia fue rechazada.

Las otras dos quejas denuncian las irregularidades en el proceso expropiatorio por no advertir causa justificada en las mismas. Los expedientes se resolvieron a través de la labor mediadora de la institución.

e') Educación y Cultura

Como hasta septiembre de 1998 no se produjo el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza no universitaria, todas las quejas recibidas relativas a niveles educativos no universitarios hasta 1999 se analizan en el apartado de Administración Periférica. En ese periodo (1988-1999) sólo se han tramitado dos expedientes, una denunciando el incumplimiento por parte de la Diputación General de Aragón del artículo séptimo del Estatuto de Aragón, por la falta de protección de alguna de las modalidades lingüísticas de la Comunidad Autónoma, en este caso el aragonés y el catalán, solicitando por tanto la firma con el Ministerio de Educación y Ciencia de un convenio para la enseñanza de estas lenguas en las escuelas de la Comunidad Autónoma. El segundo expediente se refería a la violación del derecho del presentador de la queja a acceder y transmitir información previsto y protegido en los artículos 20.1 y 2 de la Constitución al establecérsele trabas y exigencias innecesarias para el acceso a un Registro Público. En el área de Cultura se abrió otro expediente sobre este mismo asunto. Las dos sugerencias con las que finalizaron la tramitación de los expedientes fueron aceptadas por la Diputación General de Aragón. Entre 1999 y el año 2002 el asunto que centró la mayoría de las quejas fue la dificultad de ejercer de manera efectiva el derecho a la elección de centro educativo, ante las dificultades para acceder a centros sostenidos con fondos públicos pero de gestión privada.

Los asuntos que polarizan la inmensa mayoría de los expedientes incluidos en el área de Cultura son la protección de las modalidades lingüísticas de la Comunidad Autónoma (art. 7 del Estatuto de Autonomía aragonés y art. 3 de la Constitución) y la

insuficiente protección y conservación por parte de los poderes públicos del patrimonio histórico (artículo 46 de la Constitución).

La defensa de los derechos lingüísticos de quienes utilizan habitualmente el catalán o el aragonés, en lugar del castellano, dentro de determinadas zonas de la Comunidad Autónoma generó tal cantidad de quejas los cinco primeros años de funcionamiento de la institución, que se decidió unificar todas ellas en un único expediente que se resolvió en el año 1992[471]. El objeto común a todas estas quejas era obtener el efectivo reconocimiento de un derecho y dotar a ese reconocimiento de plenos efectos jurídicos (derecho a utilizarla socialmente y no sólo a nivel familiar) aprobando después las normas que fueran necesarias para dotar de virtualidad a ese derecho. Se denuncia que la labor realizada hasta ese momento por la Diputación General de Aragón además de ser en sí misma insuficiente, había puesto al descubierto las carencias realmente existentes. Globalmente consideradas estas quejas pueden encuadrares en tres grandes grupos:

Aquellas que guardan relación con las actuaciones que viene desarrollando la Diputación General de Aragón en materia de enseñanza

Las referidas a actuaciones de la Diputación General de Aragón en materia de fomento cultural de las lenguas minoritarias

— Aquellas que solicitan la mediación del Justicia para obtener de los poderes públicos el reconocimiento de la cooficialidad de las lenguas minoritarias.

— Las recomendaciones a la Diputación General y a las Cortes de Aragón con las que se finalizó la tramitación de este expediente fueron expresamente rechazadas[472].

---

471 Desde 1988 hasta finales de 1992, se presentaron ante la institución del Justicia 403 quejas sobre el reconocimiento del catalán (357 de ellas fueron admitidas a trámite) y 2.047 quejas sobre el reconocimiento del aragonés (1959 de ellas admitidas a trámite).

472 Con las reformas del Estatuto de Autonomía de 1994 y 1996 se recogieron algunas de las recomendaciones emitidas por la institución. El actual texto del artículo séptimo

La conservación y recuperación del patrimonio histórico-artístico es el otro objeto fundamental de preocupación de los ciudadanos: La protección del Camino de Santiago a su paso por Jaca, la protección de unos restos islámicos en las obras de restauración de La Seo de Zaragoza, la denuncia de la inactividad de la Administración de la conservación de la iglesia de San Pedro el Viejo, la solicitud de catalogación de edificios históricos, la denuncia de actuaciones urbanísticas que agreden al patrimonio artístico aragonés o la demanda de rehabilitación de innumerables construcciones de gran interés artístico que existen en la Comunidad Autónoma han sido los expedientes más significativos.

Reseñar por último dos expedientes que no están referidos a ninguno de estos dos asuntos, el primero de ellos recrimina el contenido de un decreto de la Diputación General de Aragón que no se ajusta al formato del escudo de Aragón establecido en el artículo tercero del Estatuto de Autonomía, y el segundo trata sobre la falta de control del Departamento de Cultura y Educación al otorgar una subvención para la publicación de un libro que atentaba abiertamente contra los valores constitucionales. Este expediente generó la emisión de una Sugerencia que fue aceptada por la Diputación General de Aragón.

f') Sanidad y Bienestar Social

La solicitud de una vivienda digna amparada en el artículo 47 de la Constitución, agravada al tratarse de situaciones especial-

---

del Estatuto de Autonomía tras su reforma en 1996 (Ley orgánica 5/1996, de 30 de Diciembre, de reforma de la Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por Ley orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto), otorga protección para las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón y garantiza su enseñanza y el derecho de los hablantes a su utilización en la forma que establezca una Ley de Cortes. El desarrollo legislativo de esta previsión estatutaria todavía no se ha producido y eso motivó a que en 1997 se instará de nuevo desde la institución a la Diputación General de Aragón a presentar un Proyecto de Ley de Lenguas, acomodado al contenido del Dictamen de la Comisión Especial de estudio sobre política lingüística en Aragón, que se creó en las Cortes de Aragón tras la reforma del Estatuto de Autonomía de 1996.

mente necesitadas y el cumplimiento por parte de la Administración Autonómica de una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos que exige el artículo 49 de la Constitución son los argumentos fundamentales de las denuncias de los ciudadanos. Con respecto de ésta última, los problemas de desplazamiento o de aparcamiento de los discapacitados físicos y la solicitud de eliminación de barreras arquitectónicas en los edificios oficiales de la Comunidad Autónoma, que permita una integración social efectiva de este colectivo, son las exigencias concretas más reivindicadas[473].

Este último problema también incluye la actuación de las corporaciones locales en la supresión de barreras arquitectónicas para minusválidos Ante las denuncias reiteradas sobre este asunto desde la institución se efectuó una Recomendación a la Diputación General de Aragón para que remitiera a las Cortes aragonesas un Proyecto de Ley sobre Supresión de Barreras Arquitectónicas de forma que edificios y medio urbano fueran accesibles para personas con movilidad reducida. Aunque la recomendación fue aceptada y las Cortes de Aragón hicieron realidad el contenido de la sugerencia al aprobar en abril de 1997 dicha Ley, en 1998 se volvió a abrir expediente de oficio sobre el mismo asunto, esta vez por el retraso en el desarrollo reglamentario de la Ley de Promoción de Accesibilidad y Supresión de barreras arquitectónicas.

Le siguen en orden de importancia aquellas quejas dirigidas al Instituto Aragonés de Servicios Sociales que reivindican su derecho constitucional a recibir las prestaciones sociales ante situaciones de necesidad (artículo 41 de la Constitución), solicitando una pensión no contributiva.

Un último expediente dirigido, esta vez, a las Cortes de Aragón solicitando que se promulgen desde esta institución medidas

473 Hay que señalar algún expediente más como el presentado en 1994 por la Asociación Down sobre la deficiente actuación de la Diputación General de Aragón en la labor de promoción e integración social que ésta realiza en beneficio de sus hijos.

para la protección de las familias numerosas ante las insuficientes ayudas que reciben de los poderes públicos reclamando de este modo el derecho a la protección social, económica y jurídica de la familia, primer principio rector de la política social y económica recogido en el Capítulo tercero del Título primero de la Constitución.

Las escasas quejas en materia de Sanidad giran sobre el funcionamiento de los Centros sanitarios dependientes de la Diputación General de Aragón, ya que hasta el año 2002, año en que por otra parte se cierra el estudio de la institución, no se había producido el traspaso de competencias de la Administración Central a la Comunidad Autónoma en esta materia. Destacar de entre ellas las quejas que giraban sobre la necesidad de que se creara un servicio de urgencias psiquiátricas en uno de los hospitales dependientes de la Administración autónoma, cumpliéndose así con el mandato del artículo 43 de la Constitución de establecer para la defensa de la salud pública las prestaciones y servicios sanitarios necesarios, y la denuncia de la organización de las guardias médicas en un centro hospitalario de forma discriminatoria atentando contra lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución. Ambos expedientes se resolvieron con una sugerencia que fue aceptada por la Diputación General de Aragón.

g') Menores

Dos únicos expedientes que comparten un mismo asunto, la denuncia de malos tratos a menores por personal dependiente de la Diputación General de Aragón, en uno de los casos se acusa en particular a un educador del Departamento de Sanidad y Bienestar Social y en otro se denuncia la existencia de malos tratos reiterados en un Centro de menores de Diputación General de Aragón. Ambos expedientes se archivaron tras no detectarse ninguna irregularidad.

h') Función Pública

La intervención de los Defensores del Pueblo en la protección de los derechos y libertades de los funcionarios públicos ha generado no pocas discrepancias entre la doctrina y en parte de estas instituciones. Los partidarios de restringir en parte la intervención en asuntos de esta materia recuerdan que los empleados públicos cuentan con adecuados y suficientes mecanismos legales de protección, si bien salvan de estas limitaciones las reclamaciones vinculadas de un modo más directo a los principios constitucionales que regulan el acceso a empleos públicos (pruebas selectivas de acceso y concursos para la provisión de puestos de trabajo). Consideran que los Defensores del Pueblo deberían quedar en un segundo plano con relación al resto de incidencias de la carrera administrativa, limitándose a lograr que la Administración actúe conforme a los principios de actuación contenidos en el artículo 103.1 de la Constitución[474].

Pero debe tenerse en cuenta que la regulación legal en España, como señala MURILLO GARCÍA-ATANCE, parece partir del criterio opuesto. Así el artículo 10.1 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y el 12.1.a) de la Ley reguladora del Justicia de Aragón afirman de modo taxativo que no supondrá ningún impedimento para poder dirigirse a esta institución la existencia de cualquier relación especial de sujeción o de dependencia de una administración o poder público[475].

---

474 Ver ROVIRA VIÑAS, A. (Adjunto Segundo al Defensor del Pueblo español), El funcionario público como reclamante ante los Ombudsmen en «X Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo (1995)», Barcelona, 1996, p. 203. DÍAZ TEJERA, A., y GARCÍA GONZÁLEZ, F. (Diputado del Común de Canarias), «Los funcionarios públicos ante los Defensores del Pueblo» en X Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo (1995), Barcelona, 1996, p. 223. La propuesta de la limitación de la intervención sobre este tipo de asuntos se recoge en el artículo 2, apartado 8 del Estatuto del Defensor del Pueblo Europeo que dispone que ésta institución no podrá admitir ninguna reclamación relativa a las relaciones laborales entre las instituciones y órganos comunitarios y sus funcionarios y otros agentes sin que previamente el interesado haya agotado las posibilidades de solicitud o reclamación administrativas internas.

475 Ver en MURILLO GARCÍA-ATANCE, I., El Justicia de Aragón: Algunas cuestiones pendientes, en «Revista Aragonesa de Administración Pública» nº 20, 2002, p. 138.

Es precisamente la violación del artículo 23.2 de la Constitución, que garantiza el derecho de todo ciudadano a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que marquen las leyes, la que más lleva a los funcionarios o a quienes pretenden serlo a dirigirse al Justicia. El mayor número de las quejas promovidas sobre esta materia afecta al procedimiento de ingreso, en especial aquellas convocatoria cuyo sistema de acceso es el concurso o concurso-oposición. Aquellas convocatorias que han generado una mayor número de quejas ante la institución han sido la realizada por la Diputación General de Aragón en 1990 para el ingreso en los Cuerpos de Funcionarios Sanitarios (Médicos, Veterinarios, Farmacéuticos y Ayudantes Técnicos Sanitarios), la ampliación de la oferta de empleo público de la Diputación General de Aragón para 1996 y 1997, respecto del Cuerpo Ejecutivo, Escala General Administrativa, Clase de especialidad Administrativos[476], el proceso de selección para Veterinarios Interinos de la Diputación General de Aragón realizado en 1998, y el de Guardias Forestales convocado en el año 1996.

Sobre este mismo asunto hay tres quejas que no tienen como destinataria a la Diputación General de Aragón sino a las Cortes de Aragón porque su Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de 1992, en una disposición transitoria introduce una modificación en el acceso a la Función Pública. Los expedientes se archivaron antes de finalizar su tramitación al interponer los presentadores de la queja recurso ante los Tribunales.

Le siguen en importancia aquellos expedientes que se relacionan con la movilidad territorial. Funcionarios de origen ara-

476. En esta ampliación de oferta de empleo público se convocaron pruebas selectivas para el ingreso al Cuerpo Ejecutivo de la Administración de la Comunidad Autónoma, reservando para el turno de promoción interna un número de plazas excesivo en relación con las que se convocaron por el turno libre (54 a 4) vulnerando de este modo el principio constitucional de igualdad de los ciudadanos en sus expectativas de acceso a la función pública.

gonés que dependen de órganos de la Administración Central Periférica o de otras Comunidades Autónomas que solicitan la mediación del Justicia ante la Diputación General de Aragón para que ésta les facilite su regreso tal como lo prevé el artículo 6.2.b) del Estatuto de Autonomía.

Un último asunto a señalar en esta área son las denuncias de incumplimiento por parte de la Administración Autonómica de reservar un 2% de puestos a personas discapacitadas en la Administración Pública[477], en cumplimiento del mandato de integración y de protección de los derechos a los discapacitados recogido en el artículo 41 de la Constitución.

i') Varios

Hay algunos expedientes que no tienen acomodo en ninguno de los epígrafes anteriores y que recogemos aquí. Dos de ellos giran en torno a la violación de lo preceptuado en el artículo 20.1.d) de la Constitución sobre el derecho a recibir libremente información, uno de ellos denunciaba la denegación de acceso a un Registro público y la segunda queja estaba presentada por un parlamentario de las Cortes de Aragón al que la Diputación General de Aragón no le facilitaba la información solicitada que reclamaba como necesaria para el desarrollo de sus funciones. El primer expediente concluyó con una Recomendación que fue aceptada y el segundo se resolvió sin necesidad de una resolución expresa.

Otras dos quejas reseñables en este apartado que según sus presentadores contienen sendas vulneraciones del Estatuto de Autonomía, y que proceden de ciudadanos residentes fuera de la Comunidad Autónoma, uno de ellos que conserva su condición política de aragonés y que no puede ejercer su voto en las elecciones autonómicas de Aragón, sintiendo así violentados sus dere-

477 Según la normativa sobre contratación de minusválidos recogida en la Ley 13/1982 y el Real Decreto 1451/1983.

chos y el segundo que demanda a la Administración Autonómica la adopción de medidas para que los aragoneses emigrados que quieran volver a Aragón puedan acceder en condiciones de igualdad a los préstamos para vivienda. Este último expediente motivó la emisión de una sugerencia a la Diputación General de Aragón[478] que fue rechazada al tratarse de una materia que escapaba de sus competencias.

b) Administración Local

El acceso a la función pública, del mismo modo que ocurría en lo referente a la Administración Autonómica, es uno de los que genera un mayor grado de conflictividad. Hecho que comparten la gestión de la vivienda, especialmente del Ayuntamiento de Zaragoza y aquellas que se ocupan de la vulneración de los derechos civiles o políticos por parte de las Corporaciones Locales, y que aquí se agrupan bajo el título de «varios».

a') Agricultura, Ganadería y Montes

Tres únicas quejas referidas a asuntos de esta materia y referentes a la actuación de la Administración Local, dos de ellas referidas a procesos expropiatorios no respetuosos con lo prescrito por el artículo 33.3 de la Constitución y una última en la que se denunciaba el acuerdo de un Ayuntamiento sobre distribución de tierras que discriminaba a los posibles beneficiarios por razones de edad, no dejando participar en dicho reparto a lo jubilados. Desde la institución se remitió una sugerencia a la Corporación Local solicitando la modificación de dicho acuerdo para que se ajustará al principio de no discriminación por cualquier condición o circunstancia personal recogido en el artículo 14 de la Cons-

478 Se sugería que como cumplimiento del artículo 6.2.b): «propugnar las medidas que hagan posible el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón» se establecieran acuerdos con las entidades bancarias o la adopción de medidas que faciliten una tramitación simplificada, clara y acorde con la situación de los residentes en el extranjero.

titución. La resolución del Justicia no obtuvo ninguna respuesta por parte de la Administración.

b') Economía y Hacienda

A diferencia de lo que sucede con la actividad de la Administración Autonómica, la actuación de la Administración Local sobre asuntos de esta área sí ha generado la denuncia de la vulneración de alguno de los derechos y libertades previstos en el Título I de la Constitución. El derecho a un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad, y la prohibición expresa de privar a los ciudadanos de sus bienes y derechos a no ser por causa justificada de utilidad pública o interés social son los argumentos fundamentales sobre los que giran las escasas quejas de esta materia. Tres de ellas se refieren desde diferentes aspectos a la posible vulneración del primer derecho señalado, ya sea por que se solicita la distribución equitativa de las contribuciones especiales aplicadas a los habitantes de un municipio aragonés, porque se denuncia la aplicación de tasas no aprobadas legalmente o el caso más específico de la utilización de criterios desiguales en las tasas de enganche del servicio de agua[479]. Otros dos expedientes se refieren a la protección del derecho a la propiedad privada, en ambos se denuncia la actuación de la Agencia Ejecutiva del Ayuntamiento de Zaragoza en procedimientos de embargo que consideran no se ajustan a lo preceptuado en el artículo 33.3 de la Constitución.

c') Urbanismo y Vivienda

A excepción de tres expedientes referidos a procesos de expropiación llevados a cabo por Ayuntamientos aragoneses sin respetar el procedimiento legal y sin conceder la correspondiente indem-

479 Los tres expedientes generación la emisión de una sugerencia que fue aceptada en el segundo caso y no obtuvo respuesta por parte de la Administración Local en los otros dos.

nización, el resto de las quejas de los ciudadanos vienen a expresar en líneas generales las dificultades que encuentran para poder disfrutar del derecho que les otorga la Constitución española en su artículo 47 («derecho a una vivienda digna y adecuada»). Acuden en busca de soluciones al problema de acceso a una vivienda en régimen de compra o alquiler, en ocasiones en casos urgentes, cuando les ha expirado el contrato de arrendamiento o están pendientes de que se decrete su desahucio.

El mayor número de quejas se han presentado frente a las resoluciones de denegación de vivienda de la Sociedad Municipal de Vivienda del Ayuntamiento de Zaragoza, promotora de la construcción de viviendas de alquiler destinadas a los sectores sociales más desfavorecidos y el grueso de las mismas se han centrado en los sorteos celebrados en los años 1991 y 1992. La tramitación de estos expedientes ha motivado la declaración de unas consideraciones generales por parte de la institución solicitando una mayor coordinación entre la Sociedad Municipal de la Vivienda y los Servicios Sociales del Ayuntamiento Zaragoza ya que no es todo lo estrecha que debería ser en dos campos de acción tan paralelos, y que se percibe sobre todo en aquellas quejas presentadas por personas con escasos recursos económicos[480].

En la generalidad de los casos, desde la institución del Justicia, se informa que son los poderes públicos los que deben efectuar las actuaciones necesarias para hacer realidad ese derecho, y se les orienta sobre la política de vivienda que se efectúa en la Comunidad Autónoma, tanto por el Gobierno autonómico, como lo que aquí más nos interesa, por las Corporaciones locales.

Reseñar, de todos estos expedientes, uno de mayor contenido político y que no venía referido a la solución de un caso individual de demanda de una vivienda si no a la falta de desarrollo por parte de los poderes públicos de verdaderas acciones de con-

480 Ver Informe anual del Justicia de Aragón correspondiente al año 1991, Zaragoza, Justicia de Aragón, 1992, p. 114.

tenido social que hagan posible el efectivo cumplimiento del derecho reconocido en la Constitución, y que se resolvió con la emisión de una Sugerencia al Ayuntamiento de Zaragoza para que se aprobaran planes parciales para los barrios rurales que permitan ejercitar el derecho a una vivienda. La resolución no obtuvo respuesta por parte del Ayuntamiento.

d') Medio Ambiente

Son muy escasas las quejas presentadas ante la actuación de la Administración Local en esta materia que supongan una flagrante violación de lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución. La mayor parte de las quejas que se han recibido en la institución tienen un contenido muy técnico referido a la posible vulneración del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Nocivas y Peligrosas. En ellas se denuncia tanto la actuación de los particulares como el inadecuado control e inspección de las Administraciones municipales ante el incumplimiento de las prescripciones de este Reglamento.

Sólo hay algunos expedientes que alertan sobre la apertura de industrias o el desarrollo de otras actividades, cuyo inadecuado funcionamiento supone una amenaza real para el entorno medioambiental sin que la Administración municipal lleve a cabo las actuaciones necesarias para proteger a la ciudadanía de este peligro. De los seis expedientes incluidos en este epígrafe, tres de ellos han concluido con una sugerencia dirigida a los Ayuntamientos respectivos y que fueron aceptadas por éstos. Los otros tres supuestos se resolvieron con la mediación del Justicia.

e') Obras Públicas y Servicios Públicos

Por lo que respecta al funcionamiento de los servicios públicos, dos son los que centran la atención de las quejas de los ciudadanos, el funcionamiento de los cementerios y la adaptación del transporte público a las personas discapacitadas.

El respeto al principio de igualdad y la garantía de libertad religiosa en la gestión de los cementerios de la Comunidad Autónoma ha generado varias quejas. Con respecto al primero, se denuncia su vulneración al aplicar dos tarifas distintas de nichos según sean residentes o foráneos, penalizando a éstos últimos. El segundo argumento subyace en las quejas que solicitan las medidas adecuadas para asegurar el ejercicio de la libertad religiosa (art. 18 de la Constitución) en los enterramientos municipales. Este asunto generó la emisión de dos sugerencias al Ayuntamiento de Zaragoza, que no obtuvieron respuesta alguna.

El transporte público urbano fue el otro objeto de polémica, al denunciar la falta de vehículos especiales para el transporte de personas discapacitadas en la ciudad de Zaragoza no facilitando en modo alguno la integración de este colectivo protegido de manera especial por el artículo 49 de la Constitución. Se emitió una sugerencia a dicho Ayuntamiento solicitando se aumentara el número de estos vehículos que no fue aceptada.

Con respecto al área de Obras Públicas, es de nuevo el incumplimiento del artículo 33.3 el único objeto de denuncia, ya sea porque la expropiación realizada por la Administración municipal no se atenía al procedimiento legal, porque no se apreciaba causa justificada de utilidad pública para realizarse, o porque no fue compensada con la correspondiente indemnización.

f') Cultura

Variados asuntos en el reducido número de quejas de contenido cultural que tienen como destinatarias a los Ayuntamientos aragoneses. La mayor parte de las denuncias se refieren como era previsible a posibles vulneraciones de aquellos preceptos tanto del Estatuto de Autonomía aragonés como de la Constitución dedicados a regular el respeto a los derechos culturales que debe disfrutar la sociedad española: la protección para las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, el derecho de los hablantes

a su utilización y por tanto el respeto a las mismas por parte de las autoridades municipales (quejas sobre la doble rotulación de los letreros informativos del municipio, solicitud de pregones en lenguas minoritarias propias de la zona o el respeto en los procedimientos administrativos ordinarios del derecho a utilizar el nombre del administrado en alguna de las lenguas minoritarias reconocidas en la Comunidad Autónoma); y la insuficiente conservación de algún elemento significativo del patrimonio histórico local, solicitando la actuación de la corporación local en su rehabilitación o consolidación.

Pero también nos encontramos con quejas que manifiestan la violación de alguno de los derechos fundamentales y libertades públicas, como es el caso del atentado contra el derecho al honor y a la intimidad personal y a la propia imagen, al publicar el alcalde de un municipio aragonés la publicación de una lista con las aportaciones de los vecinos para las fiestas patronales de la localidad. Este expediente motivó la emisión de una sugerencia que recomendaba la observancia del artículo 18 de la Constitución en las futuras actuaciones del Ayuntamiento, que fue aceptada por éste. La libertad de expresión es otro de los derechos conculcados en la actuación de una Administración local, al censurar la publicación de un artículo en un periódico de propiedad municipal. El expediente se resolvió sin la necesidad de una resolución expresa del Justicia.

Por último señalar un último expediente que reclama la supresión de barreras arquitectónicas en el acceso a una biblioteca municipal y cuya sugerencia dirigida al Ayuntamiento de la localidad fue aceptada.

g') Sanidad y Bienestar Social

Al igual que veíamos en la Administración Autonómica, los expedientes sobre el derecho a disfrutar de una vivienda digna son clasificadas por la institución tanto en esta área como en la

de Urbanismo y Vivienda. La posibilidad de actuación de la institución del Justicia es aquí realmente reducida, debiendo limitarse a proporcionar información al interesado, ya que no se denuncia un comportamiento irregular determinado de la Administración que se pueda subsanar con una recomendación del Justicia si no la ausencia de una política social que ayude a la integración y protección de los sectores más desfavorecidos de la sociedad aragonesa y cuya consecución escapa de lejos de las competencias de la institución. Y este es el principal motivo de demanda seguido de la ausencia de una política de previsión e integración de las personas discapacitadas en lo que compete a la Administración Local en su deber de facilitar la accesibilidad de los edificios e instalaciones públicas así como de algunos servicios públicos (transporte, aparcamientos municipales) a este colectivo. Varias de estas quejas se han dirigido al Ayuntamiento de Zaragoza alertando sobre la falta de aplicación del decreto de supresión de barreras arquitectónicas o bien solicitando la derogación de las ordenanzas y reglamentos en cuyo contenido se aprecia un mantenimiento de barreras arquitectónicas. En repetidas ocasiones la institución se ha dirigido a los diversos Ayuntamientos aragoneses solicitando el cumplimiento de la normativa vigente sobre este asunto.

Por lo que se refiere al área de Sanidad, sólo se han presentado seis quejas y todas ellas referidas al deficiente funcionamiento de un Centro Psiquiátrico dependiente de la Diputación Provincial de Huesca, que no presta los servicios sanitarios necesarios para la situación de los enfermos incumpliendo así lo preceptuado en el artículo 43 de la Constitución. Se realizó una sugerencia a esta institución solicitando una mayor dotación de medios para la mejora de la calidad asistencial que fue aceptada por la Diputación Provincial.

h') Menores

Un único expediente sobre la materia de menores abierto el año 1990 y que tiene como destinatario la Diputación Provincial de Zaragoza, al haber vulnerado el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen al publicar en el Boletín Oficial de la Provincia el nombre de los padres adoptivos y naturales de un menor. La institución del Justicia medió con la Diputación Provincial para que estos hechos no volvieran a sucederse.

i') Función Pública

Un solo asunto centra todos los expedientes referidos a esta materia, y es la vulneración del artículo 23.2 de la Constitución en los procedimientos de acceso a la Función pública en el marco de la Administración local. Es significativo que este asunto suponga la primera fuente de quejas en este ámbito de la Administración y que se repitan año tras año a pesar de la Sugerencias de la institución y a las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. En la tramitación de los expedientes se denuncia fundamentalmente la exigencia de requisitos y méritos contrarios al principio de igualdad y la persistencia en ignorar los plazos fijados por la Ley en la convocatoria de las pruebas.

Reseñar por el número de quejas presentadas (16 expedientes en el año 1995) las irregularidades en las pruebas de acceso para las plazas de bomberos-conductores del Ayuntamiento de Zaragoza, que motivó la actuación mediadora de la institución pero sin que se emitiera ninguna resolución expresa del Justicia.

j') Varios

Después del área de Función pública este epígrafe es el que mayor número de expedientes reúne y que incluye una serie de quejas (64 quejas) que hacen referencia a derechos civiles, de inti-

midad, políticos o de igualdad y que por su diversidad no se clasifican en los apartados anteriores.

Gran parte de estas quejas, las formulan miembros de las Corporaciones locales aragonesas, refiriéndose a actuaciones de sus respectivos Ayuntamientos (representados por la Alcaldía), que vulnerarían derechos individuales o colectivos estrechamente relacionadas con el desarrollo de su función como representantes de los ciudadanos. Subyace en estas quejas presentadas la posible vulneración del artículo 23 de la Constitución, entendiendo que el derecho a participar en los asuntos públicos de los ciudadanos, por sí o por medio de representantes, y en conexión con él, el de acceder a las funciones y cargos públicos, no se agota con el nombramiento o acceso al cargo, sino que alcanza también al ejercicio de las funciones propias del mismo. En este contexto constituye una irregularidad, a juicio de los quejosos, las obstrucciones que dentro del seno de la Corporación surgen al legítimo derecho al ejercicio de su función. La principal obstrucción denunciada es la vulneración del derecho a acceder a la información, ya sea en la restricción al acceso a los expedientes de la Corporación, o por la no remisión de copias de las respectivas Comisiones o del Pleno del Ayuntamiento, o la denuncia más genérica de falta de información a los concejales sobre los asuntos de la política municipal por parte del alcalde de la localidad.

Si bien la Ley reguladora de la institución del Justicia legitima a los miembros de las Corporaciones locales a solicitar la intervención de esta institución en su ámbito territorial (artículo 12.1.c) nos encontramos en estos supuestos arriba señalados con la limitación prevista en el artículo 12.3 de la misma, que impide a las autoridades administrativas presentar queja en asuntos de su competencia. La solución adoptada por el Justicia para estos expedientes es considerar de una manera restrictiva la legitimación de los concejales al dirigirse a la institución, lo que implica que en ocasiones si hay un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, pero exigiendo fundamentalmente que se hayan agotado

las vías políticas y administrativas y en su caso judiciales para solucionar la cuestión. Que el recurso al Justicia aparezca como la última o única posibilidad ante una clara y manifiesta irregularidad violadora de los derechos reconocidos por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, y que no se trata meramente de una discrepancia con las decisiones administrativas adoptadas por el órgano competente y siguiendo el procedimiento pertinente[481].

La vulneración del derecho a acceder libremente a la información (art. 20.1.d. Constitución) es también objeto de denuncias por otros ciudadanos a los que se les restringe el acceso a registros públicos, a expedientes de los que son parte interesada, o se quejan de la falta de información que facilita el alcalde del municipio sobre temas que les afectan.

También se incluyen en este epígrafe varios expedientes que denuncian la violación del derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen como son el caso de la elaboración del Ayuntamiento de Huesca de un censo de la población gitana lo que constituía una discriminación para el colectivo gitano y vulneraba el citado derecho a la intimidad, la publicación tanto por parte de la Cámara de la Propiedad Urbana de Zaragoza como de un Ayuntamiento aragonés de datos personales de los ciudadanos. Los dos primeros supuestos se resolvieron con la mediación del Justicia y el último provocó la emisión de una sugerencia que fue aceptada por el Ayuntamiento.

Cabe señalar del mismo modo tres quejas que tiene en común la posible vulneración del principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución, dos de ellas denunciaban la utilización de criterios distintos en la aplicación de la normativa municipal y motivaron la emisión de sendas sugerencias que resultaron aceptadas por los respectivos Ayuntamientos. La tercera queja se dirigía a la Diputación Provincial de Zaragoza para que asimi-

481 Ver Informe anual del Justicia de Aragón del año 1992, Zaragoza, Justicia de Aragón, 1993, p. 285.

lara las condiciones de los integrantes de su banda de música a la de otras Diputaciones. Este expediente concluyó con una resolución expresa en forma de sugerencia que fue rechazada por el ente local.

Por último destacar dos expedientes que tienen un cierto entronque con el derecho reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución de participación en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, uno solicitaba, para facilitar el ejercicio de este derecho, la instalación de mesas electorales en barrios pedáneos lejanos del centro urbano; y el segundo, la posibilidad de elegir e incorporar un representante de su localidad en el concejo del Ayuntamiento del que depende política y administrativamente. El primero de ellos culminó su tramitación con una sugerencia que fue aceptada por la corporación local y el segundo con la remisión de información al presentador de la queja.

c) Administración Periférica del Estado

Las áreas de actuación sobre las que se han presentado un mayor número de quejas son una directa consecuencia de la distribución de competencias entre la Administración Central del Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón vigente durante gran parte del periodo estudiado (1988-2002): la prestación de dos servicios públicos considerados esenciales en la llamada sociedad del bienestar, la educación y la atención sanitaria son los que han provocado la tramitación de un mayor número de expedientes. Aunque en el primer lugar se encuentran aquéllas referidas a las áreas de Seguridad Social y Trabajo.

a') Hacienda

Sólo nueve quejas referidas a esta materia y a excepción de una que denuncia los impedimentos en el acceso a cierta documentación por parte de la Delegación de Hacienda en la ciudad de Zaragoza de la que es parte interesada, el resto denuncia el

comportamiento de la Agencia Estatal de Administración Tributaria al considerar que en algunas de sus actuaciones se vulnera la previsión de un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad que recoge el artículo 31.1 de la Constitución. En ninguno de los expedientes abiertos sobre este asunto se detectó ninguna vulneración de los derechos de los ciudadanos.

b') Medio Ambiente

Son muy escasas las quejas presentadas contra la actuación de la Administración Periférica del Estado que impliquen una vulneración del deber por parte de los poderes públicos de protección del medio ambiente y la mayor parte de ellas tienen como objetivo la Confederación Hidrográfica del Ebro, por su inactividad ante la contaminación de algunos ríos altoaragoneses debido al vertido de industrias altamente contaminantes. En algunos casos los expedientes se han remitido al Defensor del Pueblo y en otros, como la labor mediadora de la institución ha obtenido una respuesta favorable, han sido archivados.

Señalar por último, un único expediente referido a las consecuencias que las grandes obras de infraestructura realizadas en la Comunidad Autónoma han producido en la calidad de vida en lo que al entorno medioambiental se refiere. Y este es el dedicado a las irregularidades detectadas en la evaluación del impacto-medioambiental realizado por el entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes en la construcción del Túnel del Somport, se denuncia aquí el incumplimiento del deber de conservación del medio ambiente como principio rector de la política social de la Administración Pública. La resolución del expediente se encomendó al Defensor del Pueblo remitiéndole toda la información recogida por la institución del Justicia.

Ha de destacarse que, en buena parte de los escritos de queja que suscriben los ciudadanos y colectivos cívicos, no sólo se soli-

cita la intervención de la institución en dicha problemática, con fundamento en la aplicación del artículo 45 de la Constitución, que como hemos visto consagra el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, sino que también se citan como derechos posiblemente vulnerados el derecho a la integridad física y moral (artículo 15 de la Constitución) y el propio derecho a la protección de la salud, como contenido de la política social, regulado en el artículo 43 de la Constitución.

c') Educación

El derecho de todos los ciudadanos a la educación aparece consagrado en el artículo 27 del texto constitucional, y no sólo es un derecho de reconocimiento absoluto, sino que comprende a su vez una serie de derechos y libertades, que aparecen igualmente reconocidos en el citado precepto, y que lo desarrollan y particularizan.

Es, por tanto, el derecho a la educación un derecho bifronte, por un lado amplio y absoluto en su reconocimiento taxativo a todos los ciudadanos de la posibilidad de exigir de los poderes públicos una formación que les permita el pleno desarrollo de su personalidad; y por otro lado, un compendio de una serie de derechos y libertades concretas y específicas que delimitan los diversos aspectos en que debe hacerse efectivo el genérico derecho a la educación. En atención a este carácter bifronte, la misión de salvaguardia de los derechos de los ciudadanos consagrados en el Título I de la Constitución, que la institución del Justicia tiene encomendada se concreta en una labor de control de aquellas actuaciones de la Administración Pública que puedan afectar, tanto al derecho a la educación en su sentido más primario y pleno, como a los distintos derechos y libertades que lo concretan y particularizan.

Uno de ellos y el que más quejas ha motivado ha sido el libre ejercicio de padres y alumnos de su derecho a la elección de cen-

tro. El ordenamiento jurídico educativo de este país contempla como un derecho fundamental de reconocimiento universal el derecho de los padres a decidir libremente en qué centro docente desean escolarizar a sus hijos[482]. Sin embargo, el reconocimiento y respeto de este derecho no puede obviar que en la realidad se dan circunstancias que limitan y condicionan de forma importante el ejercicio del mismo.

En efecto, la diversidad de centros docentes existentes en la Comunidad Autónoma y el grado de autonomía que los mismos disponen en el diseño de su modelo educativo, junto con las distintas sensibilidades que existen en la sociedad en relación con el tipo de enseñanza que se desea para los hijos, determinan que unos centros docentes resulten más demandados que otros, dándose con frecuencia situaciones de desfase entre la oferta educativa de un centro y la demanda de plazas que genera. Esta situación de desfase obliga a los poderes públicos a articular un sistema para que los centros docentes puedan seleccionar, de entre las soli-

---

482 El derecho a acceder a las enseñanzas del sistema educativo público (artículo 27 de la Constitución Española), fue objeto de desarrollo básico a través de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), que en su artículo 1.1 declara que «todos los españoles tienen derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad...», y garantiza el derecho a la educación básica gratuita, así como a los demás niveles que la Ley establezca, que es condición esencial para el ejercicio efectivo y generalizado del derecho reconocido en el artículo 27.4 de la Constitución.

Por su parte, los artículos 20.2 y 53 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, contemplan los criterios prioritarios de admisión de alumnos en centros docentes públicos, siendo desarrollados reglamentariamente en el ámbito estatal por el Real Decreto 377/1993, de 12 de marzo, que es derogado posteriormente por el Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo. Esta norma reitera el derecho de todos a «un puesto escolar» y a elegir centro docente (artículo 2), disponiendo que cuando el número de puestos escolares financiados con fondos públicos en un centro sea inferior al número de solicitantes, la admisión se realizará por los criterios establecidos en dicho Real Decreto. En este punto, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 77/1985, de 27 de junio, declaró que los mencionados artículos constituyen un mandato para que los Centros Públicos y los concertados en caso de insuficiencia de plazas, apliquen unos criterios prioritarios de selección, atendiendo a la situación econdmica de la unidad familiar, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados en el Centro.

citudes recibidas, aquéllas que podrán ser atendidas por el mismo. Este sistema de selección se encuentra como hemos señalado perfectamente regulado en nuestro ordenamiento jurídico educativo, y permite establecer una clara diferenciación entre los centros docentes privados, que pueden elegir libremente qué alumnos desean admitir y cuáles rechazar, y los centros docentes sostenidos con fondos públicos, respecto de los cuales se establece un procedimiento legal de admisión de alumnos que condiciona en gran medida la libertad de selección de alumnos por parte del centro.

En este sentido, los expedientes tramitados por la institución y su labor de supervisión se concreta en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y, en concreto, en conocer de qué forma el procedimiento de escolarización en los mismos, y los criterios de admisión que éste establece, puede convertirse en un elemento limitador del ejercicio por los padres del derecho constitucional de libre elección de centro. Desde el Justicia se ha mantenido siempre una postura de máximo respeto a las decisiones adoptadas por los poderes públicos y manifestadas a través de las normas reguladoras de los procedimientos de admisión de alumnos, velando únicamente por que dichas decisiones se enmarquen siempre dentro del marco legal determinado por la Constitución y la Ley Orgánica reguladora del derecho a la Educación, de forma tal que las mismas en ningún caso comporten una vulneración de los derechos fundamentales contenidos en el artículo 27 de la Constitución.

El segundo gran asunto que concentra la actividad de en esta área hace referencia a los problemas que se derivan de la implantanción de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), entendiendo su aprobación como una traba para disfrutar el derecho a la educación al dificultar la asistencia regular y continuada de los alumnos de las zonas rurales a clase; y favorecer el éxodo y la emigración de las familias poniendo en peligro la supervivencia de los pueblos aragoneses, contraviniendo

así lo previsto en el artículo 6.1.c del Estatuto de Autonomía aragonés[483].

Entre los años 1993 y 1996 se presentaron ante la institución muchas quejas de afectados, Ayuntamientos y padres de alumnos de zonas rurales de las tres provincias aragonesas (en especial de Huesca y Teruel), por las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación y Ciencia en orden a la implantación del primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria en institutos comarcales situados fuera de su localidad que obligan al traslado de estos alumnos que hasta el momento cursaban los estudios en su lugar de residencia. Los presentadores de las quejas consideraban que la dispersión geográfica de estos pueblos, unido a la dificultad para realizar desplazamientos por las deficientes comunicaciones suponía un riesgo potencial para la asistencia regular y continuada de los alumnos a los centros de educación secundaria. Y a su vez, que estos traslados favorecían el éxodo y la emigración de las familias a otras zonas de la provincia, poniendo en peligro la difícil supervivencia de los pueblos aragoneses, que se ven obligados a prescindir de un servicio público tan esencial como el educativo. El elevado número de quejas y la problemática social que despertó este asunto generó la elaboración de un informe por parte de la institución del Justicia que concluyó con la emisión de recomendaciones tanto a la Administración estatal como a la autonómica para solicitar que los desplazamientos de los alumnos fuera de sus localidades de residencia no constituyeran la regla general sino, en todo caso, la excepción y que se establecieran las medidas compensatorias necesarias para evitar las deficiencias en el acceso al sistema educativo de las zonas rurales optimizando, en cumplimiento del artículo 6.1.c del Estatuto de Autonomía, la distribución y adecuación de los recursos y dotando de apoyo estratégico a estas zonas.

---

483 El artículo 6.1.c del Estatuto de Autonomía aragonés atribuye a los poderes públicos aragoneses la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, fomentando su mutua solidaridad.

Fuera de estos dos grandes asuntos, el resto de las quejas presentadas en esta área tiene diversas motivaciones, entre ellas la demanda de escolarización para niños discapacitados en un centro de integración o la denuncia por parte de los padres de una atención insuficiente a este grupo de escolares en centros públicos incumpliéndose de este modo la obligación de realizar una política de integración y de prestar la atención especializada que requieren según el mandato del artículo 49 de la Constitución.

Significativas también son las quejas sobre los servicios educativos que plantean la necesidad de eliminar los déficit de plazas que aún se producen niveles educativos, como educación infantil, o en poblaciones o barrios con un intenso desarrollo urbanístico, o en zonas rurales con la supresión de varias escuelas rurales[484]. Situaciones todas estas que dificultan el derecho a la educación, al igual que los problemas derivados de la ausencia en algunas zonas de transporte escolar que impide la asistencia regular de los alumnos a los centros escolares. Por último señalar algunas quejas aisladas sobre denuncias de malos tratos en colegios públicos y sobre actitudes racistas y xenófobas de algunos profesores que tras su análisis y posterior investigación se constató la ausencia de irregularidad.

d') Sanidad y Bienestar Social

En este epígrafe nos corresponde analizar el estado que presenta la protección de la salud, en cuanto a derecho constitucionalmente reconocido, examinando la problemática más significativa que se ha detectado en nuestra Comunidad Autónoma

484 Todos estos casos además de la reivindicación del derecho constitucional recuerdan el deber de los poderes públicos de, según lo dispuesto en el artículo 6.1.c, promover la corrección de los desequilibrios sociales y culturales de la Comunidad Autónoma, que se ven acentuados con este tipo de decisiones que suponen la supresión de servicios sociales básicos para la comunidad local. Al hilo de esta previsión se presentó una queja que solicitaba la corrección de los desequilibrios de la oferta educativa por comarcas, solicitud que fue trasladada al Ministerio de Educación y Ciencia sin obtener respuesta.

durante el periodo estudiado (1988-2002), así como la suficiencia de las medidas tutelares que se han adoptado para enfrentarla.

Es el artículo 43 de la Constitución española en el que se reconoce en primer lugar el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud y da competencias a los poderes públicos, al Estado, para organizar y tutelar un sistema de salud que alcance a todos y contemple tanto la prevención, como la prestación de servicios sanitarios. Para que el derecho que se establece en este artículo sea efectivo, se requiere de los poderes públicos la adopción de las medidas idóneas que primero, garanticen el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud y segundo, organicen e institucionalicen un sistema sanitario, estableciendo unas características generales y comunes, que sean fundamento de los servicios sanitarios de todo el territorio del Estado. Los casos de denegación de acceso al sistema de protección y las denuncias sobre la insuficiencia de las prestaciones y servicios de este sistema sanitario centran la mayor parte de los expedientes de esta área.

En todas estas quejas presentadas se destaca la situación de conflicto que se produce cuando el presentador de la misma, que sufre un determinado padecimiento, demanda del sistema sanitario público una actuación concreta, y se ve sorprendido por la negativa de la Administración Sanitaria a proporcionarle la misma, bien en los casos más flagrantes en los que se niega cualquier tipo de asistencia sanitaria (la denegación de asistencia en los servicios de urgencias, y también en centros hospitalarios de la Comunidad Autónoma) o aquellos otros en los que lo que se deniega es alguna prestación o tratamiento concreto sobre la base de que no aparece incluida en el sistema. Aparecen por tanto ciudadanos afectados por estados carenciales de salud, a los que la negativa recibida les ha colocado en una auténtica situación de desasistencia. Algunos casos se caracterizan por la relativa "rareza" de las enfermedades, que se enfrentan a la inexperiencia en el diagnóstico y el tratamiento, de manera que requieren la asisten-

cia de profesionales y centros altamente especializados. Ambas reivindicaciones se han presentado con cierta reiteración en el período que consideramos.

Los expedientes que denuncian situaciones de negligencia médica y aquellos otros referidos a la supresión de servicios considerados necesarios por los presentadores de la queja (como la desaparición de la asistencia pediátrica en algunos centros de salud de zonas rurales, el cierre de puntos de asistencia sanitaria, la supresión de programas como el de fecundación in vitro o el servicio de planificación familiar en un hospital aragonés) completan la visión general de las quejas tramitadas en esta área.

Al ser la Administración estatal, a través del INSALUD, hasta la aprobación del Real Decreto 1475/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, el encargado de gestionar el servicio público de la sanidad, el Justicia no ha tenido competencias para intervenir en gran parte de las quejas que llegaban a esta área. Pero a pesar de la limitación de competencias que existía hasta el momento, la Institución sí ha realizado algunas recomendaciones, sobre todo en aquellos casos en los que se advertía una evidente violación del artículo 43 de la Constitución, al ser denegada en los propios centros médicos la asistencia sanitaria demandada. El resto de los expedientes, a excepción de los correspondientes al año 2002, o bien fueron admitidos sólo a información, o se remitieron después de las gestiones iniciales al Defensor del Pueblo o se resolvieron a través de la labor mediadora de la institución.

Por lo que se refiere a la materia de Bienestar Social, un único problema aglutina las quejas recibidas y es la denuncia al Ministerio de Educación y Ciencia de la falta de transporte escolar para minusválidos. Diecisiete quejas se presentaron sobre este asunto los años 1993 y 1997, una de ellas firmada por una asociación de afectados y que reivindicaban su derecho constitucional de disfrutar por parte de los poderes públicos de la atención especiali-

zada que requieren para poder disfrutar en este caso del derecho a la educación que el Título I de la Constitución otorga a todos los ciudadanos.

e') Trabajo

La mayor parte de las quejas recibidas sobre esta materia tiene relación con el derecho a percibir la prestación por desempleo que recoge el artículo 41 de la Constitución. Los ciudadanos se acercan a la institución tanto para solicitar información sobre cuales son los cauces administrativos que deben seguir para hacer efectivo ese derecho como para mostrar su discrepancia ante la decisión, considerada por el presentador de la queja de vulneradora de sus derechos, de denegar el Instituto Nacional de Empleo una prestación por desempleo. Los firmantes de las quejas reclaman la protección del régimen público de Seguridad Social establecido en la Constitución para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia suficiente ante la situación de necesidad que ellos alegan estar viviendo.

Cuando el presentador de la queja ha manifestado su insostenible situación de desempleo, tras agotar las prestaciones correspondientes o tras haberle sido denegadas, desde la institución del Justicia se le facilita información sobre ayudas de tipo asistencial, o programas sociales como el Ingreso Aragonés de Inserción.

Hay asimismo un significativo grupo de expedientes, 29 quejas sólo en el año 1995, que denuncian las dificultades de un sector de la población, las personas mayores de 40 años, para disfrutar del derecho al trabajo reconocido en el artículo 35 de la Constitución, y que solicitan la intervención de la institución para que ésta se dirija a los poderes públicos, en especial a la Administración estatal, para que arbitren las medidas oportunas de fomento del empleo que incentiven la contratación de uno de los colectivos más afectados por la situación de desempleo, haciendo así posible el desarrollo y el efectivo cumplimiento de este prin-

cipio constitucional. Este mismo colectivo es el protagonista de otro numeroso grupo de quejas, en los que se denuncia la discriminación en el acceso al empleo de personas mayores de 40 años, debido al límite de edad establecido en el Reglamento de Seguridad Privada, vulnerándose así el principio de igualdad reconocido en la Constitución. El proceso de tramitación de estas quejas motivaron en el año 1997 la apertura de un expediente de oficio por parte de la institución con el fin de informar a los ciudadanos afectados de las modificaciones legislativas operadas en esta materia.

Unida a esta reivindicación se encuentran también los expedientes referidos a las dificultades que atraviesa para el acceso al mercado laboral otro colectivo especialmente desfavorecido, el de las personas discapacitadas. En estas denuncias se hace visible tanto el incumplimiento de las previsiones constitucionales recogidas en el artículo 35 como en el artículo 49 (la política de integración en favor de los discapacitados).

f) Seguridad Social

En lo que se refiere a las quejas en materia de Seguridad Social hay que advertir también que la competencia escapa a la posibilidad de control por parte de esta Institución, pues se refiere a materias no transferidas, limitándose la actividad a solicitar la información al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y Organismos Autónomos dependientes del mismo para clarificar el asunto expuesto por los interesados e informar luego a éstos de la actuación de la Administración, o, en el caso de observar actuación incorrecta, remitir las actuaciones al Defensor del Pueblo.

La materia de Seguridad Social, su funcionamiento y prestaciones dan lugar a muchas quejas de los ciudadanos que, en el fondo, reclaman una adecuada protección ante las situaciones de necesidad en que se encuentran al producirse los riesgos que cubre

el sistema. El artículo 41 de la Constitución española impone a los poderes públicos el mantenimiento de un Sistema de Seguridad Social, que tiene como objetivo prioritario ofrecer la protección adecuada a todos los individuos respecto a las consecuencias financieras que pueden derivarse de determinadas contingencias (enfermedad, accidente) o de ciertas situaciones (cargas familiares, vejez, viudedad, desempleo).

Las prestaciones económicas que integran el sistema de protección social establecido por la Constitución protegen no sólo a aquellas personas que han cotizado a lo largo de su vida activa, sino también a quienes no han cotizado o no lo han hecho suficientemente. Éstas dos situaciones encuentran reflejo en las quejas que se reciben en la institución que solicitan o bien muestran su discrepancia por la denegación tanto de prestaciones contributivas como no contributivas. Las reclamaciones más habituales vienen referidas a las prestaciones de jubilación, de incapacidad y de invalidez.

Las quejas que se ocupan de las prestaciones de jubilación invocan además de al derecho señalado, al principio rector contenido en el artículo 50 de la Constitución, que garantiza mediante pensiones adecuadas la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Esta previsión tiene por finalidad que este sector de la población disponga de recursos económicos suficientes, a fin de contribuir a su autonomía personal así como a mejorar su calidad de vida.

g') Función Pública

Los no muy numerosos expedientes tramitados en esta área comparten el mismo argumento: todos los ciudadanos son titulares del derecho a concurrir, en condiciones de igualdad, a las convocatorias de selección a cargos y funciones públicas. La vulneración de este derecho recogido en el artículo 23.2 tiene una conexión directa con el artículo 103.3 de la Constitución, como

reconoce explícitamente el Tribunal Constitucional[485], de tal forma que, aún cuando los principios de 'mérito y capacidad' estén formulados en el artículo 103.3 de la Constitución, la interpretación sistemática de ambos preceptos y su necesaria relación recíproca permite entender que el artículo 23.2 de la Constitución impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no se refiera a los conceptos de mérito y capacidad, de manera que pudieran considerarse también violatorios del principio de igualdad todos aquellos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia entre españoles[486].

Los expedientes que se han tramitado en esta área revelan que por parte de las Administraciones públicas, y en este caso de la Administración Periférica del Estado no se respeta escrupulosamente dichos principios y, por ello, el Justicia ha insistido durante este periodo, debido a la reiterada entrada de este tipo de quejas, que en los procesos de selección para el acceso a un empleo público o a un puesto de trabajo en las Administraciones públicas el respeto a los mismos es un ineludible deber. Gran parte de los expedientes que se han abierto han sido remitidos al Defensor del Pueblo. En el resto o bien no se ha detectado la vulneración denunciada o con la labor de mediación de la institución se ha obtenido un compromiso del organismo denunciado de no volver a cometer dicha irregularidad.

h') Interior

Quince quejas se han presentado frente la actuación de la Administración Periférica del Estado en materia de interior, y en trece de ellas se ocupan de la posible violación del artículo 15 de la Constitución en las acciones del Cuerpo Nacional de Policía.

---

485 Ver Sentencia 138/2000 del Tribunal Constitucional.

486 En defensa de esta interpretación ver GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., en Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública en «Revista de Administración Pública», nº 121, 1990, pp. 249-250.

En doce de las trece quejas se denuncia por parte de los firmantes haber sido sometidos a tratos inhumanos y denigrantes en las propias instalaciones de la Policía Nacional, y en el expediente que resta las acusaciones de violación de los derechos constitucionales se producen en el proceso de desalojo de un colectivo pacifista que ocupaba el núcleo rural deshabitado de Sasé. Todos estos expedientes después de haber sido recabada la oportuna información han sido remitidos al Defensor del Pueblo o bien han sido archivados por la propia institución del Justicia al interponerse por los presentadores de la queja una denuncia ante los tribunales.

En las dos quejas restantes la atención se centra en la denegación al acceso a un expediente, siendo parte interesada del mismo vulnerado así el derecho a recibir información recogido en el artículo 20.1.d) de la Constitución, y en la solicitud de que se modifiquen las pruebas para obtener el carnet de conducir adoptando las medidas adecuadas para que puedan concurrir a estos exámenes las personas discapacitadas haciéndose así posible la política de integración de este colectivo que reclama la Constitución española. Estos expedientes concluyeron su tramitación con la emisión de sendas sugerencias, la primera de ellas fue aceptada y la segunda se quedó sin respuesta.

i') Defensa

Todas las quejas a excepción de una, ciertamente anecdótica que expresa el sentimiento de discriminación de un ciudadano porque la obligatoriedad de realizar el servicio militar incluye sólo a los hombres y que no fue admitida por la institución, se refieren a la situación de los insumisos en las cárceles de la Comunidad Autónoma. En todas ellas se muestra la preocupación por las condiciones del internamiento de estos ciudadanos condenados por insumisión y se denuncia que los presos no disfrutan de alguno de los derechos reconocidos en la Constitución, en la mayor parte de los casos se refieren al incumplimiento de las previsiones del

artículo 25.2 sobre el derecho a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, al acceso a la cultura o al desarrollo integral de su personalidad.

En alguna queja aislada lo que se denuncia es la utilización de malos tratos por los funcionarios de prisiones sobre los internos. Todos estos expedientes fueron remitidos al Defensor del Pueblo.

j') Justicia

La mayor parte de las quejas correspondientes a esta área se ocupan al igual que ocurría en Defensa de la vulneración de los derechos constitucionales de las personas privadas de libertad. La Constitución española recuerda a todos el mantenimiento de sus derechos constitucionales, cuando afirma -artículo 25.2- que «el condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad».

Las reclamaciones más habituales que los presos presentan ante el Justicia son la demanda de atención sanitaria o la denuncia de una atención insuficiente, la solicitud de acogerse a programas de desintoxicación que permitan la reinserción social, objetivo primordial de las penas privativas de libertad como recoge el mismo precepto de la Constitución o alegando este mismo objetivo, el no ingreso en prisión de personas condenadas ya que debido al retraso de la sentencia judicial se encuentran completamente reinsertadas en la sociedad.

Por último no hay que olvidar alguna queja que denuncia la vida en algunas centros penitenciarios por considerar que ésta transcurre en condiciones degradantes, llegando en algunos casos a denunciar situaciones de malos tratos por parte de los funcio-

narios de prisiones. Todos estos expedientes han sido remitidos al Defensor del Pueblo, sin realizar por parte de la institución actividad supervisora alguna.

El otro gran asunto que centra las quejas recibidas en esta área está directamente relacionado con el derecho reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. Muchas de las quejas recibidas en el área de Justicia solicitan como derecho más significativo que se deriva de este derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, la asistencia jurídica gratuita.

Las quejas o bien muestran ante la institución del Justicia su desacuerdo por la negación de la asistencia de un letrado de manera gratuita o simplemente solicitan información sobre el modo de conseguir esta asistencia jurídica. Cuando se produce esta última situación desde el Justicia de Aragón, previa la información pertinente, se dirige al ciudadano a los Servicios de Orientación Jurídica de los Colegios de Abogados.

k') Varios

Una única queja que no encuentra acomodo en los epígrafes anteriores y por eso se incluye en este apartado de «varios» y que demanda la colocación de la bandera de Aragón preceptiva según el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón[487] junto con la ya instalada de España en la fachada de la sede del Instituto Nacional de Estadística en la ciudad de Zaragoza. Esta queja motivo la emisión de una sugerencia desde la institución para que subsanara esta omisión y que fue aceptada por el Instituto Nacional de Estadística.

---

487 Esta previsión estatutaria viene a cumplir con lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Constitución que prevé que los Estatutos podrán reconocer banderas propias de las Comunidades Autónomas y que se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.

5. RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES. EVOLUCIÓN DE LAS SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS EMITIDOS POR EL JUSTICIA

Después de analizar por Administraciones y materias cuales han sido los principales motivos de denuncia de los presentadores de la queja ante posibles violaciones de los derechos y libertades ciudadanas, y para obtener una visión completa de la efectividad de la actuación de la institución del Justicia, es necesario realizar un seguimiento del grado de aceptación o rechazo de las resoluciones de la institución.

A) Evolución de la postura de la Administración ante las resoluciones del Justicia

Dos hechos muy reseñables si se analiza la reacción de los distintos ámbitos de la Administración Pública ante las resoluciones que se le dirigen desde la institución del Justicia.

En primer lugar el alto índice de resoluciones aceptadas, más del 59% del total emitidas; de las 323 sugerencias o recomendaciones, 192 han sido acogidas favorablemente (ver cuadro XXXVIII).

Y en segundo lugar el elevado número de resoluciones que no obtienen ningún tipo de respuesta ni de reacción por parte de la Administración, casi el 30% de las mismas. Es mucho más significativo el número de resoluciones que se quedan sin respuesta que aquellas que son rechazadas expresamente que apenas suponen el 11% del total, 36 resoluciones.

CUADRO XXXVIII
SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
ACEPTADAS	2	4	5	5	8	10	7	6	3	18	8	32	37	23	24	192
RECHAZADAS	2	—	2	4	—	—	—	1	5	1	—	7	4	7	3	36
SIN RESPUESTA	3	3	4	4	12	7	—	—	1	—	6	15	12	16	12	95
TOTAL	7	7	11	13	20	17	7	7	9	19	14	54	53	46	39	323

Se constata una especial reticencia por parte de la Administración a posicionarse claramente en contra de los criterios que la institución del Justicia expresa en sus resoluciones, evitando así el enfrentamiento directo. La ausencia de reacción es la opción preferida cuando no se está de acuerdo con las directrices de la institución ignorando así de este modo la existencia de un control sobre su actividad que es entendida en gran parte de los casos como una intromisión como mínimo incómoda. Resulta muy difícil evaluar la efectividad de la actuación del Justicia, si la Administración no contesta, o si cuando lo hace es en términos tan genéricos que impide saber si acepta o rechaza la sugerencia, si la va a poner en práctica y cuando.

Ante este elevado y reiterado número de sugerencias y recomendaciones del Justicia que no obtienen respuesta por parte de las Administraciones Públicas, en especial de la Administración Autonómica y Local, el titular de la institución en su comparencia anual ante el Pleno de las Cortes de Aragón para presentar el informe correspondiente al año 1998[488] solicitó que, en el futuro se realizara una modificación de la Ley del Justicia en el sentido de considerar si, en lugar de esperar un año o año y medio (en su comparecencia para la presentación del informe ordinario), para que las Cortes de Aragón tengan conocimiento de cuáles son aquellas instituciones que no han contestado al Justicia, se fijara un período de tiempo prudencial mucho más breve para que éstas pudieran actuar en la forma que estimaran conveniente[489].

Recogiendo esta propuesta, el Grupo Parlamentario de Chunta Aragonesista, presentó una proposición no de ley en la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, en la que no se pide la modi-

---

488 Ver Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón, nº 5, de 7 de octubre de 1999 correspondiente a la sesión plenaria nº 5.

489 Lo que solicita el Justicia en su discurso es una modificación del artículo 21 de la Ley reguladora de la institución que decía: «El Justicia podrá hacer público el nombre de las autoridades, funcionarios o de los organismos públicos que obstaculizaren sus funciones. Igualmente, podrá destacar este hecho en sus relaciones con las Cortes de Aragón».

ficación de la Ley del Justicia, sino la adopción de un acuerdo para que las Cortes de Aragón insten al Justicia de Aragón a que informe a la Cámara y de publicidad, a través del Boletín Oficial de Aragón, de aquellas Administraciones públicas que, pasados tres meses, no hayan respondido a las recomendaciones formuladas por dicha institución. Con lo que se pretendía conseguir que los funcionarios y las Administraciones se preocupen más de responder al Justicia y en un plazo más breve de tiempo ante la amenaza de ver su nombre publicado en el Boletín Oficial de Aragón.

Al final resultó aprobada por unanimidad en la sesión celebrada el día 29 de octubre de 1999 de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos[490] la siguiente Proposición no de Ley (núm. 23/99-V) sobre la falta de respuesta de las Administraciones públicas a las recomendaciones del Justicia de Aragón:

«Las Cortes de Aragón instan al Justicia de Aragón a que, en su comparecencia anual ante esta Cámara, incluya en su informe a aquellas Administraciones públicas que, pasados tres meses, no hayan respondido a las recomendaciones o solicitudes de información formuladas por dicha institución, y a que dé publicidad de las mismas a través del Boletín Oficial de Aragón, sin perjuicio de que pueda informar de esta casuística, y pasando el tiempo indicado más arriba, aprovechando sus comparecencias sectoriales o especiales ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos.»

No parece, por los datos de los tres últimos años, que la aprobación de esta proposición no de ley haya resultado muy efectiva, pero es todavía demasiado pronto para una valoración concluyente e incluso para modificar el comportamiento de las diferentes Administraciones que no sólo se ha venido reiterando sino consolidando durante todo el periodo estudiado.

---

490 Publicado en el Boletín Oficial De las Cortes de Aragón, nº 15, de 10 de noviembre de 1999.

B) Distribución según Administraciones de las Sugerencias, Recomendaciones, Recordatorios y Advertencias efectuados por el Justicia

A diferencia de lo que ocurre en el capítulo dedicado a la supervisión de la Administración Pública, las recomendaciones que el Justicia realiza en su misión de defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos se dirigen fundamentalmente a los organismos y funcionarios pertenecientes a la Diputación General de Aragón, más del 54% del total de las realizadas, le siguen aquellas que se dirigen a la Administración Local, que suponen el 30% del total y por último aquellas cuyo destinataria es la Administración Periférica del Estado, con 42 recomendaciones y sugerencias, un 13% (ver cuadro XXXIX).

El dato que realmente sorprende es el relativo a la Administración Periférica porque como ya hemos señalado en reiteradas ocasiones, la capacidad de actuación del Justicia sobre esta Administración debe limitarse según la Ley reguladora de la institución a «dirigirse a las autoridades, organismos y funcionarios de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma». Así que la emisión de sugerencias y recomendaciones excede con mucho lo previsto en la regulación legal de la institución.

CUADRO XXXIX
ORGANISMOS A LOS QUE SE HAN REALIZADO SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN	3	4	3	7	8	8	7	1	—	3	9	38	34	24	27	176
AD. PERIFÉRICA	—	—	2	1	6	—	—	3	5	15	2	3	2	3	—	42
ADMN. LOCAL	4	3	6	5	6	9	—	3	3	1	2	11	17	15	12	97
OTROS	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	2	—	4	—	8
TOTAL	7	7	11	13	20	17	7	7	9	19	14	54	53	46	39	323

Si comparamos ahora la reacción de las diferentes Administraciones ante la actividad supervisora de la institución constatamos que es la administración que menor obligación tiene de colaborar con el Justicia de Aragón, la Administración Periférica del Estado, la que observa un mejor reacción, con un 62% de las sugerencias o recomendaciones admitidas (ver cuadro XLI), le sigue la respuesta de la Diputación General de Aragón que acepta este tipo de resoluciones en más de un 60% (ver cuadro XL), y por último, la Administración más reacia a aceptar lo recomendado por el Justicia es la Local, con un porcentaje que apenas supera el 56%.(ver cuadro XLII). Con la finalidad de mejorar el cumplimiento de las resoluciones aceptadas por las Administraciones Públicas, especialmente las de aquéllas sometidas a supervisión, el actual Justicia de Aragón plantea la posibilidad de una modificación normativa: En el caso de resoluciones del Justicia que reconocen derechos concretos, admitir la aceptación (en cuanto que se recoge en un acto administrativo) como título suficiente reconocedor de un derecho y capaz de ser ejecutado por los Tribunales, y que en caso contrario, diera lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración. Eso siempre que el reconocimiento del derecho no ocasionara perjuicio a un tercero al que no se le hubiera dado la oportunidad de ser oído[491].

Si a lo que atendemos ahora es al rechazo de las recomendaciones, existen también diferencias muy significativas entre las distintas administraciones. Mientras que la Diputación General de Aragón solo rechaza el 9% de las mismas (ver cuadro XL), le sigue de cerca con el casi el 10,5% del total rechazado, la Administración Local (ver cuadro XLII). La Administración Periférica lo hace en el 19% de los supuestos (ver cuadro XLI).

Pero es de nuevo en la ausencia de respuesta por parte de la Administración donde se aprecian las mayores diferencias, si sólo

491 GARCÍA VICENTE, F., El Justicia de Aragón en los últimos veinte años en «Revista Aragonesa de Administración Pública» nº 22, junio 2003, p. 207.

el 19% de las resoluciones expresas dirigidas a la Administración Periférica no obtiene ningún tipo de respuesta, en los casos de la Diputación General de Aragón y de la Administración Local esta cifra alcanza un porcentaje del 30% en el primero y del 33 % en el segundo.

Si lo datos referentes a la Diputación General de Aragón en cuanto a resoluciones rechazadas ofrece una imagen ciertamente optimista con sólo dos resoluciones rechazadas y además correspondientes a los primeros años de funcionamiento de la institución, el 30% del total de las resoluciones emitidas que se encuentran con el silencio de la Administración Autonómica ofrecen una realidad bien distinta, en la que se evita un enfrentamiento directo con la institución del Justicia y se prefiere ignorar la existencia de la misma haciendo caso omiso de los repetidos requerimientos para obtener algún tipo de reacción.

La ya mencionada Proposición no de Ley que modifica el régimen de publicidad ante la falta de respuesta por parte de la Administración, así como la asunción por parte la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la función de coordinación y apoyo técnico a las relaciones entre el Gobierno de Aragón y la institución del Justicia[492] son dos medidas aprobadas ambas en 1999 que en el futuro pueden producir beneficiosos resultados ante esta clara disfunción en el desarrollo de la actividad supervisora de la institución.

La creación de un nuevo órgano dentro de dicha Secretaría General Técnica, el Servicio de Coordinación Normativa y Relaciones Institucionales es al que le corresponden las funciones de informe, coordinación y asistencia en las relaciones del Gobierno aragonés con el Justicia. Si bien la finalidad de esta medida es la mejora de las relaciones entre ambas instituciones también puede

492 Ver artículos 4 y 7 del Decreto 181/1999, de 28 de septiembre, de Estructura Orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

entrañar consecuencias negativas, como muy bien señala MURILLO GARCÍA-ATANCE, ya que la canalización de las relaciones a través de un órgano específico puede condicionar la efectividad del modelo de comunicación elegido por el Justicia en el caso de que se opte por una relación directa con el órgano o funcionario encargado del tramitación material del asunto sometido a queja[493].

Las relaciones mucho más informales que mantiene el Justicia de Aragón con la Administración Periférica ofrece a la vista de los datos tabulados un resultado muy satisfactorio. La voluntariedad por parte de la Administración Periférica en su relación con el Justicia resulta un factor positivo en la valoración final del funcionamiento de la institución. La no obligatoriedad de los órganos pertenecientes a esta Administración a aceptar la supervisión del Justicia, que en este ámbito viene a configurarse como una mediación que sólo se lleva adelante si el concreto órgano de la Administración estatal lo acepta ha proporcionado unos resultados que eran difícilmente predecibles al amparo de la regulación legal de la institución. Es esta Administración como hemos visto la que acepta de mejor grado las recomendaciones de la institución del Justicia, un 61% del total de las emitidas y la que en menor medida ejercita la práctica tan nefasta para realizar una valoración de la efectividad de la institución de la ausencia de respuesta, un 19%.

Por último y en lo que afecta a la Administración Local, lo más reseñable es el bajo índice de aceptación de las recomendaciones y sugerencias emitidas por el Justicia, superando escasamente la mitad del total que le fueron dirigidas, el menor de las tres administraciones y el elevado número de éstas que no obtuvieron respuesta, el 33%. La reacción de la Administración Local se justifica por parte de muchos Ayuntamientos aragoneses sobre

493 MURILLO GARCÍA-ATANCE, I., en El Justicia de Aragón: Algunas cuestiones pendientes en «Revista Aragonesa de Administración Pública» nº 20, 2002, p. 145.

todo de aquellos de poblaciones pequeñas en la ausencia de técnicos y funcionarios suficientes para hacerse cargo de toda esa tarea administrativa.

Pero con todo, la actuación de esta Administración ofrece unos resultados mucho menos significativos que lo visto en la Administración Autonómica y Periférica.

CUADRO XL
SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS DIRIGIDOS A LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
ACEPTADAS	1	3	1	2	3	3	7	1	—	3	6	26	22	13	16	107
RECHAZADAS	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	4	3	4	3	16
SIN RESPUESTA	1	1	1	5	5	5	—	—	—	—	3	8	9	7	8	53
TOTAL	3	4	3	7	8	8	7	1	—	3	9	38	34	24	27	176

CUADRO XLI
SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS DIRIGIDOS A LA ADMNISTRACIÓN PERIFÉRICA

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
ACEPTADAS	—	—	1	—	4	—	—	2	—	15	1	1	1	1	—	26
RECHAZADAS	—	—	—	1	—	—	—	—	5	—	—	1	—	1	—	8
SIN RESPUESTA	—	—	1	—	2	—	—	1	—	—	1	1	1	1	—	8
TOTAL	—	—	2	1	6	—	—	3	5	15	2	3	2	3	—	42

CUADRO XLII
SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS DIRIGIDOS A LA ADMNISTRACIÓN LOCAL

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
ACEPTADAS	1	1	3	2	1	7	—	3	3	—	1	4	14	6	9	55
RECHAZADAS	1	—	1	2	—	—	—	—	—	1	—	2	1	2	—	10
SIN RESPUESTA	2	2	2	1	5	2	—	—	—	—	1	2	2	7	3	32
TOTAL	4	3	6	5	6	9	—	3	3	1	2	11	17	15	12	97

CAPÍTULO VII
LA SUPERVISIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. GENERALIDADES

La supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma es el medio que el Estatuto de Autonomía otorga al Justicia de Aragón para cumplir la misión de defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en dicho Estatuto. Así pues, si la materia objeto de protección del Justicia son los derechos y libertades de la persona, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico aragonés, el ámbito de actuación de su función protectora es, en términos geográficos, el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, y en términos institucionales, la Administración Autonómica.

Pero si esto es lo que fija el ordenamiento jurídico que regula la institución, bien distinta es la puesta en práctica de estos principios, ya que como veremos a lo largo de este capítulo no sólo actúa el Justicia de Aragón cuando aprecia flagrantes violaciones de los derechos y libertades estatutarios o lo que es lo mismo constitucionales, sino que la inmensa mayoría de las quejas recibidas denuncian determinados aspectos disfuncionales de la actividad administrativa como retrasos, negligencias, desatenciones o abusos de poder, lo que la doctrina francesa y anglosajona ha venido a llamar maladministration, cuyo control tiene enormes dificultades porque en la mayor parte de los casos no supone una violación de la normativa existente.

De hecho el incumplimiento de las prescripciones del artículo 103 de la Constitución sobre los principios que han de regir el funcionamiento de la Administración Pública, ha sido, con diferencia, el más constatado en las quejas presentadas por los ciudadanos y el que ha generado un mayor número de sugerencias. Así la actividad del Justicia de Aragón se ha centrado en lo que para GIL-ROBLES debe ser el punto de referencia básico de los Ombudsmen, que la Administración Pública sirva con objetividad los intereses colectivos y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación y con sometimiento pleno a la ley y al derecho[494].

Antes de entrar a analizar la actividad supervisora de la institución, teniendo en cuenta sus ámbitos de actuación y realizando un estudio detallado de las quejas presentadas atendiendo a una distribución por materias y administraciones, hemos extraído unas ideas generales, unas pautas de comportamiento cuya denuncia se repite una y otra vez en las quejas de los ciudadanos independientemente de la materia de la que se trate. Las irregularidades que se denuncian ante la institución se encuentran extendidas, incluso generalizadas en la actuación de la Administración Pública, en todos los niveles y en todos los departamentos:

El derecho a la información, a la claridad y a la concreción, elementos consustanciales a una Administración Pública en un Estado de Derecho suele ser una de las principales demandas de los ciudadanos ya que su ausencia genera situaciones de ambigüedad e inseguridad que dejan al ciudadano en un estado de indefensión ante la Administración. Se denuncian situaciones como la falta de motivación de las decisiones, motivaciones ambiguas e insuficientes, o razonamientos estándar, que son usos habituales en la Administración, en una postura que olvida que el procedimiento es una garantía para los derechos de los ciudadanos

494 GIL ROBLES y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman), Madrid, INAP, 1981.

y una deficiente aplicación del mismo supone la supresión de las garantías y una puerta abierta a la discrecionalidad. El silencio administrativo frente a las peticiones de los ciudadanos sigue siendo la práctica administrativa que más molestias, perjuicios e incomprensión produce.

No sólo en las quejas presentadas formalmente, sino en la relación informal de los ciudadanos con los asesores de la institución del Justicia se detecta la necesidad de mejorar y simplificar la información que los ciudadanos reciben de la Administración Pública, ya que la falta de claridad en las comunicaciones, conducen con demasiada frecuencia a la realización de trámites innecesarios, a la presentación de la 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.

La falta de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones es una constante en todas las áreas, y la existencia de una nueva Administración, la Autonómica, no ha venido a facilitar el ejercicio de los derechos del ciudadano sino más bien a complicarlos. Si la falta de colaboración entre las Administraciones es objeto de denuncia, la desconexión y descoordinación dentro de una misma Administración resulta totalmente incomprensible para el ciudadano. Y sin embargo es una situación bastante frecuente en las denuncias por cuanto los distintos servicios administrativos, y cuanto más grande es la Administración más, tienden a actuar como compartimentos estancos, ignorando que normalmente las actividades sociales que les llegan no pueden dividirse de una forma tan radical.

Se aprecia al realizar un seguimiento de todas las quejas presentadas que la Administración es reacia a actuar de oficio, forzando a que el ciudadano solicite su intervención: no se contempla de oficio los plazos de prescripción de acciones, sanciones o tasa, obligando a una reclamación para ello. No se actúa de oficio con la rapidez que espera el ciudadano en el cumplimiento

de las sentencias que le son desfavorables, obligando a éste a acudir a la ejecución o a reclamar insistentemente en la 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 o la resistencia a extender de oficio a todos los ciudadanos afectados aquellos beneficios que han sido reconocidos judicialmente a quienes reclamaron.

En algunas áreas concretas como Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda y Obras y Servicios Públicos se constata en la tramitación de las denunciadas presentadas 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

Por último la ausencia de sometimiento de la Administración Pública a la ley y el derecho como garantía de la seguridad jurídica y de los derechos de los ciudadanos es otro de los argumentos más habituales en el contenido de las quejas. En multitud de ocasiones se ha dirigido el Justicia a la Administración recordándole que las leyes y los reglamentos están para ser cumplidos, no sólo por los ciudadanos, sino también y especialmente por la Administración. Esta vulneración si bien existe en todos los niveles ha sido más constatada en la Administración Local.

Las sugerencias del Justicia, año tras año, han venido insistiendo en los mismos temas y un año tras otro, a excepción de situaciones muy concretas, la Administración ha hecho caso omiso en líneas generales, como lo prueba la persistencia de las quejas, la constatación de la irregularidad y la consecuente Sugerencia. Los ciudadanos siguen quejándose de las mismas cosas durante todo este periodo estudiado y pese a las resoluciones del Justicia, las conductas violadoras de derechos persisten y en la actuación de la Administración Pública se viene reiterando los mismos defec-

tos. De este resultado de la función supervisora de la institución y de la reacción que el mismo ha producido en la Administración se ocupa la última parte del capítulo.

2. EL ÁMBITO INSTITUCIONAL DE SUPERVISIÓN DEL JUSTICIA

A) La supervisión de la Administración Autonómica

El Justicia de Aragón es una institución creada por el Estatuto de Autonomía para velar por el respeto de los derechos y las libertades de los ciudadanos frente a las posibles violaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma. Así, no cualquier actividad de un órgano perteneciente a esta Administración puede quedar sometido a la supervisión del Justicia de Aragón, sino que su intervención sólo tiene sentido dentro de la línea de protección y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución. Para tal fin, el Estatuto otorga al Justicia poderes para supervisar la actividad de esta concreta Administración.

La Ley del Justicia precisa en su artículo 2.1 que se entiende a estos efectos por Administración de la Comunidad Autónoma: «el conjunto de órganos integrados en la Diputación General de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica, dependientes de ella»[495]. Como ya vimos en el capítulo IV, esta previsión incluye tanto a los Departamentos en que se estructura la Diputación General de Aragón, como a los

---

495 El contenido de este precepto hace imposible, a diferencia de lo que ocurre con otros Defensores Autonómicos, como el Síndic de Greuges Catalán (art. 1.1 de su Ley reguladora), valenciano (art. 1.1), Procurador del Común (art. 1.1), y las más recientes instituciones creadas el Defensor del Pueblo de Navarra (art. 1.3.4) y el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha (art. 1.2), que la capacidad supervisora de la institución se extienda los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa y, en general, a cualquier organismo o entidad, persona jurídica o física, que actúe en un servicio público estando sometida, al tiempo, a algún tipo de control o tutela administrativa indirecta sobre el modo de gestión de estos servicios públicos.

entes instrumentales dotados de personalidad jurídica adscritos a la misma (organismos autónomos, entidades de Derecho público y empresas públicas). La actividad ordinaria de la institución ha incluido también dentro de este ámbito de supervisión la actuación de órganos o entes de la Comunidad Autónoma no vinculados a la Diputación General de Aragón, como la Universidad de Zaragoza o los órganos consultivos creados por las Cortes de Aragón con desvinculación formal plena de la Diputación General[496].

Una mención especial merece el problema de las fundaciones privadas cuyo patrimonio fundacional ha sido aportado, en todo o en parte, por la Diputación General de Aragón o por alguno de los entes instrumentales de la misma que acabamos de citar. La consideración de las fundaciones como patrimonios adscritos a un fin que, una vez constituidas, se desvinculan de sus fundadores y cobran plena independencia de los mismos, dificulta su control por el Justicia de Aragón[497]. La aprobación en 1998 de la Ley de Cortes de Aragón 12/1998, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas ha supuesto una importante novedad en esta materia por haberse regulado una norma específica que permite someter a control público a las fundaciones privadas de iniciativa pública de la Comunidad Autónoma[498] y precisa además las notas definitorias que caracterizan a estas fundaciones, diferenciándolas del resto de las fundaciones privadas. Con un régimen jurídico de esta naturaleza, el Justicia puede llevar su control sobre las fundaciones de iniciativa pública de la Comunidad Autónoma hasta el mismo límite al que se extien-

496 Consejo de la Juventud de Aragón, Consejo Aragonés de la Tercera Edad, el Consejo Local de Aragón, el Consejo de la Comunidades Aragonesas en el exterior, el Consejo de Caza de Aragón, el Consejo de Pesca de Aragón, el Consejo Económico y Social o el Consejo aragonés del Cooperativismo.

497 En esta situación se encuentran fundaciones como la del Conjunto Paleontológico de Teruel, la Fundación Santa María de Albarracín, la Fundación Emprender Aragón y la Fundación Jaca 2010.

498 Se incorpora al artículo segundo de dicha Ley, un nuevo epígrafe que somete a estos entes al control financiero previsto en el artículo 15.1 de la misma Ley de Hacienda.

den los poderes de control de la Diputación General de Aragón regulados en la Ley de Hacienda.

Los consorcios[499], asociaciones y demás entidades con personalidad jurídica propia en los que sea mayoritaria la representación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón[500] son también posible objeto de supervisión del Justicia.

Pero este ámbito propio de actuación del Justicia no es sin embargo exclusivo de la institución aragonesa. La potestad general de supervisión que posee el Defensor del Pueblo hace que nos encontremos ante un ámbito de concurrencia entre la actuación del Justicia y del Defensor del Pueblo que requiere una delimitación de las relaciones entre ambas instituciones.

Si bien la Constitución, como bien recuerda GIL ROBLES[501], no consagra el principio de monopolio estatal de la institución del Defensor del Pueblo, y en consecuencia las previsiones estatutarias en tal sentido son perfectamente constitucionales, la Ley Orgánica que regula la figura estatal no deja lugar a ninguna duda al establecer que el Defensor del Pueblo puede supervisar por sí mismo la actividad de la Comunidad Autónoma en el ámbito de competencias definido en la propia Ley[502]. La única matización a esta competencia general estriba en la precisión que se hace sobre la existencia de órganos similares en las Comunidades Autónomas, y el deber de coordinar sus funciones con la institución esta-

499 Consorcio Canfranc 2000.

500 Según la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, se entiende que la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta representación mayoritaria en estas entidades cuando tenga capacidad de nombramiento, directamente o través de sus organismos públicos y empresas, de más de la mitad de los miembros de los órganos de dirección, administración o vigilancia, o su aportación al capital fundacional o la constitución de recursos propios sea también mayoritaria.

501 GIL ROBLES Y GIL DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman), Madrid, INAP, 1981, p. 260.

502 Ver artículo 12.1 de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

tal, y la potestad de ésta última de solicitar la cooperación de las figuras autonómicas.

Pero no es sólo que el Defensor del Pueblo pueda supervisar la actividad de la Administración Autonómica, es decir que le sea posible hacer dejación de sus funciones a favor de los Defensores autonómicos si así lo estima conveniente, sino que está obligado a realizar dicha supervisión, sin posibilidad de delegación alguna[503]. Es por ello que la Ley del Justicia, como el resto de las leyes autonómicas que regulan estas figuras, establece posibilidades de acuerdos para fijar criterios de actuaciones conjuntas, a fin de materializar el régimen de coordinación y colaboración entre ambas instituciones[504]. Para desarrollar estos principios básicos de coordinación y cooperación expuestos tanto en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo como en las Leyes autonómicas ya aprobadas, se promulgó la Ley 36/1985, de 6 de noviembre[505], que en lo que aquí nos afecta no pasó de ser una notificación de la posibilidad de cooperar entre la institución estatal y los Defensores autonómicos en el ámbito competencial de éstos; y un recordatorio de la viabilidad de los conciertos mencionados entre las mencionadas instituciones[506].

El Justicia de Aragón no ha suscrito ningún convenio de cooperación y coordinación con el Defensor del Pueblo, pero su actuación en este ámbito no resulta muy diferente de la de aquellos

---

503 El artículo 24.3 del Reglamento de Organización del Defensor del Pueblo prohibe a la institución estatal delegar en los órganos similares de las Comunidades Autónomas la competencia que le ha sido atribuida por el artículo 54 de la Constitución en orden a la defensa de los derechos comprendidos en el título primero.

504 Ver artículo 6 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

505 Sin olvidar el segundo objetivo de esta Ley, que era la extensión del régimen de garantías y prerrogativas de la institución estatal a las figuras similares de las Comunidades Autónomas y a sus Adjuntos.

506 Además de suponer una ratificación de la competencia exclusiva del Defensor del Pueblo de supervisar cualquier Administración Pública, sea cual sea su ámbito territorial.

Defensores autonómicos que si lo han firmado[507]. Las quejas relativas a la Administración de la Comunidad Autónoma son aceptadas en su tramitación tanto por el Justicia como por el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la solicitud de los ciudadanos manifestada al dirigirse a una u otra institución. De este modo se respeta así la potestad general supervisora del Defensor del Pueblo y se mantienen intactas las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía al Justicia de Aragón. Pero ya en la fase de investigación, el Defensor del Pueblo da traslado al Justicia de todas las quejas que recibe con relación a esta Administración para evitar duplicidades indeseadas[508]. El Justicia, no obstante puede solicitar el auxilio del Defensor del Pueblo respecto de aquellas quejas y actuaciones relativas a la Administración aragonesa que, por su transcendencia, pudieran implicar una resolución cuyos efectos prácticos eventualmente incidan en el área de actuación de la Administración General del Estado.

B) El Justicia y la Administración Local

La potestad supervisora del Justicia en su misión de defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos no termina en el ámbito de la Administración Autonómica, la Ley reguladora de la institución, en su artículo 2.2, amplia la posibilidad de supervisión a la actuación de los entes locales aragoneses en todo lo que afecte a materias en las que el Estatuto de

507 Cinco son los Defensores Autonómicos que han firmado un convenio con la institución estatal: El Síndic de Greuges catalán, el Diputado del Común, el Defensor del Pueblo andaluz, el Procurador del Común y el Valedor do Pobo.

508 Aquí está la diferencia fundamental entre la actuación del Justicia y el modelo de convenio que han firmado los cinco Defensores Autonómicos. El modelo de convenio (art. 3.1) habilita para que la institución estatal y las órganos similares de las Comunidades Autónomas «*investiguen y resuelvan*» las quejas relativas a la Administración Autonómica de acuerdo con la solicitud de los ciudadanos al dirigirse a una u otra. Eso sí, sólo en el supuesto de detectarse una duplicidad, al haberse dirigido el ciudadano a ambas instituciones planteando la misma queja, ésta será investigada y resuelta por el Defensor del Pueblo Autonómico.

Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Pero la sentencia del Tribunal Constitucional 142/1988, de 2 de octubre que resolvía el recurso nº 868/85 interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra algunos preceptos de la Ley reguladora del Justicia, entre otros, éste que regulaba la capacidad supervisora sobre la Administración Local, vino a restringir el campo de acción de la institución en esta materia.

El Tribunal Constitucional consideró que el precepto literalmente interpretado chocaba frontalmente con el art. 33.2 del Estatuto aragonés que inequívocamente circunscribe el ámbito de supervisión de El Justicia a la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, y «no puede considerarse actividad de la Comunidad Autónoma más que la ejercida por ella a través de los órganos dependientes de la propia Comunidad, dependencia que no puede predicarse de la actividad de los entes locales, puesto que la autonomía de éstos para la gestión de sus intereses está bajo la salvaguardia del art. 137 de la Constitución»[509].

La constitucionalidad del precepto se salvó siempre que se interpretara que las facultades de supervisión del Justicia sobre los entes locales aragoneses sólo podrán ejercerse en materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón y respecto las que ésta haya, además, transferido o delegado en los entes locales[510]. Sólo así el Tribunal Constitucional entiende que el Justicia se mantiene dentro de la actuación de supervisión de la Administración de la Comunidad Autónoma que le confiere el Estatuto de Autonomía.

---

509 Fundamento Jurídico quinto de la STC 142/1988, de 12 de junio. BOE del 8 de agosto de 1988.

510 Esta interpretación se ajusta a la distinción de competencias propias de las entidades locales de las atribuidas por delegación, a que se refiere el artículo 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local, y mientras las primeras se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, las competencias delegadas se ejercitan «en los términos de la delegación que puede prever técnicas de dirección y control...».

Hay que tener además en cuenta para completar el análisis de la situación, la Ley estatal 36/1985, de 6 de noviembre, reguladora de las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas similares, que supone la primera regulación por Ley ordinaria estatal de los Defensores Autonómicos. Esta Ley viene a anticipar en su artículo 2.1 lo que más tarde sería la interpretación restrictiva del Tribunal Constitucional, al considerar como ámbito propio de supervisión de los Defensores Autonómicos, «la Administración Autónoma y las Administraciones de los entes locales cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas de aquélla» y en todo aquello «que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía».

De este modo el resultado final de la Ley fue bien contrario a la voluntad de los poseedores de la iniciativa legislativa (el Parlamento catalán, el andaluz y el aragonés), que era fundamentalmente defensora de las competencias y posibilidades de acción de las figuras autonómicas, elaborando para ello un régimen de cooperación basado en la suscripción de acuerdos con el Defensor del Pueblo sin que supusiera una reducción en las competencias de este último y que evitara duplicidades burocráticas inútiles.

El cambio de intenciones, que se produjo durante la tramitación parlamentaria, motivó la presentación de un recurso de inconstitucionalidad por el Parlamento catalán contra el citado precepto de la Ley 36/85, al estimar que restringía el poder supervisor del Síndic de Greuges[511]. La sentencia del Tribunal Constitucional 157/1988, de 15 de septiembre, concluyó que el precepto impugnado no restringía los poderes del Síndic, sino que los aumentaba al incluir funciones no previstas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

---

511 La regulación legal en Cataluña sobre este asunto era idéntica a la argonesa. El Estatuto catalán no atribuía poder supervisor al Síndic de Greuges sobre los entes locales catalanes, pero sí lo hacía La Ley reguladora de la institución, en el artículo 1.1, en términos iguales a la Ley del Justicia.

El argumento clave que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional mencionada hasta el momento para la determinación de las relaciones de los Defensores Autonómicos con los entes locales de su respectivo territorio, es la mayor o menor amplitud de funciones que reconocen los distintos Estatutos de Autonomía a estas figuras.

El Justicia de Aragón, al igual que el Síndic de Greuges Catalán, el Defensor del Pueblo andaluz y las figuras previstas, pero todavía no creadas, en el Estatuto de Autonomía balear y de La Rioja, se configura estatutariamente con una referencia concreta al ámbito funcional de su actuación, vinculándose de modo especial a la Administración de la Comunidad Autónoma. En cambio, existe otro grupo de Estatutos de Autonomía que se limita a prever la creación de una institución similar a la del Defensor del Pueblo (pero con ámbito autonómico) remitiéndose en lo que respecta a las funciones al posterior desarrollo legal (Estatuto vasco y gallego) o describiendo estas funciones de un modo muy amplio (Estatuto de Autonomía de Valencia, Cantabria Canarias y Castilla y León[512]). Este segundo grupo, y según el contenido de las sentencias del Tribunal Constitucional, al no contar con restricciones estatutarias puede ampliar por vía legal las funciones de sus respectivos Defensores, siempre dentro del ámbito territorial y competencial de las mismas, a la supervisión de la actividad de las Administraciones Locales en el ejercicio de competencias autonómicas, como efectivamente se hizo en las Leyes que desarrollaban el precepto estatutario[513].

La situación para las figuras autonómicas del primer grupo es más conflictiva, pues la existencia de una potencial restricción

---

512 Estas dos últimas Comunidades Autónomas han ampliado el ámbito de acción de sus respectivas instituciones en sendas reformas estatutarias realizadas en 1996 y 1999 respectivamente.

513 Es el caso de la Ley 3/1985 reguladora del Ararteko, de la Ley 6/1984 del Valedor do Pobo (modificada por Ley 3/1994), de la Ley 11/1988 reguladora del Síndic de Greuges valenciano y de la Ley 1/1985 del Diputado del Común).

en los Estatutos de Autonomía puede amparar una interpretación limitativa de las posibilidades de actuación de los Defensores autonómicos en relación con la Administración Local. El panorama es especialmente complicado para el Justicia, al ser su Ley reguladora la única impugnada ante el Tribunal Constitucional mientras que el resto de los Defensores autonómicos cuyas leyes reguladoras están redactadas en términos similares a la Ley aragonesa (o aún más amplios), al no haber sido impugnadas ante el Alto Tribunal, no han visto menoscabadas las facultades de supervisión sobre la Administración Local: Pero no hay que olvidar como bien recuerda EMBID IRUJO que «la afección al régimen jurídico del resto de los Comisionados Parlamentarios Autonómicos no se produce mediante la aparición de la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/1988, sino vía Ley 36/1985»[514], que obliga a todos los Defensores Autonómicos y cuyo contenido se vio ratificado en dicha sentencia del Tribunal Constitucional 157/1988.

Pero este marco legal tan restrictivo, tiene su contrapunto en los Acuerdos de colaboración que ha firmado el Defensor del Pueblo con alguna de estas figuras autonómicas. Estos convenios contemplan de un modo especial las relaciones de estos Defensores con los entes locales de su territorio, y habilitan a las figuras autonómicas a investigar y resolver las quejas relativas a las Administraciones Locales de su Comunidad en todo aquello que afecte a materias en las que el Estatuto de Autonomía otorga competencia a la Comunidad Autónoma, remitiendo al Defensor del Pueblo aquellas que sean de competencia de éste. Es más, en el supuesto de detectarse duplicidades, la resolución de las quejas, al igual que ocurría en el ámbito de Administración Autonómica, se atribuye normalmente al Defensor autonómico.

El contenido de estos convenios revela la interpretación tan favorable que realiza la institución estatal de la competencia super-

514 EMBID IRUJO, A., Los comisionados parlamentarios autonómicos y el control de la Administración Local. En «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», 1988, nº 238, p. 1121.

visora de los Defensores Autonómicos sobre la actividad de la Administración Local, que comprende que no sólo en el terreno competencial concurrente en materia de entes locales (esto es, el referido a las competencias que estos entes ejercen por transferencia o delegación de la respectiva Comunidad Autónoma) sino también en relación a la actividad local referida a materias en las que los Estatutos de Autonomía otorgan competencias a la Comunidad Autónoma, quién investiga y resuelve es el Defensor Autonómico. Es decir, que éste actúa respecto de las competencias delegadas y de las competencias propias de los entes locales que versen sobre materias que sean de ámbito competencial atribuido por el bloque de la constitucionalidad a las Comunidades Autónomas[515].

La suscripción de este convenio aclara por tanto de una manera definitiva la posibilidad de actuación de cada Defensor Autonómico, y así lo han hecho como hemos visto cinco ombudsmen autonómicos. Pero ni el Ararteko, ni el Síndic de Greuges valenciano[516], ni el que aquí más nos interesa, el Justicia de Aragón han suscrito este convenio de cooperación y colaboración con el Defensor del Pueblo. Este último además tiene la dificultad añadida de la estricta interpretación que del artículo 2.2 de su Ley reguladora se debe hacer.

Pero en la práctica, no existe diferencia entre la actividad realizada por las instituciones que han firmado estos acuerdos y las que aún no cuentan con este instrumento de colaboración. El Justicia de Aragón, que asume los contenidos de este convenio aunque no los haya firmado, y ante el silencio de la institución esta-

---

515 En este sentido se pronunció el entonces Defensor del Pueblo, MARGARITA RETUERTO BUADES, en la comunicación: Ámbito propio del Defensor del Pueblo y relaciones de coordinación y cooperación con los órganos de las Comunidades Autónomas presentada en unas Jornadas celebradas en Valladolid en 1995 y que se publicó en: El Procurador del Común: Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas. Cortes de Castilla y León y Universidad de Valladolid, Valladolid, 1995, págs. 111-112.

516 Las instituciones del Ararteko y del Síndic de Greuges valenciano cuentan a su favor para defender la no necesidad de firmar estos convenios con la antes expuesta amplitud de su Estatuto de Autoeconomía.

tal, extiende sus competencias a toda la actividad ordinaria de los entes locales aragoneses. La dificultad para la firma de un convenio entre el Defensor del Pueblo y el Justicia estriba en la restricción impuesta por la sentencia del Tribunal Constitucional a las competencias de esta última institución sobre la Administración Local, que imposibilita la elaboración de un convenio en los mismos términos de los ya redactados. Y por otra parte sería difícilmente justificable la aplicación de un marco de colaboración entre ambas instituciones diferente del resto de los Defensores Autonómicos.

C) El Justicia y la Administración Periférica

La capacidad de actuación del Justicia no finaliza con la labor de supervisión que realiza sobre las Administraciones Autonómica y Local (ésta última con los límites señalados en el epígrafe anterior), sino que en el desempeño de las funciones que le atribuye el Estatuto de Autonomía, puede dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma[517], lo que evidentemente incluye a la Administración Periférica del Estado en Aragón.

Aunque el marco teórico que regula las relaciones del Justicia con esta Administración no presenta la confusión e indeterminación que veíamos en el epígrafe anterior, la potestad para dirigirse a cualquier órgano de cualquier Administración presente en Aragón despertó recelos en el Gobierno de la Nación, y el precepto de la Ley reguladora de la institución que recogía esta posibilidad fue otro de los impugnados ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno de la Nación en el recurso nº 868/85.

---

517 Ver artículo 2.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

El recurrente consideraba que el citado precepto extendía la facultad supervisora del Justicia a la actividad de la Administración del Estado[518], infringiendo así los límites fijados por el Estatuto de Autonomía aragonés e invadiendo las competencias estatales. La sentencia del Tribunal Constitucional 142/1988, de 2 de octubre, en consonancia con la argumentación de los representantes de las Cortes de Aragón y de la Diputación General, rechaza esta interpretación[519] y declara la constitucionalidad del precepto, que según interpretación del propio Tribunal, se limita a autorizar o hacer posible que el Justicia se ponga en comunicación con cualquier organismo o dependencia de las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma a efecto de solicitar la ayuda que resulte necesaria tanto para proceder a la protección de la defensa de los derechos individuales y colectivos como para el cumplimiento de las otras dos misiones asignadas estatutariamente.

Es por ello, que los órganos o personas a quienes se dirija el Justicia en virtud de este artículo 2.3, le prestan información y auxilio en función de las normas que le son aplicables[520], no como consecuencia de este precepto, que como hemos visto no establece

518 Para el Abogado del Estado la expresión «podrá dirigirse» se debe entender como la potestad otorgada al Justicia para dirigirse con efectos vinculantes, y generando obligaciones, a órganos de la Administración del Estado con sede en la Comunidad Autónoma.

519 La sentencia del Tribunal Constitucional se apoya entre otros argumentos en la propia redacción de la Ley reguladora, que diferencia el término «supervisión» que utiliza en los apartados 1 y 2 del artículo segundo para referirse a la Administración Autonómica y a los entes locales aragoneses, con la expresión «dirigirse a» que emplea el número 3 para «cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma». Si esta expresión implicase la capacidad de supervisión sobre todas las dependencias administrativas de cualquier Administración residencias en la Comunidad Autónoma, los dos primeros apartados resultarían prácticamente innecesarios, e innecesario sería también el artículo 5, que, al referirse a la obligación de auxilio, lo hace con referencia a «los órganos y entes sujetos a la supervisión del Justicia» (fundamento jurídico 3º).

520 Sin olvidar el principio general de colaboración, que debe regir en las relaciones entre los órganos del poder central y los de las Comunidades Autónomas. Este deber de colaboración se encuentra incluso plasmado en el artículo 2 de la Ley 2/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que recoge la posibilidad de que las Comunidades Autónomas soliciten de la Administración del Estado la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias.

la subordinación de todas las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma a la supervisión del Justicia de Aragón, ni impone obligación alguna para tales Administraciones.

En la práctica, la institución del Justicia se ha sentido habilitado según esta interpretación del artículo 2.3 para dirigirse a cualquier órgano de la Administración Periférica del Estado en Aragón. Esta actividad se ha configurado como una mediación que sólo se lleva adelante si el concreto órgano de la Administración estatal lo acepta: En aquellos expedientes en los que se constata alguna irregularidad, y ésta no es corregida motu propio, personal de la institución se dirige al funcionario u organismo afectado comunicándole que ha constatado la irregularidad denunciada, y le recuerda que según la legislación vigente él no está sometido a la supervisión del Justicia, pero le sugiere la posibilidad de poner solución a la irregularidad y así no remitir el expediente al Defensor del Pueblo[521]. Si en un plazo prudencial no hay respuesta se remite el asunto al Defensor con la información precisa.

Del total de los 12.827 expedientes admitidos a trámite y ya archivados por la institución durante todo este periodo de análisis, ni siquiera el 20% (19,8%) de los mismos (2.542 expedientes) han sido remitidos, ya sea inicialmente o después de finalizar el proceso indagatorio, al Defensor del Pueblo o a otro Defensor Autonómico[522]. Es decir, más del 80% de los expedientes quedan resueltos en Aragón de una u otra forma. y, no en todos los casos, los asuntos se encuentran bajo la potestad de supervisión de la institución. Si atendemos a la distribución de las quejas según las distintas Administraciones Públicas, observamos que el 27,6 % de las mismas se han presentado frente a actuaciones de organismos de la Administración Periférica[523]. Es decir, existe un desfase evi-

521 A este tipo de expedientes hay que unir otros que se resuelven simplemente solicitando información al organismo o funcionario afectado y tampoco se remiten al Defensor del Pueblo, o aquellos que constatando después del estudio del expediente que no existe irregularidad alguna, se archivan por la propia institución.

522 Ver cuadro XXIV del capítulo IV, p. 157.

523 Ver cuadro XVI del capítulo IV, p. 146.

dente entre el número de quejas recibidas y tramitadas referidas a este ámbito de la Administración Pública y los expedientes que se remiten al Defensor del Pueblo, un número mucho menor, en el que además debemos incluir aquellos expedientes, agrupados en el cuadro XVI del capítulo IV bajo la categoría «Otros»[524], sobre los que el Justicia no tiene potestad supervisora.

La institución se ha separado así sensiblemente en su actividad ordinaria de las directrices legales que regulan su régimen de colaboración con el Defensor del Pueblo. Este deber de colaboración en el ámbito concreto de la Administración Periférica, según el artículo sexto de la Ley del Justicia y el artículo segundo de la Ley estatal 36/1985, se configura en dos direcciones: Por un lado, el Justicia sólo puede actuar frente a la Administración ajena a su competencia a través de la colaboración que le puede prestar el Defensor del Pueblo. A tal efecto, el Justicia debe comunicar a la institución estatal las quejas relativas a la actividad de esta Administración que se le presenten, dando cuenta de ello al autor de la queja[525]. Desde el plano del Defensor del Pueblo, éste puede solicitar la cooperación del Justicia para la investigación de las quejas relativas a órganos periféricos de la Administración General del Estado con sede en Aragón. Esta cooperación puede concretarse tanto en quejas individualizadas, como en áreas generales de la actuación administrativa.

En la primera de las dos situaciones el principio de colaboración se configura en palabras de FOLCHI y BAYONA como «criterio o principio de actuación directa y obligatorio»[526]: El Justicia

524 En esta categoría están incluidas Entidades Públicas Empresariales, Organismos Autónomos Estatales, Entes Corporativos como Colegios Profesionales, Cámaras de distinta índole y Comunidades de Regantes.

525 El Defensor del Pueblo puede informar al Justicia de Aragón del resultado de las gestiones realizadas para la resolución de estas quejas.

526 FOLCHI, I. y BAYONA, A., La defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Instituciones similares al Defensor del Pueblo. En "Revista Vasca de Administración Pública", nº 6, p. 101.

debe coordinar sus funciones con el Defensor del Pueblo (art. 6.1 de la Ley 4/85 del Justicia de Aragón) mientras que en la segunda el principio de cooperación se configura como potestativo a instancias del Defensor del Pueblo: Esta institución puede solicitar la cooperación del respectivo Comisionado autonómico (art. 2.3 de la Ley estatal 36/85).

Las relaciones con el Defensor del Pueblo, con quién no ha suscrito como hemos visto ningún convenio[527], se basan en la aceptación tácita por esta institución de la ya mencionada función de mediación del Justicia sobre las posibles irregularidades producidas por los órganos periféricos de la Administración General del Estado.

Hay dos situaciones especiales en la competencia general del Defensor del Pueblo para supervisar la actividad de la Administración[528], que influyen directamente en la relación del Justicia de Aragón con la Administración Periférica: El control de la Administración de Justicia y de la Administración Militar.

La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo no atribuye a esta institución la competencia para supervisar la actividad de la Administración de Justicia, y aunque prevé la posibilidad de que los ciudadanos le envíen quejas referidas al funcionamiento de la misma, no puede iniciar ninguna actuación de oficio ni realizar

527 Estos convenios de cooperación y colaboración, en lo que se refieren a la Administración Periférica se limitan en su mayor parte a recopilar y ordenar el contenido de todos aquellos preceptos que en las distintas normas legales reguladoras de dichas instituciones se ocupan de este ámbito: Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril del Defensor del Pueblo, Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo de 6 de abril de 1983, Ley estatal 36/1985, de 6 de noviembre, y las Leyes y normas de funcionamiento de las figuras autonómicas.

528 Bajo el título de «Ámbito de competencias» en Título II (capítulo II), la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, contempla las actuaciones de la institución estatal con las Comunidades Autónomas, la Administración Militar y la Administración de Justicia. El capítulo no recoge un cuadro completo del ámbito de sus competencias, si no que está dedicado a regular estas situaciones específicas en la potestad supervisora del Defensor del Pueblo.

ningún tipo de investigación, debe limitarse a dirigirlas al Ministerio Fiscal[529]. El Defensor del Pueblo actúa en este caso como un mero transmisor sin capacidad de intervención alguna. La exclusión de la Administración de Justicia del ámbito de supervisión del Defensor del Pueblo conlleva que las instituciones análogas de las Comunidades Autónomas estén imposibilitadas para realizar cualquier actuación sobre los órganos jurisdiccionales asentados en sus respectivos territorios. La situación del Tribunal Superior de Justicia de Aragón previsto por la Constitución (art. 152) y configurado por el Estatuto (art. 28) como el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial de la Comunidad Autónoma no es distinta. La unidad del poder judicial, consagrada en los artículos 117.5 y 122 de la Constitución y el principio de independencia judicial reconocido en el artículo 117.1 comporta que el citado Tribunal no pueda ser considerado como órgano judicial de la Comunidad Autónoma, sino como un órgano de la Administración de Justicia asentado en su territorio[530], y en consecuencia, sujeto exclusivamente a la actividad investigadora del Ministerio Fiscal.

Desde la institución del Justicia se ha establecido unilateralmente un mecanismo de actuación consistente en remitir directamente al Defensor del Pueblo todas aquellas quejas admitidas[531]

---

529 Después de la remisión al Ministerio Fiscal, la queja puede emprender dos caminos distintos, bien ser objeto de investigación por el propio Ministerio Fiscal para que éste adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley o bien dar traslado de la queja al Consejo General del Poder Judicial. La Ley orgánica del Defensor del Pueblo establece esta doble vía «según el tipo de reclamación de que se trate», sin entrar en más detalles. GIL ROBLES, A., En El control parlamentario de la Administración, INAP, Madrid, 1981, afirma que con esta redacción se están previendo dos tipos de quejas, las que se refieren a la oportunidad de las decisiones o a la conducta personal de Jueces y Magistrados (el Poder Judicial) que se trasladarían al Consejo General del Poder Judicial y las referidas al anormal funcionamiento del aparato administrativo de la Justicia de las que se encargaría el Ministerio Fiscal.

530Ver artículo 149.1.5 de la Constitución española

531 No se entra en el examen de ninguna queja que esté pendiente de resolución judicial y suspende su intervención cuando se interpone por la persona interesada demanda, denuncia o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de investigar sobre los problemas generales que se desprenden de las mismas.

que se refieren a la actuación de órganos judiciales radicados fuera de la Comunidad Autónoma, y el resto siguen el mismo proceso de tramitación que genéricamente se aplica a todas las quejas referidas a la Administración Periférica[532].

Por lo que respecta a la Administración militar, los poderes del Defensor del Pueblo son más amplios, ya que conserva la posibilidad de iniciar sus actuaciones tanto de oficio como a instancia de los ciudadanos con el único límite de no interferir en el mando de la Defensa Nacional[533]. A diferencia de lo que sucedía con las quejas referidas a la Administración de Justicia, todas las quejas recibidas por el Justicia de Aragón sobre esta materia han sido remitidas directamente al Defensor del Pueblo a excepción de aquellas quejas en las que no se denuncia una actuación irregular administrativa sino que sólo se solicita información (generalmente sobre determinados aspectos de la prestación del servicio militar) que son resueltas desde la institución aragonesa.

3, EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LOS EXPEDIENTES (1988-1998)

A) Procedencia de las quejas atendiendo al presentador

Del total de las 14.828 quejas tramitadas en la institución del Justicia relativas al irregular funcionamiento de la Administración, casi el 86% de las mismas (12.696 quejas) han sido presentadas por personas físicas, lo que no quiere decir que sean firmadas por una sola persona, ya que es práctica habitual la

532 De este modo la institución del Justicia supera así en la práctica una de las interpretaciones más favorables a la capacidad de actuación de los Defensores Autonómicos, la expuesta por FOLCHI, I. y BAYONA, A., que sugerían que «los Comisionados territoriales pudieran ser por delegación del Defensor del Pueblo, receptores de las reclamaciones suscitadas en relación a los órganos judiciales con sede en el ámbito de la Comunidad». El Justicia no sólo recoge estas quejas si no que amplía el ámbito a todo el país, y sobre las primeras ejerce la ya conocida labor de mediación.

533 La determinación de este límite, establecido en la Ley de una manera bastante imprecisa, queda al criterio de la autoridad militar

presentación de una sola queja firmada por una gran cantidad de ciudadanos afectados por el asunto que se denuncia. Tan sólo un 12,7% del total de las quejas tiene como presentador a una persona jurídica (1.897 quejas), que en la mayor parte de las casos se trata de colectivos organizados como asociaciones, sindicatos, ONG's y cuyo peso en el total de los expedientes se hace más relevante en áreas como Educación y Cultura, Medio Ambiente o Función Pública.

En el apartado de personas jurídicas es destacable la participación de los Ayuntamientos aragoneses que han presentado 285 quejas durante estos quince años. Una cuarta parte de las mismas se presentó en el mismo año, 2001, y sobre un mismo asunto, la discrepancia con la distribución del Fondo Local de Aragón por parte de la Diputación General de Aragón para ese año. La Ley reguladora del Justicia ya recogía la posibilidad de estos organismos de dirigirse a la institución tanto en su condición de personas jurídicas como los miembros de las Corporaciones Locales individualmente, en asuntos referidos a su ámbito territorial.

Por último, los expedientes de oficio tienen un peso irrelevante en el total de los expedientes incoados, un 1,5% (235 expedientes) han sido abiertos por la propia institución. La Oficina del Justicia se limita a completar la actuación de los ciudadanos, verdaderos protagonistas en la denuncia de posibles irregularidades en la actuación de la Administración Pública, seleccionando de oficio algunos campos de interés social que no se reflejan en las quejas presentadas a iniciativa de parte, o bien porque se trata de asuntos que han generado una elevada presentación de denuncias ante la institución. De la observación de los datos recogidos en el cuadro XLIII destaca en lo referido a los expedientes de oficio, como ha ido aumentado hacia el final del periodo estudiado la actividad de la institución en este asunto, que en los últimos tres años ha abierto un numero de expedientes que multiplica por seis la media de los incoados durante el resto de los años.

CUADRO XLIII
RELACIÓN DE PRESENTADORES DE QUEJAS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
PERSONAS FÍSICAS	881	654	982	430	524	724	1305	828	746	1179	873	820	830	832	1088	**12.696**
PERSONAS JURÍDICAS	154	101	92	70	71	75	89	116	174	107	116	118	146	273	195	**1.897**
Colectivos organizados	112	87	65	59	67	67	78	99	151	96	109	106	139	198	179	**1.612**
Aytos.	42	14	27	11	4	8	11	17	23	11	7	12	7	75	16	**285**
EXPEDIENTES DE OFICIO	5	4	—	5	2	2	4	8	21	20	19	25	20	70	30	**235**
TOTAL	**1040**	**759**	**1074**	**505**	**597**	**801**	**1398**	**952**	**941**	**1306**	**1008**	**963**	**996**	**1175**	**1314**	**14.828**

B) Distribución de los expedientes por materias

En la distribución de las quejas según materias, es el área de Función Pública con 2.395 expedientes abiertos, la que recoge un mayor número de quejas, casi mil más que la que le sigue en segundo lugar, Educación y Cultura. Este dato muestra la demanda de los ciudadanos, en especial de aquellos que se han visto directamente afectados, para que las normas de acceso a la función pública sean objetivas y transparentes, evitándose las actuaciones arbitrarias o no ajustadas a la normativa vigente. Las repetidas denuncias sobre esta situación y las correspondientes resoluciones del Justicia lejos de disminuir ha ido aumentado en los últimos años del periodo estudiado. Es de destacar las 618 quejas presentadas en 1994, debidas sobre todo a los problemas en la regularización de la situación del personal laboral de la Tesorería de la Seguridad Social, las 81 quejas presentadas en 1995 contra la Oferta Pública de Empleo aprobada a finales del año 1994 por la Diputación General de Aragón, o las 61 quejas de 1996 por la situación laboral de los Guardias Forestales de la Diputación General.

No es de extrañar que los asuntos de la vida social, las áreas que suponen los pilares del Estado de Bienestar, Educación y Cultura, Sanidad y Bienestar Social y Urbanismo y Vivienda, sean las que sigan en orden de importancia por el número de expedientes abiertos, 1.556, 1.397 y 1.366 respectivamente. La evolución anual de las quejas en estas áreas no ofrece ningún salto destacable a excepción de las 365 quejas presentadas en 1990 sobre los derechos lingüísticos en la Comunidad Autónoma. La capacidad de actuación del Justicia sobre estos asuntos es muy reducida debido al retraso en el traspaso de competencias a la Comunidad aragonesa en materias de asistencia y bienestar social, en el año 1996, de educación en 1998 y materia de Sanidad en diciembre de 2001. Supone por tanto un gran reto para la institución atender debidamente estas denuncias, que denotan una gran preocupación de la ciudadanía aragonesa sobre la gestión de estos servi-

cios públicos, utilizando los limitados medios a su alcance. La institución del Justicia ha desarrollado toda su capacidad de mediación, concebida de una manera generosa, para hacer frente a esta demanda social.

Por lo que afecta al área de Urbanismo y Vivienda, señalar que mayoritariamente están referidas al acceso a una vivienda digna. El grueso de los expedientes se refiere a las dificultades en el acceso a viviendas de promoción o propiedad pública, bien como dueños o como arrendatarios, así como a las subvenciones o ayudas oficiales para la adquisición y rehabilitación de viviendas. Destacar por último las quejas referidas a Justicia (977 expedientes), sobre cuya actividad jurisdiccional carece de capacidad de supervisión tanto el Justicia como el Defensor del Pueblo, y sobre su actividad administrativa la potestad supervisora le corresponde en exclusiva a éste último. La preocupación de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma por el funcionamiento de la Administración de Justicia no difiere de la del resto del país que las encuestas revelan como generalizada. La serie anual correspondiente a esta materia nos deja ver que el número de quejas recibidas en la institución va disminuyendo en los últimos años, lo que sin duda denota un mayor conocimiento por parte de los aragoneses de las competencias y funciones del Justicia que como hemos visto son escasas en este ámbito.

Aquellas materias que han generado un menor número de quejas son Defensa con 223 expedientes y Menores con 248. La propia configuración del área de menores explica este resultado, ya que los menores no suelen dirigirse a la institución buscando soluciones a los problemas que padecen sino que la principal actividad la desarrollan desde la Oficina del Justicia incoando expedientes de oficio ante el conocimiento de situaciones nocivas o perjudiciales para los menores. En el área de Defensa el bajo número de expedientes se debe tanto al final del servicio militar obligatorio como a la falta de competencias que la institución tiene sobre este asunto y al igual que ocurría con el área de Justicia, el

número de quejas va disminuyendo conforme van pasando los años, Sólo es destacable el dato referido al año 1990, con 104 quejas, que destaca sobremanera en relación con los 13 expedientes abiertos de media durante este periodo. Este aumento tan significativo en ese año se debe a la entrada de 68 quejas sobre la situación de la Base Aérea de Zaragoza.

Para observar la evolución del número de expedientes de las materias arriba señaladas como del resto sobre el que se ha presentado queja se incluye el siguiente cuadro:

CUADRO XLIV
EXPEDIENTES SEGÚN MATERIAS

FUNCIÓN PÚBLICA

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	77	50	248	50	61	94	618	201	269	105	97	125	151	131	118	2.395
EXPDTS. ARCHIVADOS	41	69	245	43	33	68	660	158	320	10	177	67	88	65	93	2.137

EDUCACIÓN Y CULTURA

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	77	48	365	88	110	21	88	110	88	73	80	76	79	113	140	1.556
EXPDTS. ARCHIVADOS	40	55	45	48	157	341	85	103	95	77	60	41	55	61	111	1.374

SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	109	45	154	40	52	108	106	47	50	81	114	103	119	121	148	1.397
EXPDTS. ARCHIVADOS	26	99	133	49	54	68	138	85	49	72	89	79	80	81	108	1.210

URBANISMO Y VIVIENDA

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	72	42	39	38	65	92	88	98	176	89	110	95	86	127	131	1.366
EXPDTS. ARCHIVADOS	23	47	50	33	60	76	128	110	176	93	86	55	44	42	101	1.124

ECONOMÍA Y HACIENDA

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	8	37	40	25	34	36	56	129	88	109	99	95	79	150	78	1.113
EXPDTS. ARCHIVADOS	28	46	30	29	44	41	59	126	86	110	85	65	53	42	57	901

OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	41	28	46	25	54	51	122	43	78	78	67	55	85	81	125	979
EXPDTS. ARCHIVADOS	17	26	39	37	47	49	136	43	82	75	58	32	60	69	100	872

SEGURIDAD SOCIAL

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	100	60	30	—	—	34	40	26	31	255	101	66	41	38	63	905
EXPDTS. ARCHIVADOS	60	81	48	—	—	35	43	28	30	250	105	39	36	25	62	862

INTERIOR

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	32	14	22	25	28	41	40	40	74	77	53	81	97	108	113	885
EXPDTS. ARCHIVADOS	16	27	15	29	10	32	57	31	92	77	30	69	76	90	99	770

MEDIO AMBIENTE

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	29	23	38	43	45	47	34	38	75	64	60	54	54	97	96	797
EXPDTS. ARCHIVADOS	2	8	18	26	57	39	76	37	70	53	60	33	8	19	48	574

AGRICULTURA, GANADERIA Y MONTES

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	51	140	13	13	19	36	27	20	28	159	32	31	35	35	35	674
EXPDTS. ARCHIVADOS	23	25	21	17	14	143	30	24	25	23	151	15	19	26	19	595

OTROS SUPUESTOS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	35	27	20	14	12	6	14	35	57	62	69	44	44	47	80	566
EXPDTS. ARCHIVADOS	28	29	19	17	9	6	18	23	58	66	56	28	21	16	69	463

En el apartado otros supuestos están incluidas aquellas quejas que no tienen acomodo en la clasificación realizada o que afectan a dos materias en una misma queja.

TRABAJO

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	39	10	18	—	12	56	20	49	51	49	24	32	28	32	50	470
EXPDTS. ARCHIVADOS	25	15	17	—	—	26	58	49	46	58	21	26	19	15	40	415

INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	43	16	10	9	10	19	30	43	25	23	30	32	31	9	21	351
EXPDTS. ARCHIVADOS	10	26	16	16	8	17	34	49	23	24	19	19	21	5	17	306

MENORES

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	14	7	8	7	6	11	15	6	24	27	—	28	23	37	35	248
EXPDTS. ARCHIVADOS	4	8	8	1	19	5	20	7	19	26	—	22	19	32	30	220

DEFENSA

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
EXPDTS. ABIERTOS	13	94	18	13	11	32	7	6	8	12	6	3	—	—	—	223
EXPDTS. ARCHIVADOS	8	6	104	19	8	32	7	7	9	12	7	3	—	—	—	222

C) Distribución temporal de los expedientes por organismos

Si atendemos a la distribución de las quejas según la Administración a la que van dirigidas, constatamos que la actividad de la Administración Autonómica es la principal denunciada con 3.891 quejas, seguida de la Administración Local con 3.077 quejas y por último la actuación de la Administración Periférica del Estado con 2.298 quejas. Esta distribución de las quejas resulta muy coherente con la configuración de la institución del Justicia cuya facultad fundamental para llevar a cabo sus tres misiones es, no olvidemos, la supervisión de la Administración de la Comunidad Autónoma. Aunque hay que reseñar el elevadísimo número de quejas que se dirigen a la actividad de la Administración Periférica, ante las que el Justicia sólo tiene según su propia Ley reguladora la capacidad de dirigirse a sus organismos y dependencias con sede en la Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a la Administración Autonómica y siguiendo lo expuesto en el apartado anterior referido a la distribución por materias, son el Departamento de Sanidad y Bien-

estar Social (897 quejas), el de Educación y Ciencia (597) y de Ordenación Territorial y Obras Públicas (competente en los asuntos de vivienda) con 549 quejas, los que encabezan junto con el Departamento de Relaciones Institucionales (637 quejas) esta clasificación.

El elevado número de quejas en éste último Departamento se debe a que van dirigidas generalmente a Presidencia todas aquellas quejas del área de Función Pública referidas a la actuación de la Administración Autónoma, y también otras muchas que no corresponden a un Departamento específico.

En lo que afecta a los organismos dependientes de la Administración Periférica, los que más quejas aúnan, en concordancia como señalábamos con la distribución por materias, son las Delegaciones de Educación y Ciencia (550 quejas), de Sanidad y Consumo (472 quejas) y Trabajo y Asuntos Sociales (301 quejas).

De las 3.077 quejas contra la actuación de la Administración Local, más de la mitad van dirigidas contra el Ayuntamiento de Zaragoza y el resto son muy dispersas afectando a gran parte de las poblaciones aragonesas. La centralización de la actividad del Justicia en la ciudad de Zaragoza es una situación que se ha intentado paliar desde la institución con la apertura de las Oficinas en Huesca y Teruel y la habitual presencia del Justicia en ambas provincias.

Por último no hay que olvidar las 232 quejas interpuestas ante diversos organismos agrupados aquí bajo el nombre de «Otros», en el que están incluidas entidades públicas empresariales, organismos autónomos de ámbito estatal y entes corporativos como Colegios Profesionales, Comunidades de Regantes o Cámaras de distinta índole.

CUADRO XLV
EXPEDIENTES POR ORGANISMOS

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
ADMINISTRACIÓN AUTÓNOMA	156	167	54	41	241	82	298	303	182	300	382	391	687	597	3.891
Presidente de la Diputación General de Aragón	—	93	—	—	—	2	2	7	4	3	2	2	—	2	117
Departamento de Agricultura y M. Ambiente	9	16	4	10	49	15	11	27	4	29	34	45	128	50	438
Departamento de Educación y Cultura	7	5	2	—	8	11	26	13	19	49	189	109	147	112	597
Departamento de Economía, Hacienda y Fomento	10	4	1	3	6	5	48	6	7	18	31	51	55	29	274
Dpto. de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes	32	22	24	11	38	41	45	95	24	33	35	24	84	41	549
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales	15	5	—	4	18	—	140	110	44	73	52	11	66	99	637
Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo	78	16	15	11	110	12	22	45	80	95	76	67	121	149	897
Departamento de Industria, Comercio y Turismo	4	5	8	2	12	4	—	—	—	—	7	17	39	12	110
Otros[534]	—	—	—	—	—	—	4	—	—	—	—	—	—	—	4
Cortes de Aragón	1	1	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	3	3	10

534 En el apartado Otros están incluidas las 4 quejas dirigidas al Consejo de la Juventud de Aragón y al Consejo Asesor de RTVE en Aragón

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO	193	515	54	71	31	122	197	131	196	241	135	156	169	87	2.298
Delegación del Gobierno de Aragón	—	—	—	—	—	4	3	1	6	10	8	13	25	38	108
Delegaciones del Ministerio de Educación y Ciencia	45	233	16	26	—	20	38	43	48	59	10	1	11	—	550
Delegaciones del Ministerio de Economía y Hacienda	16	8	7	5	7	19	92	25	28	25	34	21	30	10	327
Delegaciones del Ministerio de Justicia e Interior	18	27	11	4	2	10	37	21	35	22	9	11	21	11	239
Delegaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo	33	117	11	12	10	26	14	23	36	50	31	65	44	—	472
Delegaciones del Mº de Trabajo y Asuntos Sociales	59	20	3	17	5	31	—	1	20	51	28	26	25	15	301
Delegaciones del Ministerio de Fomento	4	6	2		2	2	6	8	10	17	5	4	2	3	71
Delegaciones del Mº de Agricultura, Pesca, Aliment.	—	—	—	1	—	—	—	1	—	1	—	—	—	—	3
Delegaciones del Ministerio de Defensa	8	97	1	1	—	—	1	3	1	1	—	1	1	—	115
Delegaciones del Ministerio de Administración Pública	—	—	—	—	—	—	—	1	2	—	—	—	1	—	4
Ministerio de Asuntos Exteriores	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	1	—	—	1	3
Confederación Hidrográfica del Ebro	10	7	3	5	5	10	6	3	9	5	9	14	9	10	105

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
OTROS	32	32	7	11	11	25	13	6	23	13	15	21	17	6	232
CTNE	3	1	1	1	3	4	4	2	2	3	4	4	5	2	38
CORREOS	2	3	—	—	—	5	—	1	—	1	1	4	5	—	22
Comunidades de Regantes	—	—	—	—	—	1	—	—	2	1	3	1	1	—	9
RENFE	5	15	1	3	—	1	—	1	3	3	2	4	2	—	40
Colegios Profesionales	10	3	—	1	1	5	5	—	—	—	—	—	—	—	25
Universidad	5	4	3	4	3	3	—	—	—	—	—	—	—	—	22
RTVE	5	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6
Varios[535]	2	6	2	2	3	6	4	2	16	5	5	8	4	5	70
ADMINISTRACIÓN LOCAL	117	81	73	85	65	159	174	235	415	309	286	320	359	399	3.077

535 En el apartado Varios están incluidos organismos como Cámaras de Comercio, Cámaras de la Propiedad Urbana, Compañías Eléctricas, ICONA, Mercazaragoza, Real Academia de Bellas Artes de San Luis, o varias Mancomunidades de la Comunidad Autónoma.

4. CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES ABIERTOS SEGÚN INICIATIVA DE QUEJA O DE OFICIO

A) Distribución de los expedientes de oficio por materias

La supervisión de la Administración a diferencia de la Defensa del Estatuto de Autonomía o de la Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés se lleva a cabo casi en su totalidad como consecuencia de las quejas de los ciudadanos, que son los que predeterminan la actuación de la institución.

Sólo un pequeño número de expedientes, 235, son abiertos de oficio por el Justicia, complementando en algunas materias concretas, el análisis de la realidad social aragonesa que se consigue con el seguimiento de las denuncias presentadas.

Es el área de Menores, el que más expedientes de oficio acumula, con 68 abiertos, más de un tercio del total de los incoados durante este periodo. Como ya hemos señalado este dato se debe a la especial configuración del área, que casi no recibe quejas de los propios afectados, y que necesita de la labor de investigación de la institución para detectar aquellas situaciones que presentan una posible violación de los derechos de los menores.

A excepción de las áreas de Medio Ambiente, Sanidad y Bienestar Social, y Educación y Cultura con 53, 33 y 18 expedientes respectivamente, el resto de los abiertos están muy repartidos entre el resto de las materias.

CUADRO XLVI
EXPEDIENTES DE OFICIO

MATERIAS	Nº EXPEDIENTES
Menores	68
Medio Ambiente	53
Sanidad y Bienestar Social	33
Educación y Cultura	18
Otros	13
Obras y Servicios Públicos	9
Interior	9
Justicia	7
Economía y Hacienda	5
Urbanismo y Vivienda	5
Defensa	4
Seguridad Social	4
Agricultura	3
Función Pública	3
Industria, Comercio y Turismo	1
TOTAL	235

B) Expedientes abiertos a consecuencia de queja según Administraciones

En este apartado se pretende desarrollar los cuadros contenidos en el anterior epígrafe dando una visión genérica de cuales son los asuntos que según Administraciones han generado la presentación de quejas por parte de los ciudadanos y que por lo tanto han centrado la actividad supervisora de la institución durante el periodo estudiado.

a) Administración Autonómica

A excepción del área de Función Pública, que es una de las áreas sobre las que más quejas recaen ya sea por vulneración de

un derecho constitucional o como es aquí el caso, ante una actuación anómala o inadecuada de la Administración, que no suponga la conculcación de normas materiales o procedimentales aplicables ni lesión de los derechos subjetivos, el resto de las áreas más denunciadas no tiene nada que ver con las referidas a la protección y defensa de los derechos. Mientras que en el capítulo anterior las materias que más denuncias recibían eran Medio Ambiente y Cultura, en lo que se refiere al irregular funcionamiento de la Administración, son aquí, Bienestar Social, Vivienda y, Obras Públicas junto con Educación las que generan mayor número de expedientes

a') Agricultura, Ganadería y Montes

No son muy numerosas las quejas sobre esta materia sobre todo si se tiene en cuenta el peso específico del sector agrario en Aragón y el contenido efectivo de las competencias de este Departamento en el conjunto de la Administración Autonómica. En general suele tratarse de situaciones concretas que afectan a quién presenta la queja, y no se aprecia la existencia de problemas globales de gestión.

No obstante hay que destacar las quejas relativas a los procedimientos de concentración parcelaria y a los problemas con la adjudicación de los lotes de colonización que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón ha llevado a cabo en diferentes municipios de la Comunidad Autónoma que han sido los asuntos que han provocado la presentación de un mayor número de quejas.

En el primer asunto, se viene a señalar la disconformidad de los interesados con la situación, calidad o cabida de los lotes de reemplazo. El desconocimiento de los ciudadanos sobre el procedimiento que la Administración lleva a cabo para efectuar estas concentraciones parcelarias es una tónica constante en las quejas presentadas, lo que motiva que muchos de los afectados acudan

a la institución del Justicia cuando las Bases y el Acuerdo son ya firmes y no es posible jurídicamente resolver el problema.

Por lo que respecta a las quejas sobre la adjudicación de los lotes de colonización que el Departamento de Agricultura otorga en régimen de concesión administrativa, las denuncias se centran en la incorrección del concurso de adjudicación de dichos lotes (solicitudes, condiciones y baremo).

Es también práctica habitual del Departamento, la falta de resolución expresa frente a peticiones y escritos de los ciudadanos, lo que contribuye a aumentar el desconocimiento de los afectados cuando se ven inmersos en procedimientos de esta envergadura.

En segundo lugar, hay que destacar las quejas planteadas en relación con la gestión de las ayudas previstas en los instrumentos normativos de la Política Agraria Comunitaria (P.A.C.), en especial se denuncia el retraso que sufre la Diputación General de Aragón en el abono a los agricultores de las subvenciones comunitarias.

Si bien estos dos han sido los asuntos que han centrado la actividad de la institución en lo referente a esta materia, no hay que olvidar otras actuaciones del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes que también han generado un significativo número de quejas: La puesta en marcha de procesos expropiatorios para la transformación de tierras de secano en regadío ha generado puntualmente un elevado número de quejas año 1989 (119 quejas) y 1997 (160 quejas). Como vimos en el capítulo anterior, algunos afectados denunciaron esta actuación al considerar que se estaba vulnerando un derecho fundamental (art. 33.3 de la Constitución), pero la mayoría de las quejas se produjeron por discrepancia con la indemnización fijada por la Administración Autonómica.

Nos queda por último por reseñar aquellos expedientes que se han abierto por desacuerdo con la utilización de los pastos, leñas y rastrojeros y de cotos deportivos de caza, impugnándose

en algunos casos las sanciones impuestas en relación con su gestión y utilización. En el caso concreto de los cotos de caza, se han denunciado varios retrasos en los expedientes de reclasificación de estos cotos por parte del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes.

b') Economía y Hacienda

Por lo que se refiere al funcionamiento de la Administración Autonómica en asuntos incluibles en esta área, el mayor número de denuncias se refieren al retraso en la liquidación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, cuya gestión corresponde a la Diputación General de Aragón (Departamento de Economía y Hacienda). Ante los numerosos casos de quejas por el retraso en la liquidación del impuesto se decidió desde la institución abrir un expediente de oficio. Tras la tramitación del mismo se recomendó a la Administración la necesidad de reforzar los servicios que se dedican a la valoración de los bienes.

Destacar asimismo las numerosas quejas de Ayuntamientos aragoneses (70) que mostraban su discrepancia con el reparto del Fondo Local de Aragón para el año 2001, y que motivaron la emisión de una Sugerencia del Justicia a la Diputación General de Aragón, en la que si bien no entraba a juzgar los criterios de distribución al tratarse de un acto discrecional de la Administración Autonómica, sí solicitaba una mejor motivación de las desestimaciones de las ayudas y subvenciones para que la entidad local afectara pudiera ejercitar las acciones que le correspondieran en defensa de sus intereses.

En general se constata la existencia de casos en los que se producen recibos duplicados, errores materiales y una tendencia a interpretar las normas en un sentido restrictivo en cuanto a posibles beneficios fiscales de los ciudadanos.

c') Industria, Comercio y Turismo

El mayor número de expedientes tramitados en esta área se ocupa de quejas que tienen por destinataria a la Diputación General de Aragón como órgano competente para efectuar labores de comprobación y verificación de las condiciones, calidad o facturación del suministro de energía eléctrica, agua, gas, ascensores. El motivo de las quejas, más que propias irregularidades administrativas pone de manifiesto la disconformidad de los interesados con las resoluciones administrativas adoptadas tras efectuar las comprobaciones técnicas oportunas. En el mismo grupo se podrían incluir aquellas relativas a la todavía falta de suministro de estos servicios en algunas zonas rurales de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, están las quejas relativas a la denegación o a la tardanza de la Diputación General de Aragón en resolver peticiones de licencias para determinadas actividades industriales o cuestiones relacionadas con el mantenimiento de las mismas que han abarcado una pluralidad de situaciones muy individualizadas que impiden extraer conclusiones generales y en la inmensa mayoría de los expedientes nunca se ha detectado la irregularidad administrativa denunciada.

Por último destacar un pequeño grupo de quejas relacionadas con el funcionamiento del Servicio de Inspección Técnica de Vehículos (I.T.V), tanto de los concesionarios de este tipo de servicios como de los usuarios del mismo por supuestos errores en las revisiones obligatorias de la I.T.V.

d') Ordenación Territorial: Urbanismo y Vivienda

Es sin duda esta materia una de las que mayor número de quejas tramita y la casi totalidad de las mismas se refiere a uno de estos dos asuntos:

Las denuncias de irregularidad o discriminación tanto en el acceso a viviendas de promoción o propiedad pública, bien como

dueños o como arrendatarios, como a las subvenciones o ayudas oficiales para la adquisición y rehabilitación de viviendas. Éstas últimas refieren la disconformidad de los ciudadanos con la denegación de la subvenciones o préstamos de la Diputación General de Aragón o por que no se les ha concedido en las condiciones previstas. En 1996, aumentó considerablemente el número de quejas presentadas, llegando casi al centenar, al producirse un recorte presupuestario en el Departamento que privó de la subvención a muchos ciudadanos que cumplían los requisitos para su obtención.

En el segundo grupo están incluidas aquellas quejas que denuncian la existencia de desperfectos en viviendas de protección oficial, sean de promoción pública o privada; y la actuación de la Diputación General de Aragón como órgano competente para tramitar los expedientes en esta materia. El silencio de la Administración, el incumplimiento del promotor frente a los requerimientos administrativos de efectuar obras de reparación, la lentitud de los Servicios Provinciales de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda en tramitar los expedientes y la falta de adopción de medidas de ejecución forzosa por parte de la Administración son los principales argumentos de estas quejas. El numero de quejas sobre este asunto oscila durante estos años dependiendo de la aprobación de nuevos Planes Cuatrienales de Promoción Pública de la Vivienda de la Diputación General de Aragón.

e') Medio Ambiente

Hay un significativo grupo de quejas referidas a lo que podríamos agrupar bajo el nombre de actividades contrarias a la conservación de la naturaleza y que no se perfilan en su presentación como denuncias ante flagrantes vulneraciones al artículo 45 de la Constitución, sino como actuaciones de la Administración no sujetas a las previsiones legales a las que debe cumplimiento: el proyecto de instalación de empresas (papeleras, empresas depuradoras, etc.) cuya procesos productivos son altamente contaminantes y en muchos casos no ajustados a la normativa europea

existente, la construcción de urbanizaciones en zonas de alto interés ecológico, o la existencia de vertederos ilegales e incontrolados consentidos por la Administración. La solicitud al Gobierno de Aragón de un mayor control y sometimiento a la ley es el argumento fundamental de las resoluciones de la institución.

Son también reseñables aquellas quejas que en primer lugar iban dirigidas a la Administración Local por su inacción frente a la vulneración del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y ante la falta de respuesta de ésta, fueron elevadas a la Diputación General de Aragón.

f') Obras Públicas y Servicios Públicos

Las quejas englobadas en esta materia suelen afectar a procedimientos expropiatorios por causa de utilidad pública. Los ciudadanos que acuden a la institución lo hacen solicitando información acerca del procedimiento que les afecta, ya que es prácticamente nula la información y conocimiento que del mismo se facilita al administrado a lo largo de su tramitación, lo que le sitúa en una situación claramente inferior frente a la actuación administrativa. En todos estos casos la institución informa de las posibles vías a seguir.

En muchas ocasiones el motivo de la denuncia es o bien la utilización abusiva por la Administración del procedimiento de expropiación forzosa por vía de urgencia (previsto en el art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa) o el caso más flagrante de la utilización de la vía de hecho que carece de toda cobertura legal, crea indefensión al ciudadano y lo coloca ante los hechos consumados de la Administración. En ambas situaciones los expedientes se resuelven sugiriendo al organismo competente, la Dirección General de Carreteras y Transportes de la Diputación General de Aragón, que ajuste sus actuaciones al procedimiento legal.

Son igualmente destacables los expedientes que se refieren al retraso en el abono de justiprecios o indemnizaciones, instando

desde la institución a que se establezcan las previsiones y dotaciones presupuestarias respecto de los bienes a expropiar, evitando cualquier obstáculo que retrase el pago de dichas indemnizaciones.

Un segundo grupo de quejas plantean diversas cuestiones relativas a carreteras y autovías: señalización o estado de las mismas (accesos, acondicionamientos) que escapan al ámbito puramente legal y que obedecen a cuestiones de acierto u oportunidad, que no conllevan irregularidades administrativas pero sí una gestión para mejorar la calidad de servicios que debe prestar la Administración. Son por tanto supuestos que no se ajustan a las competencias del Justicia, pero en los que éste ha intervenido acogiéndose a su labor de mediación.

Por último hay que destacar aquellas quejas con relación a la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de la realización de obras públicas (carreteras, conducciones de agua, etc.). Sobre todo, se ha detectado un desconocimiento generalizado, no sólo en este ámbito de la Administración, del procedimiento administrativo en materia de responsabilidad patrimonial.

En lo que afecta a Transportes, hay que destacar las graves irregularidades observadas en el ejercicio de la potestad sancionadora, dándose casos en lo que un mismo funcionario incoa, instruye y sanciona; y otros en los que se notifica la denuncia de una infracción y se sanciona por otra distinta. En general se advierte en las resoluciones de los procedimientos sancionadores una falta de motivación y resolución de todas las cuestiones planteadas en el expediente.

Se han presentado asimismo numerosas quejas sobre la inadecuada vertebración de las comunicaciones territoriales mediante servicios de transporte público, que afectan en particular, a determinados ámbitos de la provincia de Teruel. Y por último no hay que olvidar expedientes tan diversos como los referidos al estado

de mantenimiento y la gestión de cementerios municipales o los problemas de accesibilidad o de transporte de las personas minusválidas.

g') Educación y Cultura

A partir del 1 de enero de 1999 tuvo efectividad el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza no universitaria, aprobado por Real Decreto 1982/1998, de 18 de septiembre, por lo que el Justicia en los últimos cuatro años de los aquí estudiados si ha sido competente para supervisar el funcionamiento de los organismos que dependen directamente del Gobierno de Aragón. Aquí nos ocupamos sólo de las quejas referidas al funcionamiento y los medios de los servicios educativos, los expedientes que hacen referencia a los problemas de personal que desarrolla su labor en centros docentes se enmarcan en el área de Función Pública.

Las quejas sobre la ratio alumnos/aula, las deficiencias en el transporte escolar, la insuficiente dotación de medios, el estado de algunas instalaciones públicas, y los problemas derivados de la integración de los alumnos inmigrantes son los asuntos sobre los que giran la mayor parte de las quejas tramitadas.

Las principales quejas que han llegado a la institución del Justicia en relación con la cultura hacen referencia a los problemas administrativos generados por el tratamiento de las lenguas minoritarias en Aragón o a expedientes relacionados con subvenciones y otras ayudas a asociaciones culturales.

A partir de aquí el resto son quejas individualizadas y van desde la denuncia por la restricción a un registro público de libre acceso, o por una convocatoria irregular de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural de Zaragoza, a la queja por la no participación de un colegio aragonés en un campeonato deportivo de ámbito nacional, o la denuncia de falta de control de la Dipu-

tación General de Aragón al subvencionar la publicación de un libro cuyo contenido atentaba los valores constitucionales.

h') Sanidad y Bienestar Social

La configuración durante hasta el año 2002 de la red Sanitaria de Aragón con diferentes administraciones competentes (INSALUD, Diputación General de Aragón, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, y Ministerio de Defensa) hace que para los usuarios que solicitan los servicios resulte de enorme complejidad generando confusiones al proceso asistencial y dificultando la exigencia de responsabilidades, cuando las distintas administraciones implicadas se eximen de ellas, atribuyendo las competencias en una determinada actuación a la otra Administración implicada. La falta de coordinación entre las mismas y la dificultad para que la información llegue a los ciudadanos provoca gran parte de las quejas que llegan a la institución relacionadas con esta materia.

Las listas de espera que tienen que soportar hasta ser atendidos en algunos servicios sanitarios y la saturación de los hospitales dependientes de la Administración aragonesa es otro de los principales motivos de denuncia de los ciudadanos. Un caso concreto, el del Hospital Royo Villanova, acumuló por si sólo una gran cantidad de denuncias. El retraso en la transformación de este Hospital dependiente de la Diputación General de Aragón que en un principio era monográfico de pulmón y corazón en Hospital General del área 5 del Mapa Sanitario de Aragón, decidido por las Cortes de Aragón en 1987 era el principal motivo de estas denuncias, que desaparecieron en 1998 con la previsión de la puesta en funcionamiento del mismo para junio de 1999.

Por lo que respecta al área de Bienestar Social hay que señalar en primer lugar que es a partir de 1996 cuando se produce la transferencia de funciones y servicios del INSERSO a la Comunidad Autónoma que asume la totalidad de las competencias en

materia de Bienestar Social[536]. Así que a partir de ese año la inmensa totalidad de las quejas están dirigidas a la actuación de esta Administración y por lo tanto bajo la capacidad supervisora del Justicia. De todos modos Bienestar Social es una materia que produce un elevado número de consultas diarias, sin que den lugar a apertura de expediente. En todos los casos se informa al ciudadano y es remitido a los organismos que tienen competencia en la problemática planteada. De todas las consultas que se reciben las más numerosas corresponden a desempleados, minusválidos, gitanos[537] e inmigrantes[538] y otros sectores sociales que tienen que ver con la exclusión, la marginación y la pobreza. Aquellos asuntos que sí generaron expedientes y han dado lugar a una recomendación o sugerencia han sido generalmente aceptadas por la Administración aunque no han sido asumidas en todos los casos. Del estudio comparativo entre los informes anuales se desprende que estos problemas tienden a convertirse en crónicos sin que la Administración llegue a dar respuesta a todos ellos.

Las quejas más habituales giran en torno a las prestaciones y al funcionamiento de los servicios sociales tanto por el retraso en el pago de las mismas como por las denegaciones sin suficiente motivación. El caso más destacado es el del Ingreso Aragonés de Inserción; se denuncia tanto el retraso en su tramitación (superando los tres meses fijados en la normativa) como la exigencia por parte de la Administración de la acreditación de toda una serie de circunstancias, en algunos casos de difícil prueba o se

536 Para asumir las competencias en materia de Bienestar Social y del INSERSO se crea el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (Ley 4/1996, de 22 de mayo), configurado como organismo autónomo de naturaleza administrativa que permite la integración de todos los centros y servicios adscritos al área de Servicios Sociales. Es la actuación de este organismo hacia donde van dirigidas la mayor parte de las denuncias en esta materia.

537 La mayor demanda del colectivo gitano es la solicitud de una vivienda, erradicando así el fenómeno del chabolismo.

538 Los problemas que afectan a los inmigrantes se relacionan habitualmente con la regularización de su residencia en España, con la obtención de la nacionalidad y con la condición de refugiados.

muestra la disconformidad con la denegación del mismo, ya que en ocasiones, aún cumpliendo estrictamente los requisitos, la Administración entiende que no existe un verdadero estado de necesidad. Es a partir de 1993, con la aprobación del decreto que regula esta ayuda cuando la institución intensificó su labor de supervisión sobre este asunto al mostrar su discrepancia con gran parte de su contenido por excesivamente burocrático y poco ágil. Aunque la Diputación General de Aragón aceptó la sugerencia del Justicia que iba dirigida a subsanar estas deficiencias, las quejas sobre la dificultad de su tramitación se intensificaron a partir de 1996, afectando también al funcionamiento de la Administración Local.

La Administración Autonómica, al igual que las otras dos administraciones, es el punto de mira en las quejas referidas a la insuficiencia de servicios sociales a las personas mayores: la falta de plazas públicas en centros asistenciales cuya gestión es competencia suya, y a partir del año 1996, van dirigidas también aquellas otras sobre la necesidad de incrementar los servicios de Teleasistencia y asistencia domiciliaria que ayudan a paliar el déficit de plazas en Residencias de Personas mayores. La preocupación de la institución por la situación de las personas mayores en la Comunidad Autónoma le ha llevado a abrir expediente de oficio sobre este asunto y en especial sobre la situación de las Residencias geriátricas públicas y privadas en los años 1991, 1993 y 1998. Este último año se iniciaron además con periodicidad semanal visitas a estos centros para comprobar su estado y condiciones materiales, la atención que se presta a los usuarios y la actuación inspectora llevada a cabo por la Administración.

Por último destacar las denuncias por la falta de renovación de algunos convenios entre la Administración y ONGs que privó a los usuarios del servicio que recibían o por el retraso en el pago de dichas subvenciones. El Justicia emitió una recomendación a la Diputación General de Aragón con el fin de lograr una mayor coordinación con los organismos y asociaciones que trabajan el

ámbito de la acción social y en el supuesto de no renovar algún convenio de colaboración, que se asuma de inmediato la continuidad del servicio al beneficiario, para evitar situaciones de desprotección y abrió en 1995 un expediente de oficio para realizar un estudio sobre el voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Aragón.

i') Trabajo

En el ámbito autonómico se han planteado numerosas quejas relativas a la denegación de subvenciones tanto de apoyo a la contratación indefinida como para el fomento del empleo por falta de disponibilidades presupuestarias. Sobre este último asunto, pero desde otra perspectiva, también se presentaron numerosas quejas. Se trata de aquellas que muestran su disconformidad con la política autonómica sobre empleo, en especial sobre el desarrollo de medidas específicas que incentiven la contratación de determinados sectores de la población[539].

Por último señalar la demanda recogida en varias quejas de la elaboración de un Proyecto de Ley de Cooperativas en la Comunidad Autónoma. El expediente finalizó con una Recomendación del Justicia a la Diputación General de Aragón que fue aceptada.

j') Menores

La mayor parte de las Resoluciones dictadas por el Justicia provienen de expedientes iniciados de oficio ya que los menores no suelen dirigirse a la institución exponiendo los problemas que les aquejan. Por ello, realizan estas actuaciones de oficio siempre que se observa la existencia de situaciones nocivas y perjudiciales para los menores.

---

539 La Diputación General de Aragón aceptó la Sugerencia con la que se finalizó el trámite de estos expedientes introduciendo en el Decreto sobre Fomento del Empleo para 1995 medidas específicas para el colectivo de trabajadores mayores de 45 años.

De los expedientes abiertos a iniciativa de parte, la mayoría de ellos son presentados por los padres u otros familiares que no están conformes con la medida administrativa adoptada sobre el menor o con el régimen de visitas (denegación o insuficiencia del mismo). En estos casos y tras la oportuna solicitud de información al organismo competente, si no se detecta irregularidad en su actuación, se informa a los reclamantes de la decisión adoptada así como de las vías de impugnación de los acuerdos administrativos cuya supervisión compete, en última instancia, a la autoridad judicial.

En los cinco primeros años de funcionamiento de la institución 1988-1992, hay un asunto que generó un seguimiento detallado y sucesivas recomendaciones del Justicia, y este es, el retraso en el proceso de transferencias dadas las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en esta materia. Como consecuencia de las previsiones del Estatuto de Autonomía de Aragón[540], de la Ley de Ordenación de la Acción Social[541] y de la Ley de Protección de Menores[542] había que instrumentar un doble proceso de transferencias, por un lado del Estado a la Comunidad Autónoma y por otro de las Diputaciones Provinciales a la Diputación General de Aragón. La Ley de Cortes de Aragón

---

540 El traspaso efectivo de competencias en esta materia (previsto en el Estatuto de Autonomía) entre Estado y Comunidad Autónoma se instrumentó por Real Decreto 1070/1984, de 3 de febrero que disponía el traspaso a la Comunidad Autónoma de las funciones que venía realizando el Estado en materia de protección y tutela de menores, la inspección, vigilancia, promoción, fomento y coordinación de los organismos y servicios de protección de menores

541 La Ley de Cortes de Aragón 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social establece en su disposición adicional primera que la Administración de la Comunidad Autónoma asume en virtud de esta ley, las competencias anteriormente ejercidas por las Diputaciones Provinciales en materia de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario.

542 La Ley de Cortes de Aragón 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de menores ha sido el último paso en este proceso de cambio legislativo del marco jurídico de protección del menor y señala a la Comunidad Autónoma como la entidad pública encargada de la protección del menor, facultando a los ayuntamientos a realizar programas y actuaciones de prevención con el fin de evitar situaciones de desamparo.

10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de menores fijaba en su disposición transitoria primera un plazo máximo de doce meses para que las Diputaciones Provinciales transfirieran a la Diputación General de Aragón la titularidad y los medios personales y materiales de los servicios y establecimientos de protección de menores que en la actualidad están gestionando pero no fue hasta diciembre de 1992 cuando este proceso se dio por concluido[543].

Dejando a un lado este asunto y entrando en la generalidad del área, recordar en primer lugar la obligación que establece la citada Ley de Protección de Menores en su artículo sexto de valorar en los informes anuales del Justicia a las Cortes de Aragón la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores, especialmente en lo que se refiere al respeto al ejercicio de sus derechos. Para ello el Justicia podrá requerir de la Administración Autonómica cuantos datos le sean necesarios. Cumpliendo con esta obligación todos los años se elabora, como hemos señalado en el capítulo anterior, un informe específico sobre la situación de los menores en la Comunidad Autónoma.

Por lo que se corresponde a las quejas presentadas además de las ya señaladas sobre la discrepancia con la medida administrativa adoptada sobre el menor o con el régimen de visitas, la inmensa mayoría se refieren a la actuación de la Administración Autónoma frente a situaciones de desamparo, en los procesos de acogimiento, o el seguimiento de la asunción por parte de la Administración de la tutela del menor. También son significativas las quejas referidas al funcionamiento de los Centros de acogimiento de la Comunidad Autónoma o de situaciones especiales que se producen en ellos como la fuga de menores.

---

543 Con el Real Decreto 207/1992, de 17 de noviembre sobre transferencia de funciones y servicios de la provincia de Zaragoza a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de protección de menores y el Real Decreto 1475/1992, de 4 de diciembre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de protección de menores.

Señalar por último expedientes aislados referidos a una multiplicidad de asuntos como procedimientos de adopción, ayudas a menores en situación de emergencia o la situación de menores con minusvalías.

k') Función Pública

El apartado de Función Pública es uno de los que ha provocado un mayor número de quejas, y a diferencia del resto de las áreas, no se trata de quejas individualizadas sino que los presentadores de las mismas son grupos de ciudadanos organizados como sindicatos o colectivos adheridos a una reclamación (colegios y asociaciones profesionales o trabajadores afectados). Cabe también tener presente que en esta materia, por las características de la misma, que alude a los intereses personales de los opositores o de los funcionarios, y pese a recurrir al amparo del Justicia, resulta inevitable que los ciudadanos frecuentemente comparezcan ante los tribunales ordinarios de justicia. Como ya hemos visto, la Ley reguladora del Justicia obliga a suspender sus actuaciones cuando un asunto se encuentra sujeto a resolución judicial. Es por esto que una significativa cantidad de expedientes son cerrados o suspendida su tramitación.

En cuanto a los asuntos que han centrado la actividad de esta área hay dos que han sido el principal objeto de denuncia: El primero de ellos tiene que ver con la convocatoria, realización y adjudicación de plazas en procesos selectivos de personal laboral y funcionario, ya sean interinos, permanentes o temporales y el segundo se refiere a aspectos de la función pública vinculados a los derechos del personal que presta servicios para la Administración autonómica, entre ellos, el reconocimiento del tiempo de servicio, de determinadas titulaciones, la concesión de excedencias, asuntos de promoción interna, retribuciones, traslados de puesto de trabajo o el acceso a cursos de formación permanente.

Otros de los asuntos que se repite año tras año son las quejas relacionadas con traslados, la concesión de comisiones de servicios, la situación de interinos, la no convocatoria de plazas, incompatibilidad, acceso temporal a la Administración Pública, bolsas de trabajo y refuerzos, sustituciones, o las supuestas discriminaciones en el ejercicio de sus funciones.

Por el elevado número de quejas que han motivado estos asuntos es necesario destacar los más significativos: A lo largo de todos estos años se han presentado numerosas quejas de Veterinarios dependientes de la Diputación General de Aragón, en especial de aquellos que trabajan en zonas rurales, sobre su inestable situación profesional[544]. Esta problemática se enmarca en una de carácter más general que es la interinidad de los funcionarios sanitarios, ya que de los 1200 funcionarios de Sanidad local, existentes en 1993, alrededor del 65% son interinos. Con el motivo de subsanar esta situación el Justicia emitió reiteradas recomendaciones tanto a la Diputación General de Aragón como a la Administración Central.

En el año 1994, fueron las pruebas selectivas para el ingreso en el cuerpo auxiliar de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón las que motivaron la presentación de un grupo significativo de quejas. Las denuncias se referían tanto a la valoración de los ejercicios como a la errónea publicación de la lista de aprobados y a la negación por parte de la Administración de la revisión de todos los ejercicios. El Justicia emitió una recomendación dirigida al Presidente del Tribunal de las citadas oposiciones que fue aceptada por éste.

Por último señalar las más de 100 quejas presentadas en el año 1995 porque una vez aprobada la Oferta de Empleo Público

544 La falta de convocatoria de los preceptivos concursos de traslado, falta de catalogación de sus puestos de trabajo, carrera administrativa cerrada al tener limitado el acceso a determinadas plazas de la administración sanitaria para las que se sienten capacitados, atribución del nivel 22 en circunstancias que otros funcionarios tienen reconocido el 24, realización de guardias no remuneradas en fines de semana y carencia de vehículos oficiales para sus desplazamientos oficiales.

de 1994 por la Diputación General de Aragón y publicada en el Boletín Oficial de Aragón, y transcurrido el plazo de tres meses previsto en el ordenamiento jurídico (Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, regulador de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón), no se había procedido a la convocatoria pública de las plazas incluidas en la misma. La Administración Autonómica aceptó el Recordatorio de deberes legales que formuló la institución del Justicia y procedió a la convocatoria urgente de las plazas contenidas en dicha oferta de empleo.

b) Administración Local

La denuncia sobre la actuación de la Administración Local se centra de una manera cuantitativa en las mismas áreas que la Administración Autonómica, esto es, Función Pública, Vivienda y Bienestar Social.

a') Agricultura, Ganadería y Montes

Se pueden diferenciar tres grandes grupos de quejas dirigidas a entidades locales aragonesas en esta área. El mayor número de quejas se debe a problemas derivados de la titularidad pública o privada de los caminos en las zonas rurales, así como su deslinde y mantenimiento.

Los aprovechamientos comunales, son el segundo motivo de queja de los ciudadanos, la principal denuncia es la existencia de irregularidades municipales a la hora de repartir equitativamente entre los vecinos las tierras comunales, infringiéndose así los procedimientos del régimen local, y sin otorgarle la debida publicidad de los acuerdos municipales.

Por último, existe un grupo de quejas que se mantiene a lo largo de todo el periodo estudiado y que hacen referencia a la discrepancia con la forma en la que se ha realizado el deslinde de montes públicos con propiedades particulares.

b') Economía y Hacienda

La inmensa mayoría de las quejas presentadas hacen referencia a problemas de gestión tributaria, en cuanto a las garantías formales e incluso por la propia existencia material del hecho imponible (cobro de tasas presuntamente indebidas o discrepancia por el incremento de las tasas o precios públicos), apreciándose desde la institución del Justicia una tendencia a interpretar las normas tributarias en el sentido más favorable para la capacidad recaudatoria de las Administraciones Públicas. De este gran grupo de quejas, se pueden diferenciar aquellas que denuncian la cuantía y el procedimiento de cobro de las tasas y contribuciones especiales, de aquellas otras referidas a las tasas o tributos de carácter periódico que les giran las diferentes Administraciones públicas, y en especial la Administración Local.

Las denuncias en el primer caso muestran la discrepancia con la cuantía de las tasas y contribuciones en relación con los servicios prestados y las obras realizadas, haciendo especial hincapié en las situaciones más extremas, en las que se produce el cobro de tasas por servicios que no han sido prestados. Por lo que se refiere al cobro de tasas o tributos de carácter periódico, el motivo fundamental de queja es el procedimiento de embargo llevado a cabo en supuestos de falta de pago de este tipo de tributos, en los que al no ser preciso después de una primera valoración inicial la notificación individual de los cambios producidos en los recibos, surgen problemas por la falta de conocimiento de la deuda existente, hasta el momento en que se produce el apremio.

La gestión de un impuesto en concreto, el de Bienes Inmuebles, ha generado la presentación de numerosas quejas, dirigidas fundamentalmente contra la actuación del Ayuntamiento de Zaragoza. El catastro se elabora en función de los datos que establece el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria y las valoraciones son consecuencia de la Ponencia de Valores que dicho órgano incardinado en la Administración Estatal aprueba, y los

Ayuntamientos se limitan a la aplicación de la operativa liquidatoria prevista en la Ley de Haciendas Locales a liquidar. Las quejas no van dirigidas a las valoración catastral de su vivienda, que no es competencia de la Administración Local, sino a la confusión a la hora de liquidar dicho impuesto: recibos duplicados, errores materiales, retraso en las devoluciones del exceso cobrado en algunos supuestos, y en general falta de coordinación entre ambas Administraciones, aunque en los últimos años analizados los problemas han ido disminuyendo y la colaboración del Ayuntamiento de Zaragoza ha mejorado de una forma notable.

Hay que señalar, por último, un pequeño grupo de quejas (presentadas por los propios profesionales) que denuncian el enorme retraso, en ocasiones de varios años, que sufren los contratistas que habiendo cumplido con la Administración sus obligaciones contractuales no reciben su contraprestación por problemas de financiación o incluso de inexistencia de consignación presupuestaria. Este problema repercute, a su vez, en terceros que tienen cobros pendientes con estos contratistas. La institución ha reiterado en todas sus resoluciones la necesidad de corregir los incumplimientos en esta materia, de agilizar las habilitaciones o suplementos de crédito que resulten necesarios para hacer frente en la mayor brevedad a sus obligaciones económicas vencidas.

c') Industria, Comercio y Turismo

Hasta el informe del año 1991 se incluyeron dentro de este apartado todas las quejas referidas a actividades molestas e insalubres, pero a partir de ese año se transfirieron al área de Medio Ambiente aquellos temas que aún teniendo un contenido u origen industrial, tenían incidencia medio ambiental, entendiendo que tal se producía siempre que se denunciaba una vulneración del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Con esta nueva clasificación disminuyó significativamente el número de expedientes en esta materia y redujo las denuncias sobre temas industriales a aspectos muy técnicos o procedimentales.

La inactividad municipal ante la producción por parte de los particulares de actividades que vulneran el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas es el objeto de protesta de estos expedientes y en especial referido a dos asuntos: las molestias producidas por ruidos de locales de hostelería o industrias y las derivadas de la existencia de granjas o corrales con animales integradas en núcleos urbanos. En todos estos casos el Justicia ha compaginado una doble vía, por una parte informar a los interesados de cuáles eran sus derechos y los cauces apropiados para hacerlos valer y, por otra, recabar toda la información posible para saber si la actividad contaba con licencias administrativas pertinentes y adecuadas al caso concreto.

Hay que destacar asimismo dos asuntos que han generado numerosas quejas, en mayor número aquellas referidas a los problemas derivados de la venta ambulante: discrepancia con la asignación de los puestos, de los días de venta o de una manera más global con el régimen del mercado de venta ambulante que aprueban los Ayuntamientos aragoneses, en especial el de Zaragoza. El segundo asunto lo plantearon los titulares de licencia de auto-taxi ante la apertura por parte del Ayuntamiento de Zaragoza de expedientes sancionadores a estos titulares. En todos los casos el asunto se resolvió en la primera toma de contacto de la institución con el Ayuntamiento sin necesidad de emitir recomendación formal.

d') Ordenación Territorial, Urbanismo y Vivienda

Al analizar la evolución temporal de las quejas referidas a esta materia se detecta una gestión urbanística con numerosos problemas y una dejación del ejercicio de las potestades administrativas. En especial, la sistemática falta de ejecuciones subsidiarias y en general la tolerancia con el incumplimiento tanto de la normativa, como de las propias resoluciones administrativas nos lleva a resaltar esta materia como una de las que refleja la existencia de un funcionamiento administrativo escasamente eficaz.

Si bien es variada la tipología de estas quejas se puede realizar una distribución de las mismas atendiendo a su contenido:

En un primer grupo de quejas lo que se denuncia es la inactividad de la Administración municipal. La inactividad denunciada va desde la falta de control sobre las construcciones ilegales, sin la correspondiente licencia o autorización, sobre los inmuebles que amenazan ruina, o sobre el incumplimiento por parte de los propietarios de los deberes de mantenimiento, conservación y salubridad de los edificios hasta el retraso o la falta de resolución de las denuncias de infracciones urbanísticas realizadas por particulares, que generalmente realizan los afectados por la ejecución de obras de escasa envergadura llevadas a cabo por vecinos del inmueble o del barrio exigiendo que los Ayuntamientos adopten las medidas correspondientes sobre disciplina urbanística.

La labor de la institución en todos estos casos ha consistido en ponerse en contacto con la Sección de Disciplina urbanística de la entidad local para conocer como se está llevando a cabo la tramitación de la denuncia. En la mayoría de los casos, el asunto se encuentra pendiente de trámite de inspección o de comprobación de las obras de legalización efectuadas, y la resolución del Justicia instaba a la adopción de las medidas necesarias a la mayor brevedad posible. En todos estos asuntos se aprecia la constante falta de ejecuciones subsidiarias, dando lugar o bien a una sensación de impunidad o a una falta de actuación diligente por parte de la Administración competente en cuanto a la utilización de todas las facultades que el ordenamiento le atribuye para hacer cumplir y efectuar sus acuerdos, con riesgo de afectación de terceros igualmente interesados.

En segundo lugar hay que destacar las numerosas quejas que se presentan frente a diversos municipios de la Comunidad Autónoma por la forma en que se prestan determinados servicios o por la falta de infraestructuras municipales. Entre ellas hay que destacar aquellas referidas a la ejecución de determinadas obras

municipales para llevar a cabo el acondicionamiento de vías públicas, de redes de abastecimiento de agua potable a consecuencia de las cuales se han ocasionado perjuicios a las viviendas de algunos vecinos. La queja de los interesados viene a manifestar la falta de asunción por parte de la Corporación Local cuando se produce un perjuicio por un funcionamiento del servicio público. La labor del Justicia ha ido encaminada tanto a asesorar a los ciudadanos en la forma de reclamación de sus daños, como al Ayuntamiento, respecto a la necesidad de no pasar por alto estas situaciones remitiendo al ciudadano al contencioso-administrativo, sino que asuman su responsabilidad si se constata la existencia del perjuicio. En su mayor parte, se trata de municipios pequeños que suelen acudir a la falta de personal técnico y cualificado junto con la escasa disponibilidad presupuestaria para justificar este tipo de actuaciones

Finalmente, en lo referido a urbanismo, el último bloque de quejas lo forman aquellas que plantean cuestiones sobre planeamiento urbano municipal, su modificación y la repercusión que ello conlleva a los interesados.

La única destinataria de las quejas del área de Vivienda es la Sociedad Municipal de Vivienda del Ayuntamiento de Zaragoza y el motivo de las mismas es denunciar algún tipo de irregularidad durante el procedimiento de adjudicación de viviendas ya sea en propiedad como en alquiler. Fundamentalmente vienen a señalar la no admisión de solicitudes para acceder al sorteo de viviendas municipales en alquiler por motivos no justificados, e igualmente se ha detectado en el estudio de los expedientes una escasa coordinación entre departamentos tan estrechamente vinculados en este asunto como la Sociedad Municipal de la Vivienda y los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza. Es destacable, por último, que a partir de 1994 el número de quejas sobre la gestión de este organismo mejoró sensiblemente y apenas llegaron reclamaciones a la institución, solucionándose éstas rápidamente.

e') Medio Ambiente

La vulneración del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Nocivas y Peligrosas ha sido la generadora del mayor número de quejas. En ellas se denuncia tanto la actuación de los particulares como la falta de adopción de medidas por las Administraciones municipales ante el incumplimiento de las prescripciones de este Reglamento. En gran parte de los asuntos se observan irregularidades urbanísticas, con lo que se implica a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, o condiciones por cuyo cumplimiento deben velar varios Departamentos de la Diputación General de Aragón (Medio Ambiente, Industria o Sanidad). La confluencia de atribuciones, órganos y servicios, y la ausencia de coordinación a la hora de pronunciarse sobre la cuestión denunciada da como resultado una actuación administrativa en ocasiones ineficaz y que no responde a las pretensiones del ciudadano.

La diversa procedencia de las quejas indica la incidencia general de este problema en la calidad de vida de los habitantes de los municipios aragoneses tanto del medio rural como del urbano. En la ciudad y en los pueblos grandes el problema más extendido es el de la contaminación acústica[545], este problema puntual está incluido en una denuncia más genérica de ausencia de control de la Administración en establecimientos de ocio y actividades industriales que generan molestias por ruidos, olores humos o vertidos. La insuficiencia y en ocasiones carencia de medios materiales y humanos de las Corporaciones locales para tramitar las denuncias que se plantean en esta materia, el proceso largo a que se somete la actuación de la Administración para exigir la corrección de las deficiencias que ocasionan las molestias, la capacidad sancionadora de las autoridades municipales en atención al número de habitantes que en ocasiones es desproporcionada al

545 El gran número de quejas sobre este asunto, en especial en el ámbito de las actividades denominadas de «ocio» provocó por parte de la institución la apertura de un expediente de oficio en el año 1993.

tipo de actividad y a la infracción, y como ya hemos señalado la falta de colaboración y coordinación dentro de la Administración y entre Administraciones en una materia en la que son varias las implicadas, son los principales motivos por lo que este tipo de denuncias se ha repetido sistemáticamente durante todos estos años analizados.

En el medio urbano tampoco hay que olvidar las quejas por la mala situación en que se encuentran las zonas verdes, los contenedores de residuos u otros elementos que inciden directamente en la calidad de vida de los ciudadanos.

En el medio rural, el principal motivo de queja es la actividad de las granjas, ubicadas muchas de ellas en el casco urbano del municipio[546], lo que ocasiona aún en condiciones normales de funcionamiento molestias por ruidos, olores o por las sustancias que eliminan llegando a alterar las condiciones normales de salubridad e higiene. Otro caso son aquellas que además no reúnen los debidos requisitos higiénico sanitarios, generando problemas de toda índole a los vecinos colindantes de las granjas denunciadas. Esta situación concurrente en muchas localidades de la Comunidad Autónoma guarda relación en unos casos con el proceso de crecimiento urbano de los municipios, que ha dejado fuera de ordenación a los establecimientos ganaderos; y en otros es consecuencia de cambios de usos en las parcelas, que los Ayuntamientos han tolerado. En cualquiera de ellos, resulta que el emplazamiento de las actividades es inadecuado y que los Ayuntamientos no atienden las denuncias que los afectados plantean[547].

---

546 Unido a estas hay que destacar las quejas referidas a las molestias producidas por el paso de ganado en los cascos urbanos.

547Las resoluciones del Justicia inciden en la falta de control administrativo sobre la forma en que funcionan estas instalaciones gran parte de las veces con la tolerancia de la Administración municipal. Se solicita un cambio de posturas de la Administración, que transmiten al ciudadano la idea de que ésta no actúa, ya en su sentido más estricto por la aplicación administrativa del silencio por respuesta, ya sea en el sentido más amplio por falta de concreción en la solución al problema lo que genera la indefensión de los ciudadanos ante cuestiones de competencia puramente administrativa.

f') Obras Públicas y Servicios Públicos

Siguen siendo el mismo asunto, el de las expropiaciones forzosas, el que genera el mayor numero de quejas tanto para denunciar que el proceso no se ha ajustado al procedimiento legal como para reclamar que se agilicen los trámites de pago de los justiprecios o indemnizaciones.

Se repiten asimismo los expedientes sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, denunciándose que una vez terminadas las obras, las Corporaciones locales se desentienden de los perjuicios que se hayan podido ocasionar en la ejecución de las mismas.

Por último y en lo que se refiere a Obras Públicas, hay varias quejas en las que se ha podido constatar la falta de rigor en la tramitación de expedientes de contratación local, tanto por no sacar a licitación una obra cuando por su cuantía correspondía, como a la falta de informes técnicos preceptivos.

En el apartado Servicios Públicos, la casuística de las quejas es muy variada y afecta tanto a supuestos de no prestación de servicios como a sus deficiencias. Los supuestos más comunes son los casos de municipios en los que no se prestan todos los servicios mínimos, en especial servicios obligatorios y básicos como el alcantarillado, el abastecimiento de agua o la recogida de residuos.

Es en la carencia de medios económicos alegada por los Ayuntamientos afectados donde radica la explicación a este problema, y es por eso que desde la institución se insta a la Diputación General de Aragón y a las Diputaciones Provinciales a colaborar con los pequeños municipios en la realización de obras para servicios públicos esenciales[548].

548 Se insta asimismo a las Corporaciones Locales a que cumplan lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el que se significa que los municipios deberán prestar a todos los administrados los servicios mínimos esenciales y deben considerarse como un gasto prioritario dentro de la partida presupuestaria.

g') Educación y Cultura

Las discrepancias sobre las políticas de conservación y recuperación del patrimonio histórico artístico que llevan a cabo las distintas Corporaciones locales han sido el principal objeto de queja en esta área. Pero dejando a un lado esta cuestión es imposible establecer una tipología de las quejas presentadas, dada la variedad de los asuntos denunciados. Es por ello que vamos a hacer referencia aquí sólo a aquellas que han motivado la emisión de una recomendación o sugerencia por parte del Justicia. En primer lugar numerosos ciudadanos presentaron escrito de queja denunciado irregularidades en la venta de entradas y abonos tanto del Teatro Principal como del Auditorio de Zaragoza. También existieron numerosas quejas por el funcionamiento y organización de las fiestas patronales de varios municipios aragoneses.

El resto de las quejas presentadas va desde la denegación a una asociación del uso de un salón municipal, a la denuncia de irregularidades en la contratación del mantenimiento de un Centro Social, pasando por la solicitud de un grupo de okupas al Ayuntamiento de Zaragoza de cesión del inmueble que habitaban o la de una asociación cultural de utilizar el título «Ciudad de Zaragoza» en la celebración de un concurso de danza.

h') Sanidad y Bienestar Social

El número de quejas sobre Bienestar Social en Administración Local es muy elevada ya que son los municipios, según la Ley 4/1987 de Ordenación de la Acción Social en Aragón, quienes ostentan la competencia de la gestión de los servicios sociales de base y comunitarios así como la gestión de las ayudas de urgencia en los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. Es por eso que como hemos señalado se han producido numerosas quejas contra los Ayuntamientos aragoneses, en especial, el de Zaragoza por la deficiente gestión del Ingreso Aragonés de Inser-

ción que concede la Diputación General de Aragón, o por la insuficiente dotación de la partida presupuestaria destinada para Ayudas de Urgente Necesidad que ha provocado que aún reconocidas las ayudas no se hayan pagado por falta de presupuesto. Se producen asimismo quejas que hacen referencia a las ayudas y prestaciones que se establecen en el ámbito municipal como la ayuda domiciliaria, las tarjetas gratuitas de transporte o de aparcamiento, entre otras.

También relacionado con el transporte pero en lo que afecta a un colectivo específico, los minusválidos, se han presentado numerosas quejas denunciando el incumplimiento por parte de los Ayuntamientos aragoneses, en especial los de las tres capitales de provincia, de la Ley 13/82 de Integración Social de Minusválidos. Se refieren concretamente a los artículos dedicados a la movilidad (tanto el problema de la falta de adecuación del transporte urbano como los problemas de estacionamiento con los vehículos propios) y la supresión de barreras arquitectónicas.

i') Función Pública

Al igual que ocurre en el ámbito de las otras dos Administraciones, los dos asuntos que centran la mayor parte de la actividad de esta área son los problemas relativos a determinados aspectos que tienen que ver con la convocatoria públicas de concursos y oposiciones, la realización de los ejercicios, su valoración, el acceso a los expedientes y la frecuente e inevitable necesidad en que se ven los ciudadanos de recurrir a la vía contenciosa-administrativa ante la ausencia de facilidades para acceder al expediente en el que constan las actuaciones del tribunal. Y por otro lado, el reconocimiento de los derechos del personal que presta servicios en la Administración Local.

Ante las numerosas quejas presentadas en relación con las pruebas de acceso a la función pública y la detección de importantes irregularidades en las corporaciones locales, mucho más

frecuentes en esta Administración que en la autonómica o periférica del Estado, se realizó un informe desde la institución sobre el cumplimiento de la legislación vigente en los concursos oposiciones en la Administración Local tanto para el ingreso del personal funcionario o laboral, fijo o temporal, a su servicio[549], que finalizó con una recomendación del Justicia a varios Ayuntamientos aragoneses y a las Diputaciones Provinciales solicitando la subsanación de todos los errores. No todos los Ayuntamientos respondieron a esta recomendación, pero de los que lo hicieron algunos justificaron su actuación por la escasez de medios, la premura de tiempo o la urgente necesidad de personal; y otros manifestaron la intención de ser más riguroso.

j') Interior

La actividad sancionadora en materia de tráfico es la que recibe un mayor número de quejas, y en particular, la ejercitada por el Ayuntamiento de Zaragoza. Los problemas que se alegan en las quejas se repiten anualmente, y a pesar de las recomendaciones para mejorar la tramitación de los procedimientos sancionadores, continúan produciéndose la denuncia de las mismas irregularidades, como la falta de notificación de las denuncias y resoluciones sancionadoras, la no aplicación del instituto de la prescripción, la no verificación de las alegaciones, la ejecución de sanciones que no han adquirido firmeza en vía administrativa, la falta de apertura de un periodo probatorio, la motivación insuficiente de las resoluciones y la práctica de notificaciones defectuosas.

Aparecen a partir de 1995 numerosas quejas en relación con la implantación de la Operación Reguladora de Aparcamientos

549 De las convocatorias de las pruebas para el ingreso al servicio de las corporaciones locales aragonesas se han analizado con detenimiento, 9 para funcionarios, 23 para personal laboral indefinido y 53 para personal laboral temporal de diferentes Corporaciones locales de la Comunidad Autónoma.

(O.R.A) en distintos Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, que ha originado serios problemas jurídicos ante la inexistencia de una legislación que de cobertura a las infracciones y sanciones en este ámbito. Los problemas detectados en el ejercicio de la potestad sancionadora ante el incumplimiento de la normativa de la O.R.A recogida en las Ordenanzas Municipales son muy variados y van desde la mencionada falta de cobertura legal de las infracciones y sanciones hasta la imposición de multas sin pruebas fehacientes. La actuación de empleados de empresas privadas en estas llamadas «zonas azules» llevando a cabo actuaciones que la legislación vigente reserva a los agentes de la autoridad ha ocasionado también un gran número de quejas.

Por último, también se han presentado quejas relacionadas con la retirada indebida de vehículos por la Grúa Municipal, exigiendo los ciudadanos la devolución de las tasas abonadas.

c) Administración Periférica del Estado

Las áreas que más denuncias sobre la posible vulneración de los derechos y libertades constitucionales han recibido en lo que a la actuación de la Administración Periférica se trata, se repiten en lo que afecta a supuestos de mala administración. Educación, Sanidad y Trabajo son las materias que mayor conflictividad han generado según se trasluce del contenido de las quejas presentadas. Le siguen en orden de importancia las referidas al área de Economía y Hacienda pero con una vinculación directa sobre asuntos de vivienda, ya que la gran parte de las quejas se refieren como veremos a la disconformidad con valoraciones catastrales.

a') Economía y Hacienda

En los primeros años de funcionamiento de la institución (desde el año 1988 a 1991) se recibieron muchas quejas sobre el retraso existente en el Tribunal Económico-Administrativo de Zaragoza en la resolución de los recursos presentados ante el mismo.

El retraso estaba motivado por la entrada en trámite en el año 1988 de más de siete mil recursos consecuencia de las revisiones sobre valoraciones catastrales, aparte de los asuntos normales que sobre otros temas tributarios se presentaron en ese año. Estas quejas motivaron diversas actuaciones del Justicia de petición de información, inicialmente con carácter individual y posteriormente con carácter global al comprobar que se trataba de un problema que afectaba a un gran número de ciudadanos. El mayor número de quejas sobre este asunto se centra además de en el periodo señalado, en el transcurrido entre 1995-1997.

Muy unido a este asunto se encuentra el segundo motivo de denuncia de la actuación de la Administración Periférica, la disconformidad de los ciudadanos con el valor catastral atribuido a su vivienda, que fija el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (Ministerio de Economía y Hacienda) del que depende la cuota a satisfacer en concepto de Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana. Admitidas estas quejas a mediación, gran parte de las mismas tras la intervención del Justicia se han solucionado satisfactoriamente, procediendo el Centro de Gestión Catastral a la revisión de los valores y su posterior rectificación, en los casos en los que se constató el error en la asignación de los mismos. La respuesta de este órgano, no sometido a la supervisión del Justicia, ha sido mucho más favorable que la actitud mantenida por los Ayuntamientos sobre este mismo asunto, lo que resulta fácilmente comprensible ya que las consecuencias económicas de las rectificaciones producidas no las soporta esta Administración.

En general se constata que en la mayoría de los casos se denuncian errores como duplicidad de recibos, errores materiales y de titularidad. En este tipo de quejas la mera actuación del Justicia solicitando información hace que el error sea corregido sin necesidad de terminar el expediente. Se observa también una tendencia de la Administración Pública a interpretar las normas en un sentido restrictivo en cuanto a posibles beneficios fiscales de los

ciudadanos, como ejemplo, las numerosas quejas por el tratamiento fiscal dado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria a los perceptores de subvenciones por adquisición de vivienda o rehabilitación otorgadas por la Diputación General de Aragón.

b') Industria, Comercio y Turismo

Escasos expedientes pero importantes, relativos a problemas de protección de consumidores frente a las promociones y ventas realizadas con técnicas agresivas y publicidad engañosa, en especial sobre la ausencia de regulación del sistema de multipropiedad, que facilita situaciones de abuso de algunas de las empresas que ofrecen estos servicios a los consumidores aragoneses. El Justicia respondió a todas estas quejas con la elaboración de un Informe que dirigió al Defensor del Pueblo en el que se demandaba la necesidad de una regulación estatal de este sistema de propiedad y la demanda de una mayor acción administrativa inspectora y en su caso sancionadora de este tipo de promociones y ventas[550]. El Defensor del Pueblo formuló Recomendación dirigida al Instituto Nacional de Consumo que fue aceptada y trasladada a los Directores Generales de Consumo de las Comunidades Autónomas y del propio Instituto[551].

c') Obras Públicas y Servicios Públicos

La mayoría de los supuestos al igual que ocurría con el resto de las Administraciones se refieren a la expropiación forzosa de

---

550 Del mismo modo esta resolución se envió a las Cortes de Aragón para solicitar de ellas, como ya habían hecho en otras Comunidades Autónomas, la elaboración de un Estatuto del Consumidor Aragonés; y a la Diputación General de Aragón para que en su ámbito competencial se adopten las medidas administrativas necesarias para poner fin a los abusos derivados de este sistema de ventas y promociones.

551 Los expedientes relacionados con este mismo asunto y tramitados con posterioridad a 1993, año de elaboración del informe, se resuelven con una Sugerencia al Consejero del Departamento de Sanidad y Consumo para que atienda el contenido del informe y actué según el mismo.

tierras por necesidades públicas, y en especial a dos situaciones concretas: el mal uso del procedimiento de urgencia y la discrepancia o el retraso en el abono de justiprecios o indemnizaciones. En el primero de los casos se detecta en todas las denuncias una tendencia de la Administración a recurrir a un procedimiento que la Ley prevé de un modo excepcional y que la experiencia pone de relieve que se ha convertido en la forma habitual de actuación, venga o no al caso, por cuanto permite proceder casi de inmediato a la ocupación de la finca mientras se llevan a cabo los trámites legales de fijación de justiprecio. El número de quejas sobre este asunto disminuye considerablemente a partir de 1993, mientras que en el segundo de los casos es a partir de 1996 cuando se produce el mayor número de denuncias.

Hay un supuesto específico que merece la pena resaltar y es el de las personas afectadas por expropiaciones para la construcción de pantanos y que transcurrido el plazo legal sin que las tierras hubieran sido destinadas al fin para el que fueron expropiadas, la Administración no atendía sus peticiones de reversión. Aunque el hecho de que fueran expropiados voluntarios les negaba con toda legalidad el derecho de reversión, desde la institución se solicita, teniendo además en cuenta la situación de despoblamiento de la Comunidad Autónoma, la utilización de fórmulas más flexibles que posibilitaran la reversión.

Al tratarse de obras llevadas a cabo por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, excluidas por consiguiente de la capacidad supervisora del Justicia, tras el habitual proceso de recopilación de información se ha remitido al Defensor del Pueblo para su definitiva resolución.

d') Educación y Cultura

Como hasta septiembre de 1998 no se produjo el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza no univer-

ciudadanos, como ejemplo, las numerosas quejas por el tratamiento fiscal dado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria a los perceptores de subvenciones por adquisición de vivienda o rehabilitación otorgadas por la Diputación General de Aragón.

b') Industria, Comercio y Turismo

Escasos expedientes pero importantes, relativos a problemas de protección de consumidores frente a las promociones y ventas realizadas con técnicas agresivas y publicidad engañosa, en especial sobre la ausencia de regulación del sistema de multipropiedad, que facilita situaciones de abuso de algunas de las empresas que ofrecen estos servicios a los consumidores aragoneses. El Justicia respondió a todas estas quejas con la elaboración de un Informe que dirigió al Defensor del Pueblo en el que se demandaba la necesidad de una regulación estatal de este sistema de propiedad y la demanda de una mayor acción administrativa inspectora y en su caso sancionadora de este tipo de promociones y ventas[550]. El Defensor del Pueblo formuló Recomendación dirigida al Instituto Nacional de Consumo que fue aceptada y trasladada a los Directores Generales de Consumo de las Comunidades Autónomas y del propio Instituto[551].

c') Obras Públicas y Servicios Públicos

La mayoría de los supuestos al igual que ocurría con el resto de las Administraciones se refieren a la expropiación forzosa de

---

550 Del mismo modo esta resolución se envió a las Cortes de Aragón para solicitar de ellas, como ya habían hecho en otras Comunidades Autónomas, la elaboración de un Estatuto del Consumidor Aragonés; y a la Diputación General de Aragón para que en su ámbito competencial se adopten las medidas administrativas necesarias para poner fin a los abusos derivados de este sistema de ventas y promociones.

551 Los expedientes relacionados con este mismo asunto y tramitados con posterioridad a 1993, año de elaboración del informe, se resuelven con una Sugerencia al Consejero del Departamento de Sanidad y Consumo para que atienda el contenido del informe y actué según el mismo.

tierras por necesidades públicas, y en especial a dos situaciones concretas: el mal uso del procedimiento de urgencia y la discrepancia o el retraso en el abono de justiprecios o indemnizaciones. En el primero de los casos se detecta en todas las denuncias una tendencia de la Administración a recurrir a un procedimiento que la Ley prevé de un modo excepcional y que la experiencia pone de relieve que se ha convertido en la forma habitual de actuación, venga o no al caso, por cuanto permite proceder casi de inmediato a la ocupación de la finca mientras se llevan a cabo los trámites legales de fijación de justiprecio. El número de quejas sobre este asunto disminuye considerablemente a partir de 1993, mientras que en el segundo de los casos es a partir de 1996 cuando se produce el mayor número de denuncias.

Hay un supuesto específico que merece la pena resaltar y es el de las personas afectadas por expropiaciones para la construcción de pantanos y que transcurrido el plazo legal sin que las tierras hubieran sido destinadas al fin para el que fueron expropiadas, la Administración no atendía sus peticiones de reversión. Aunque el hecho de que fueran expropiados voluntarios les negaba con toda legalidad el derecho de reversión, desde la institución se solicita, teniendo además en cuenta la situación de despoblamiento de la Comunidad Autónoma, la utilización de fórmulas más flexibles que posibilitaran la reversión.

Al tratarse de obras llevadas a cabo por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, excluidas por consiguiente de la capacidad supervisora del Justicia, tras el habitual proceso de recopilación de información se ha remitido al Defensor del Pueblo para su definitiva resolución.

d') Educación y Cultura

Como hasta septiembre de 1998 no se produjo el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza no univer-

sitaria, todas las quejas recibidas relativas a niveles educativos no universitarios, escapaban de las competencias directas de supervisión del Justicia. No obstante se ha hecho constantemente uso de las facultades que la legislación y la doctrina del Tribunal Constitucional reconocen al Justicia para dirigirse en solicitud de información a cualquier órgano administrativo con sede en la Comunidad Autónoma. Por esta vía, las actuaciones de la institución encaminadas a conocer, a través de informes de la Administración, la situación que los escritos de queja denunciaban han permitido solucionar muchos de los problemas planteados, gracias a la colaboración de los organismos administrativos que tenían competencias en la materia, a los que el Justicia se dirigía en busca de información. En gran parte de los casos, el escrito del Justicia poniendo de manifiesto la situación y pidiendo informes al respecto daba inmediata solución al problema. Ahora bien, cuando la irregularidad persiste pese a la intervención investigadora, el expediente se acaba remitiendo al Defensor del Pueblo.

El mayor número de quejas que se han ido presentado repetidamente desde 1992 hasta 1998 han girado en torno a los efectos producidos por la entrada en vigor de parte de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). En los primeros años de 1992 a 1994 las quejas giran en torno a la discrepancia con el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo (tanto por aquellos que consideraban que se estaba produciendo una implantación acelerada como por aquellos que denunciaban la excesiva lentitud de la Administración a la hora de aplicarla) y la limitación en las nuevas ratios de alumnos por clase establecida en esta norma.

A partir de 1995 la aplicación de la LOGSE en el medio rural, que obliga a sus alumnos a desplazarse a otras localidades para cursar la enseñanza secundaria, provocó la presentación de nuevas quejas manifestando discrepancias con el recorrido del servicio de transporte escolar o denunciando irregularidades en la

prestación del mismo. Se han presentado también quejas sobre otros asuntos relacionados con este nuevo diseño del mapa escolar en Aragón como la supresión de ciclos de formación profesional y de enseñanzas en horario nocturno, la supresión de tutorías, desdobles, refuerzos, así como la limitación de los gabinetes psicopedagógicos y de orientación, en general se denuncia la falta de dotación de recursos humanos y materiales en la aplicación de la Ley.

A partir de 1996, y con las medidas de ajuste presupuestarias anunciadas desde el Ministerio de Educación y Cultura y la preocupación de la comunidad escolar por el proceso de transferencias de competencias que ya estaba en funcionamiento el grueso de las quejas giraba en torno a la escasez de medios humanos y materiales. Se denuncia como afectan las limitaciones presupuestarias a las inversiones en infraestructuras y equipamiento, a los gastos de funcionamiento de los centros, a las dotaciones de profesorado y personal no docente, al servicio de transporte escolar y al número y la cuantía de las becas. La escolarización de alumnos, y más concretamente su no admisión en centros docentes sostenidos con fondos públicos, ha dado lugar a un gran número de quejas presentadas: unas alegando una incorrecta aplicación de los criterios de desempate y otras mostrando su disconformidad con la resolución de la denegación de plazas escolares en determinados Centros. Un caso específico es el relacionado con las plazas en los centros públicos y la adjudicación de matrículas en la educación media en la provincia de Zaragoza.

En este apartado los promotores de la queja son generalmente padres de alumnos o alumnos que plantean problemas que no constituyen propiamente quejas, pues en ellos no hay ninguna irregularidad ni formal ni informal de la Administración, se trata de peticiones, situaciones de urgencia o de decisiones que están dentro de la discrecionalidad de la Administración. La labor de la institución es además de orientar a los reclamantes en los aspec-

tos jurídicos y administrativos, gestionar sus peticiones ante la Administración si éstas no constituyen una petición de trato privilegiado por el órgano que debe resolver. Como ya señalamos en la mayor parte de los casos se ha contado con la cooperación de las distintas delegaciones del Ministerio de Educación y Ciencia en las provincias aragonesas.

Son también numerosísimas las quejas que denuncian irregularidades o la lentitud con que se resuelve la concesión de ayudas al estudio, desde becas de comedor, ayudas al transporte o para el material escolar.

A partir de aquí nos encontramos con quejas individualizadas que muestran tanto su discrepancia con expedientes sancionadores de todo tipo, con los traslados de los alumnos o del personal docente, con la inspección de la actividad docente, con el proceso de escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales, quejas sobre la homologación de títulos, o quejas por la coincidencia entre fechas de los exámenes de la Escuela Oficial de Idiomas de Zaragoza y la selectividad.

e') Sanidad y Bienestar Social

Las quejas en materia de sanidad inciden en diversos aspectos que son básicamente, la asistencia sanitaria y prestación del servicio, el reintegro de gastos y financiación de tratamientos, y la infraestructura sanitaria y medios existentes.

Por lo que respecta a la asistencia sanitaria y prestación del servicio el problema más planteado es el relativo a las listas de espera. Se trata de supuestos en los que los pacientes al comprobar que se les ha citado para una prueba o visita médica con una demora que consideran excesiva acuden al Justicia interesando algún tipo de solución a su problema. En estos casos se solicita información a la Dirección Provincial del INSALUD y a la entidad gestora, y en algunas ocasiones tras recibir la petición de información desde la institución del Justicia se ha anticipado la

fecha de visita médica prevista, archivándose el expediente por solución[552].

El diseño del Mapa Sanitario de Aragón ha sido objeto de numerosas quejas, por los desequilibrios entre las diferentes áreas sanitarias. Las procedentes del medio rural solicitan la terminación de la red de asistencia primaria señalada en el mapa sanitario. Los usuarios del Sistema Nacional de Salud en este medio se sienten discriminados por los desplazamientos que deben realizar para paliar la falta de recursos sanitarios en su localidad. En lo que hace referencia a las Zonas de Salud Urbanas las quejas muestran la disconformidad de los usuarios ante la denegación del cambio de Centro de Salud.

Otro supuesto lo recogen aquellas quejas que son presentadas en la institución después de dirigirse a los servicios de Atención al Paciente existentes en el INSALUD, estimando insatisfactoria la respuesta allí recibida.

Se denuncian asimismo algún tipo de negligencia en los tratamientos prestados a los pacientes o por la sensación de abandono que éstos o sus familiares sienten. Es el caso de los enfermos de Alzheimer, cuya asociación de las tres provincias se dirigió a la institución para denunciar el olvido que padecían por parte de la Administración sanitaria y que motivó la apertura de un expediente de oficio en el año 1996 y la elaboración de un Informe especial del Justicia de Aragón.

Pero el grupo más numerosos de quejas en el área de Sanidad se han referido a la financiación de tratamientos y gastos sanitarios. Son casos en los que los reclamantes han acudido a la institución para informarse acerca de si determinado fármaco,

552 En el año 1993, el Justicia emitió una sugerencia al INSALUD por considerar que la agilización en el funcionamiento de un servicio sanitario no puede estar vinculada a la presentación de una queja ante el Justicia de Aragón. Esta sugerencia no obtuvo los resultados esperados y las denuncias sobre las listas de espera siguieron llegando a la institución todos estos años, acentuándose el problema algún año concreto como en 1995 con ocasión de una huelga de médicos.

tratamiento o intervención podían ser financiados por la Seguridad Social, o para protestar porque la Sanidad Pública no les cubría determinados gastos (traslado en ambulancia, pañales, o algún medicamento). En estos supuestos se ha facilitado al presentador de la queja la oportuna información directamente o tras pedirse informe al INSALUD. En algunas ocasiones cuando un determinado gasto quedaba excluido de la cobertura del Sistema Nacional de Salud, también se ha informado al interesado acerca de las posibles ayudas de tipo asistencial y de los servicios de asistencia social a los que podía acudir para paliar el coste del gasto previsto. En todo caso, la mayor parte de las quejas en las que se denunciaba que la Seguridad Social no había abonado al interesado el importe de un producto han sido archivadas por inexistencia de irregularidad, sin perjuicio de facilitarle al presentador de la queja la información adecuada. Entre las demandas más habituales se encuentran la solicitud de financiación de tratamiento de la hormona del crecimiento, la denuncia por falta de financiación de tratamientos de logopedia a personas afectadas por el síndrome Down o el referido a la cobertura de prótesis auditivas.

Otras quejas se refieren a solicitudes de documentación o historial médico por determinados pacientes, habiéndose concluido el expediente solucionando el problema en algunos casos o sin que se apreciase irregularidad en otros.

El tercer grupo de expedientes es el referido a cuestiones relacionadas con la infraestructura sanitaria y medios existentes. La denuncia más habitual es la saturación de los Hospitales Generales de Aragón y un gran número de quejas van destinadas al colapso en los Servicios de Urgencia, quejas que se repiten sistemáticamente en determinadas estaciones del año, a la escasez de camas geriátricas (en una Comunidad Autónoma con un envejecimiento de la población que supera la media nacional) y a la deficiente asistencia sanitaria psiquiátrica. Éstas últimas denuncian la falta de asistencia psiquiátrica en régimen de hospitalización para

enfermos mentales crónicos precisados de un ingreso en centros de media o larga estancia. Hay escasez de plazas y las listas de espera pueden retrasar el ingreso durante años a pesar de contar con un auto judicial de internamiento[553].

Por lo que respecta al Bienestar Social, la actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales es el principal objeto de denuncia, tanto en lo relativo a las prestaciones como al funcionamiento de los servicios sociales. De las primeras el mayor número de quejas se produce sobre la concesión o la cuantía de las pensiones no contributivas; y sobre el segundo aspecto, lo que se denuncia en su mayoría es la insuficiencia tanto de plazas residenciales para personas mayores no válidas, como de Centros de Día y servicios de Asistencia Domiciliaria y Teleasistencia para personas mayores (válidas y no válidas) que servirían como medidas alternativas al ingreso en una residencia.

Al igual que en la Administración Autonómica, la Administración Periférica es objeto de análisis en lo que afecta a los centros geriátricos residenciales que dependen de ésta. La preocupación de la institución por la situación de las personas mayores en la Comunidad Autónoma le ha llevado a abrir expediente de oficio sobre este asunto y en especial sobre la situación de las Residencias geriátricas públicas y privadas en los años 1991, 1993 y 1998. Este último año se iniciaron además con periodicidad semanal visitas a estos centros para comprobar su estado y condiciones materiales, la atención que se presta a los usuarios y la actuación inspectora llevada a cabo por la Administración.

553 El principal motivo de estas listas de espera hay que buscarlo, además de en la falta de recursos económicos en la especial configuración de las plazas de media estancia en hospitales psiquiátricos en Aragón, cuya rotación paciente-cama es muy escasa, debido no sólo a las patologías que sufren estos enfermos sino también a la problemática social que suelen presentar.

f') Trabajo

En la inmensa mayoría de los casos las quejas se han referido a actuaciones de órganos administrativos no autonómicos (como el Instituto Nacional de Empleo o el Ministerio de Trabajo) dependientes del Gobierno Central, esto es que exceden del ámbito competencial del Justicia. En aquellos supuestos en los que claramente se aprecia la inexistencia de irregularidad, se ha informado al interesado acerca del contenido de su denuncia y se ha producido al archivo de la queja. En los casos en que se detectan deficiencias que pueden ser solventadas por tratarse de demandas que pueden ser satisfechas desde los departamentos territoriales de la Administración afectada, se ha realizado la gestión oportuna llegando a solucionarse el problema en muchos supuestos. Unicamente cuando a través de la acción mediadora no se obtiene la respuesta satisfactoria o cuando se ha hecho necesario llevar a efecto una investigación formal o control directo de la Administración Central, se remite al Defensor del Pueblo.

Hay un gran número de expedientes admitidos a trámite sólo para información. La situación más habitual es que al agotarse las prestaciones por desempleo los ciudadanos se dirijan a la institución solicitando información sobre las posibles vías de acceso a un puesto de trabajo. Los colectivos más afectados son los jóvenes menores de 25 años, los trabajadores mayores de 45 años, las mujeres y los minusválidos. Mientras que los minusválidos muestran su preocupación con la dificultad de su incorporación al mercado de trabajo[554], las quejas de las mujeres se centran en aspectos como la orientación y la formación profesional o en la reducida oferta de empleo existente.

---

554 Debido a las numerosas consultas recibidas en la institución tanto por empresarios como por asociaciones de personas con minusvalías en las que se detectó un desconocimiento de las medidas que el ordenamiento jurídico ha arbitrado para paliar la especial dificultad de acceso al mercado laboral de estos ciudadanos, el Justicia abrió en 1997 un expediente de oficio al objeto de difundir las medidas establecidas en la normativa estatal como autonómica para facilitar su integración en el mundo laboral.

Las quejas afectadas por actuaciones del Ministerio de Trabajo plantean en su mayor parte problemas relacionados con las prestaciones por desempleo: denegación y extinción de prestaciones, irregularidades en el proceso de concesión de las mismas, reclamaciones de cantidades indebidamente percibidas, falta de notificación de la resolución o imposibilidad de solicitar la prestación por no poder acreditar la situación legal de desempleo son algunos de los supuestos más comunes.

Dejando a un lado este supuesto la tipología de las quejas en esta área es muy amplia:

- Expedientes que denuncian deficiencias, irregularidades o insuficiencia de las acciones para fomento del empleo.
- Quejas que muestran su discrepancia con las infracciones y sanciones impuestas por el Ministerio de Trabajo.
- Expedientes relacionados con asuntos de seguridad e higiene en el trabajo.
- Quejas sobre el funcionamiento de las Oficinas de Empleo, especialmente destacables las referidas a la deficiente información que se otorga a los usuarios.
- Expedientes relacionados con la posible vulneración de los derechos sindicales de los trabajadores.

g') Seguridad Social

La materia de Seguridad Social, su funcionamiento y prestaciones dan lugar a muchas quejas de los ciudadanos que, en el fondo, reclaman una adecuada protección ante las situaciones de necesidad en que se encuentran al producirse los riesgos que cubre el sistema. El mayor número de quejas recibidas exceden de las competencias de la institución al afectar las mismas a actuaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre problemas relacionados con las pensiones de viudedad, jubilación, orfandad o invalidez. No obstante, estas quejas no son inmediatamente remi-

tidas al Defensor del Pueblo, sino que se sigue el mismo criterio que el señalado en materia de Trabajo de dar un tratamiento distinto según su contenido. Al respecto hay que señalar que, con frecuencia, de la documentación aportada por el interesado se desprende claramente la corrección de la resolución denegatoria adoptada, no existiendo vulneración del ordenamiento jurídico que justifique su remisión.

Al igual que en la materia de trabajo, las quejas relativas al desacuerdo con las decisiones emitidas por los Tribunales de Justicia, se les informa de los derechos que puedan tener conforme a la legislación vigente, así como la forma de hacerlos valer.

En materia de pensiones de viudedad, jubilación u orfandad, en numerosos casos los ciudadanos han mostrado su disconformidad con la cuantía y regulación de las mismas o han solicitado información sobre la compatibilidad de pensiones. En los casos en que la discrepancia ha venido provocada por la cuantificación de las prestaciones reconocidas, el ciudadano consideraba que había cobrado una cantidad inferior a la que le correspondía, o que consideraba insuficiente y desde la institución se les informa de los cálculos a partir de los cuales se ha obtenido la pensión o de las circunstancias por las que se ha producido el resultado con el que estaba disconforme.

En las pensiones de invalidez, las principales cuestiones a esta prestación se refieren al desacuerdo de los interesados con las resoluciones dictadas por el Instituto Nacional de Seguridad Social, denegatorias de las pensiones solicitadas por no reunir el periodo mínimo de cotización exigible, así como la no declaración de invalidez permanente, la disconformidad sobre el grado de incapacidad reconocido o la reforma en 1993 de las retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que reduce sólo la exención a las prestaciones de invalidez permanente absoluta o gran invalidez.

Con respecto a las pensiones de jubilación, hay que señalar que están incluidas todas las quejas relativas a la materia, hayan

sido resueltas tanto por el Instituto Nacional de Seguridad Social como por el Ministerio de Hacienda. El asunto central sobre el que giran estas quejas es el desacuerdo sobre la cuantía de las pensiones de jubilación. El calculo de la pensión de jubilación ha dado lugar a que, con bastante frecuencia los ciudadanos que se personan en la institución lo hagan solicitando información sobre las bases reguladoras y los porcentajes aplicables para poder determinar la cuantía de su pensión .

Otros asuntos sobre las pensiones de jubilación también han suscitado la presentación de quejas como aquellas que muestran su desacuerdo con las resoluciones denegatorias de concesión de la misma, fundamentalmente por no reunir el periodo mínimo de cotización exigido, o la situación de los trabajadores en desempleo que se jubilan anticipadamente o los problemas específicos de aquellos ciudadanos que pertenecen al Régimen General de Trabajadores Autónomos.

En materia de pensiones de viudedad, dos son los asuntos centrales sobre los que se ha planteado queja: la discrepancia con la legislación que establece el derecho a percibir esta pensión a quién sea o haya sido cónyuge legítimo y en cuantía proporcional al tiempo convivido con el cónyuge fallecido, y con la denegación de la misma porque en el momento de fallecimiento del causante no se encontraba en situación de alta o situación asimilada al alta.

Asimismo se han recibido numerosas quejas que mostraban su descontento con la cuantía de las pensiones de orfandad y de incapacidad temporal o mostraban su discrepancia en algún momento del proceso de tramitación.

En cuanto a prestaciones no contributivas de jubilación o invalidez, la casuística ha sido muy variada: la regularización de la cuantía de la pensión, el reintegro de las prestaciones indebidamente recibidas, la modificación del importe de la pensión, extinción de la pensión de jubilación por superar el límite de acumu-

lación de recursos o denegación de la pensión de invalidez por no estar afectado por una minusvalía o enfermedad crónica en grado igual o superior al sesenta y cinco por ciento.

En el tema de recaudación se han presentado algunas quejas de personas afiliadas al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos que, al cesar en su actividad, se han dado de baja en Licencia Fiscal no haciendo lo mismo en la Seguridad Social. Lo que conlleva que el ciudadano sigue devengando cotizaciones durante un largo periodo de tiempo y al llegarles el requerimiento del pago de cuotas, las cantidades reclamadas son muy elevadas.

Se plantean asimismo quejas en materia de Seguridad Social internacional, por personas que han trabajado y cotizado en otros países y solicitan la agilización de los trámites para el reconocimiento de las pensiones de jubilación que les corresponden. En varias ocasiones se ha solicitado la mediación del Justicia ante la Seguridad Social francesa, procediéndose a la remisión de la queja a la institución de Le Médiateur de la République, competente al efecto.

Otra cuestión objeto de queja ha sido la retención sobre las pensiones superiores al Salario Mínimo Interprofesional, transgrediendo en opinión de los interesados la escala establecida en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Finalmente señalar todas aquellas quejas relativas a las indemnizaciones por la Guerra Civil, las relacionadas con el extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), las que solicitan medidas de protección de familias numerosas, las referidas al complemento de mínimos o las que discrepan o presentan sus dudas en materia de cotizaciones al sistema.

h') Función Pública

Hay un asunto central que comparte la inmensa mayoría de las quejas; las denuncias sobre los procesos selectivos de personal para las Administraciones Públicas, en este caso para la Admi-

nistración Periférica. Los conflictos más constatados tienen que ver con la realización de los ejercicios previstos en las bases de las convocatorias, la valoración de los mismos, así como la obtención de información por los opositores de los expedientes administrativos en los que constan las actuaciones, las actas y las calificaciones.

Por lo que afecta a las bases de las convocatorias resulta habitual ya sea por falta de claridad o imprecisión de las mismas o por ausencia de desarrollo, que la interpretación de estas bases generen serias dificultades entre los opositores y los tribunales que son trasladadas a la institución del Justicia. Por otra parte, pero muy vinculado a este asunto nos encontramos con las distintas formas de concebir la llamada discrecionalidad técnica del tribunal y con la interpretación de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, principios jurídicos constitucionales que inspiran e integran toda convocatoria de empleos públicos. Una de las contradicciones más frecuentes entre opositores y tribunal consiste en la diferente valoración de los ejercicios y por lo tanto de los puntos asignados. El opositor sostiene que ha sido mal valorado y el tribunal que en uso de su discrecionalidad y en cumplimiento de las bases ha valorado correctamente. Por último, el tercer problema objeto de queja y que afecta a los opositores que pretenden revisar el procedimiento, se relaciona con el propio acceso al expediente y a los ejercicios de los opositores, y para ello se solicita la potestad mediadora del Justicia.

Por otro lado son también numerosas las quejas de los funcionarios de esta Administración que comparecen ante la institución o solicitan la remisión del Defensor del Pueblo de su reclamación sobre los derechos que estiman les han sido agraviados, postergados o desconocidos. No siempre desde la institución se pueden asumir las peticiones de los ciudadanos que comparecen, ya que los asuntos entran dentro del ámbito de la discrecionalidad o de la oportunidad de las decisiones de la Administración

y el Justicia no es supervisor de las decisiones políticas, ni de la eficacia de las medidas que se adoptan.

Otro grupo de quejas cuantitativamente de consideración tienen que ver con la movilidad territorial de los empleados públicos de origen aragonés que solicitan la mediación o piden el amparo al Justicia porque quieren regresar a Aragón y que dependen de órganos de la Administración Central Periférica o de otras Comunidades Autónomas.

Hay algunos asuntos concretos que han generado la presentación de un elevadísimo número de quejas y que por su importancia cuantitativa es necesario señalar como la presentación en el año 1990 de quejas por más de un centenar de funcionarios del Ministerio de Educación y Ciencia (profesores de EGB, Educación Física y Educación Especial) que se sentían discriminados por la decisión del Ministerio de no incluirles en las pruebas de adscripción para optar a las plazas específicas ocupadas por ellos. El Justicia gracias a su labor de coordinación con el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de que estos mismos funcionarios, más otros miles procedentes de todo el Estado, se habían dirigido a dicha institución, por lo que para evitar duplicidades se procedió al archivo de los expedientes.

También es reseñable, la presentación en 1994 de un grupo de quejas relativas a la regularización de la situación del personal laboral de la Tesorería de la Seguridad Social que supuso un conflicto de agravios comparativos con el personal funcionario. Teniendo en cuenta que los trabajadores comparecientes eran dependientes de la Administración Central y que provenían de distintas Comunidades Autónomas se remitieron también al Defensor del Pueblo.

i') Interior

La mayoría de las quejas tramitadas en esta área se refieren a la disconformidad de los ciudadanos en el ejercicio de la potes-

tad sancionadora de la Administración por infracción de la legislación sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Se denuncian irregularidades en la tramitación formal de los expedientes (notificaciones defectuosas, no verificación de las alegaciones, motivación insuficiente de los actos y resoluciones administrativas, prescripción de la infracciones) o se muestra la oposición al contenido de fondo de la resolución sancionadora.

La actividad supervisora de la institución en relación con la actividad sancionadora de la Administración se verifica en un doble frente atendiendo al contenido de la queja del ciudadano. En primer lugar, cuando se denuncian irregularidades en la tramitación, se trata de comprobar que el órgano administrativo observa los trámites y formalidades legales en la instrucción y resolución del expediente sancionador, que no son sino garantías para preservar los derechos del administrado. En este sentido, en los diversos expedientes se han abordado cuestiones como el deber de motivar las resoluciones sancionadoras, la vigencia del principio de culpabilidad en el ámbito sancionador administrativo, o la prescripción y la caducidad. En segundo lugar, cuando el ciudadano ha expresado su disconformidad con el fondo de la resolución sancionadora, el criterio de la institución es que la valoración de la prueba encaje en el ámbito de la discrecionalidad inherente a la potestad sancionadora, sin que el criterio del órgano administrativo pueda ser suplantado por el de la institución del Justicia salvo que, por una valoración arbitraria o por ausencia de prueba de cargo, la resolución sancionadora vulnere la presunción de inocencia, lo que justificaría entonces la intervención supervisora del Justicia.

El segundo asunto en importancia, desde un punto de vista cuantitativo, es el que tiene que ver con la situación de ciudadanos extranjeros en nuestro país. Las quejas más numerosas tienen que ver con las situaciones de reagrupamiento familiar de inmigrantes y el retraso en la concesión de permisos. En algunas ocasiones se han denunciado asimismo irregularidades en la expulsión administrativa de ciudadanos del territorio nacional. La

distribución legal de competencias ha impuesto la remisión de los expedientes en materia de extranjería al Defensor del Pueblo. Además de los expedientes de queja, la institución del Justicia cumple una función de asesoramiento y orientación a ciudadanos extranjeros que acuden en demanda de información sobre el modo de regularizar la situación en nuestro país (obtención de permisos de trabajo y de residencia) o sobre cuestiones relacionadas con la adquisición o recuperación de la nacionalidad española.

En último lugar, se recogen aquellos expedientes referidos a seguridad ciudadana. En este apartado se reúnen las quejas presentadas por los ciudadanos que ponen de manifiesto la inseguridad que se vive en determinadas zonas de las ciudades motivada, en la mayoría de los casos, por cuestiones relacionadas con el tráfico de drogas y otros actos delictivos, así como por el estado de insalubridad y deterioro urbanístico que presenta el entorno. Hay que reseñar para concluir, un pequeño grupo de quejas que hacen referencia a la falta de atención de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado cuando los ciudadanos han requerido su presencia ante la comisión de determinados altercados.

j') Defensa

Es escaso el número de quejas que se ha presentado sobre cuestiones relacionadas con esta materia. En este hecho influyen dos realidades, por un lado, el conocimiento que tienen los ciudadanos aragoneses de la falta de competencias directas de esta institución sobre asuntos de Defensa, y por la existencia de un Convenio de Colaboración específico entre el Defensor del Pueblo y el Ministerio de Defensa, con el fin de conseguir un fácil acceso del ciudadano que se encuentra prestando su Servicio Militar a la protección de esta institución estatal, en demanda del cumplimiento de sus derechos y libertades.

Con fecha 14 de junio de 1995, el Defensor del Pueblo y el Ministerio de Defensa firmaron un Convenio de Colaboración con

el objetivo de mejorar el cumplimiento de los dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de dicha institución y facilitar al ciudadano, que se relaciona con la Administración Militar a través de su Servicio Militar, el acceso directo al Defensor del Pueblo como forma de garantía de sus derechos y libertades. Por consiguiente todas las quejas recibidas han sido remitidas al Defensor del Pueblo, a excepción de aquellas en las que no se denuncia una actuación presuntamente irregular de la Administración sino que simplemente se solicita información sobre determinados aspectos de la prestación del servicio militar o de la prestación social sustitutoria, o en los pocos casos en que por la materia específica de la queja se entiende puede ser suficiente una labor de mediación por parte del Justicia de Aragón[555].

Por lo que corresponde al contenido de las quejas presentadas, dos son los asuntos que monopolizan la totalidad de las mismas, el Servicio Militar y la objeción de conciencia, que aún dependiendo su reconocimiento del Ministerio de Justicia e Interior, se incluyen en este apartado por llevar consigo la exención del servicio militar. En lo que se refiere al primer asunto, la mayoría de las quejas o bien ponen de manifiesto su disconformidad con las denegaciones de prórrogas o exenciones al cumplimiento militar, o muestran su discrepancia con los sorteos de asignación de destinos por la situación de indefensión que se crean en algunas ocasiones y por la no aplicación de los criterios de preferencia establecidos por el Ministerio de Defensa, viéndose obligados a salir de la Comunidad Autónoma para el cumplimiento de dicho servicio, sin que se tenga en cuenta la proximidad geográfica respecto al lugar de origen.

Las quejas que tienen que ver con la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria hacen referencia fundamental-

555. Por ejemplo, la mayoría de los expedientes relativos a la solicitud de prórrogas y exenciones del servicio militar han sido resueltos por la institución del Justicia con la colaboración de los Centros Provinciales de reclutamiento.

mente a la falta de respuesta del organismo administrativo a las peticiones de prórroga y aplazamientos de la incorporación a la prestación social, lo que origina la alarma de los objetores que reciben las órdenes de incorporación sin que previamente haya sido resuelta su solicitud. Esta situación que se debe al notable incremento de las solicitudes de declaración de objeción de conciencia ha desbordado las previsiones organizativas de las administraciones competentes.

El colapso de la Oficina para la Prestación Social de los Objetores de Conciencia generó también un enorme retraso en la incorporación de los jóvenes a este tipo de prestación obligatoria, trasladándose este conflicto a la Oficina del Justicia, por los graves perjuicios que este retraso ocasionaba en los jóvenes a la hora de acceder al mercado laboral. Un tercer grupo de quejas se ha producido por el impago a los objetores que realizan su prestación, del denominado «vale del vestuario», que fueron remitidas al Defensor del Pueblo quién procedió a emitir la correspondiente resolución.

k') Justicia

Desde la institución del Justicia y teniendo en cuenta su atribución de competencias, se ha distinguido en la supervisión de esta materia entre la actividad jurisdiccional y la actividad administrativa. En la primera se ha abstenido de actuar, clarificando, eso si, las dudas de los presentadores de las quejas, explicándoles el contenido y alcance de las sentencias, cuando su denuncia se basaba en una disconformidad con el contenido de éstas. Pero cuando la queja se basaba en un defectuoso funcionamiento administrativo de un órgano judicial, como puede ser un excesivo retraso en dictar sentencia o una inexplicable paralización del procedimiento, desde la institución se dirigieron al órgano judicial en cuestión en solicitud de información y a la vista de la misma se ha decidido el archivo del expediente en la mayoría de los casos, al solucionarse el problema o estar justificada la actuación

de la Administración, y en unos pocos, su remisión al Defensor del Pueblo.

No obstante, la mayoría de las quejas presentadas por los ciudadanos tienen que ver con la actividad jurisdiccional, en especial, muestran su disconformidad con el contenido de las resoluciones judiciales. Así, que como hemos visto, la labor de la institución se limita a informar al ciudadano de la imposibilidad de supervisar la actuación de Juzgados y Tribunales, cuyas resoluciones en el ejercicio de su función constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, sólo pueden ser objeto de revisión a través de los recursos previstos en la Ley. Cuando el ciudadano denuncia que ha sufrido daños o perjuicios que imputa a un error judicial, desde la institución se le informa de los trámites que debe seguir para exigir la responsabilidad patrimonial del Estado como consecuencia del anormal funcionamiento de la Administración de Justicia. Las quejas registradas sólo reflejan un mínimo porcentaje en relación con las consultas atendidas, pues en estos casos de disconformidad del ciudadano con la resolución judicial, se facilita la información sin proceder a la apertura del expediente.

Le siguen en importancia, teniendo en cuenta el número de quejas presentadas, aquellas referidas a las dilaciones en la tramitación del procedimiento, fundamentalmente en la fase de ejecución de la sentencia.

El reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica es otra de las fuentes de queja y de consultas en el ámbito de la Administración de Justicia. Las quejas muestran su discrepancia con la decisión de denegarles el reconocimiento del derecho. Como en todos estos casos, la inicial decisión de la Comisión Provincial de Asistencia Gratuita fue impugnada por el ciudadano ante el órgano judicial competente y ratificada por éste, desde la institución no hubo lugar a actividad supervisora alguna al encontrarnos ante resoluciones judiciales sobre las que el Justicia no puede pronunciarse.

Por último señalar que también han sido motivo de queja el deficiente estado de las instalaciones de los juzgados de la Comunidad Autónoma, el funcionamiento de los Registros Civiles o la creación de nuevos órganos judiciales y la modificación de la demarcación judicial existente.

En materia penitenciaria, las quejas recibidas hacen alusión tanto a la situación procesal de los internos como a la situación penitenciaria de los mismos. En este último caso, las quejas tratan asuntos como la disconformidad de los internos o de sus familiares con la decisión administrativa de traslado a otro centro o con la calificación de los internos, solicitan el apoyo de la institución para la petición de medidas de gracia, o la mediación en relación con los internos drogodependientes que solicitaban poder cumplir condena en centros de rehabilitación, o presentan denuncias de malos tratos por parte de los funcionarios.

El mal estado y el posible irregular funcionamiento de los Centros Penitenciarios es por último uno de los asuntos que se denuncian en materia penitenciaria.

d) Otros

En este epígrafe se recogen los expedientes que tienen como destinatario entidades públicas empresariales como Correos, RENFE o CTNE; entes de la Comunidad Autónoma no vinculados a la Diputación General de Aragón, como la Universidad de Zaragoza; entes corporativos como Colegios profesionales, Cámaras de distinta índole y Comunidades de Regantes, o todos aquellos expedientes, muy numerosos por otra parte, que no han sido admitidos ni a supervisión, ni a mediación al tratarse de un conflicto entre particulares, pero que han motivado la prestación por parte de la institución del Justicia de un servicio de información y orientación.

a') Agricultura, Ganadería y Montes

La actuación de varias Comunidades de Regantes ha motivado la presentación de algunas quejas por parte de personas que tienen problemas frente a las Comunidades a las que pertenecen y solicitan información sobre la forma de hacer valer sus derechos. En algunos casos demandan ya directamente la intervención del Justicia que ha admitido a mediación estos expedientes, buscando una solución sobre estos asuntos que son ajenos a la competencia supervisora de la institución. El mayor número de quejas presentadas por miembros de Comunidades de Regantes, se refieren a la discrepancia con las sanciones que les han sido aplicadas por uso indebido del agua y se dirigen a la institución para que intermedie con la Junta de Riegos de la Comunidad de Regantes a fin de que les sea devuelto el importe de la sanción que ellos consideran injustamente aplicada.

Otro grupo de quejas procede de usuarios que denuncian el deficiente estado de conservación y la falta de limpieza de las acequias de riego, ante la inactividad de las Comunidades de Regantes, que son las responsables, según la Ley de Aguas, de vigilar, conservar y reparar aquellas acequias en mal estado.

b') Ordenación Territorial: Urbanismo y Vivienda

Se presentan toda una serie de quejas relativas a problemas de arrendamiento, que suelen revestir una perspectiva privada, ya que son conflictos entre arrendador y arrendatario, aunque aquél pueda ser un organismo público, producidos en el marco de un contrato de arrendamiento privado, sujeto a la Ley de Arrendamientos Urbanos. La mayor parte de estas quejas no permiten la intervención del Justicia y han de solucionarse con una información al presentador sobre los derechos y obligaciones que le confiere la Legislación vigente, la mejor forma de hacer valer los primeros y los cauces para exigirles los segundos.

c') Obras Públicas y Servicios Públicos

En este apartado se recogen aquellas quejas que plantean cuestiones diversas sobre la prestación de servicios, fundamentalmente de transporte o de comunicaciones, cubiertos por organismos públicos autónomos, o privados que actúan en régimen de concesión y que cubren servicios de primera necesidad. Tal es el caso de Correos, RENFE, los concesionarios de todo tipo de transporte, la Compañía Telefónica Nacional de España, Eléctricas Reunidas de Zaragoza.

d') Educación y Cultura

En este apartado están incluidas todas aquellas quejas relacionadas con la Universidad de Zaragoza y que hacen referencia tanto a la denegación de becas y ayudas al estudio, la homologación de títulos extranjeros (en ambos casos las quejas han sido remitidas al Defensor del Pueblo por razones competenciales), el acceso a determinados centros universitarios, la admisión de alumnos a cursos de doctorado, la revisión de exámenes y la reclamación contra calificaciones. Hay que señalar quejas específicas como la solicitud de mediación del Justicia en la descentralización de los estudios universitarios en Calatayud, la denuncia de falta de coordinación entre Escuelas Universitarias, o por excederse de su propio ámbito docente, como ha sido el caso del Instituto de Idiomas dependiente de esta Universidad. Y por último señalar las quejas que tienen que ver directamente con la actividad académica como las quejas por la supresión de un Departamento o por la extinción de planes de estudio.

e') Trabajo

Una parte de las quejas referidas al área de Trabajo se refiere a problemas de diversa índole surgidos con empresas particulares así como la disconformidad con las decisiones de los Tribu-

nales de Justicia, lo que ha ocasionado que el Justicia no haya podido supervisarlas, aunque siempre se ha cumplido con el deber de información y orientación. En todo caso, cuando se ha considerado oportuno, sin perjuicio de la información que se aporta desde la institución, se remite a los interesados a los servicios de asistencia jurídica gratuita o al correspondiente Colegio de Abogados para que obtengan la información que corresponde a sus circunstancias particulares y ejerciten las oportunas acciones que les puedan asistir.

f') Justicia

La actuación profesional de abogados y procuradores es objeto de queja en el área de Justicia en varios expedientes. En la mayoría de las ocasiones son ciudadanos que no han visto reconocida su pretensión en un procedimiento judicial y que imputan a la negligente actuación de su Abogado o Procurador el adverso resultado para sus intereses. En estos casos se informa al ciudadano de los cauces legales a través de los cuales puede exigir la responsabilidad del Abogado o Procurador en su triple vertiente de responsabilidad penal, civil y disciplinaria.

5. RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES. EVOLUCIÓN DE LAS SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS EMITIDOS POR EL JUSTICIA

Después de analizar por Administraciones y materias cuales han sido los principales motivos de denuncia de los presentadores de la queja y para obtener una visión completa de la potestad supervisora del Justicia, hay que completar este estudio deteniéndonos en el seguimiento de las resoluciones de la institución.

Del total de los 9.503 expedientes incoados contra la actuación de la tres Administraciones Públicas (Autonómica, Periférica y Local) apenas el 14% finalizan con una resolución expresa de

la institución del Justicia, ya sea en forma de recomendación, sugerencia, recordatorio o advertencia. El resto de los expedientes se archivan, como ya vimos en el capítulo IV, al no detectarse irregularidad alguna, o tras remitir la pertinente información al reclamante, o finalizar las gestiones de mediación con el organismo denunciado o al resolverse el asunto aceptado a supervisión sólo con ponerse en contacto con la Administración competente sin necesidad de emitir una resolución firme.

De esas 1.309 resoluciones expresas ante las que la Administración objeto de supervisión tiene la obligación de responder nos vamos a ocupar ahora, ya que son los únicos datos que nos permiten realizar un estudio objetivo del grado de seguimiento de la actividad supervisora del Justicia.

A) Evolución de la postura de la Administración ante las resoluciones del Justicia

Lo más destacable de la observación del cuadro XLVII, es la elevada aceptación de las Sugerencias, Recomendaciones, Recordatorios y Advertencias del Justicia, ya que más del 55% de las mismas resulta aceptada frente al 11% que son rechazadas. Pero este dato que en un principio ofrece una visión optimista sobre la acogida de la labor de la institución, hay que completarlo con aquellas resoluciones que han sido archivadas sin obtener respuesta de la Administración o que siguen pendientes de archivarse esperando respuesta, que alcanza el 33,4% del total de las resoluciones.

Así que aunque el número de sugerencias, recomendaciones, recordatorios y advertencias aceptadas es notoriamente mayor (728) que el de las que la Administración rechaza expresamente (144), hay que señalar en este apartado la reticencia de la Administración a adoptar una respuesta clara y comunicarla al Justicia, dificultando así la obligación de éste de informar a las Cortes del resultado de su función supervisora.

Como hemos visto de más del 33% de resoluciones no conocemos la respuesta (273 están pendientes de archivarse y 164 se han quedado sin respuesta de la Administración), y se entiende que no hay respuesta no sólo cuando ésta no se ha producido físicamente, sino también cuando la respuesta se produce, pero es de tal ambigüedad e imprecisión que es imposible descifrar cual es la postura de la Administración. Resulta muy difícil evaluar la efectividad de la actuación del Justicia, si la Administración no contesta, o si cuando lo hace es en términos tan genéricos que impide saber si acepta o rechaza la sugerencia, si la va a poner en práctica y cuando.

Hay que destacar por tanto el reiterado incumplimiento de la Administración Autonómica y la Local (en los supuestos ya estudiados), ya que éste es el ámbito de supervisión del Justicia, de la obligación que de la Ley de Cortes 4/1985, de 27 de junio reguladora de la institución se deriva[556]. Y ésta no es más que la necesidad de responder en todo caso y con la rapidez pertinente a cuantas Sugerencias, Recomendaciones, Recordatorios y Advertencias pueda hacer el Justicia de Aragón, indicando de forma que no ofrezca lugar a dudas si la postura de la Administración es seguir o no, la indicación efectuada por el Justicia, a fin de que éste pueda transmitir una visión clara a las Cortes de Aragón.

Este incumplimiento imposibilita no sólo la labor informadora del Justicia, sino también la propia labor política que las Cortes de Aragón pudieran llevar a cabo basada en dicha información.

---

556 Expresamente el artículo 17 de la Ley reguladora establece un plazo máximo de quince días para atender las peticiones de la institución cuando las mismas se refieren a la conducta de un funcionario o persona al servicio a la servicio de la Administración; y el artículo 16 faculta a su vez al Justicia para, con carácter general, fijar un plazo para las respuestas a sus peticiones de información.

CUADRO XLVII
SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
ACEPTADAS	23	17	14	12	13	24	49	35	43	34	44	75	117	100	128	728
RECHAZADAS	2	3	1	—	4	6	10	8	7	12	6	9	24	21	31	144
SIN RESPUESTA	11	12	2	16	7	7	9	9	8	7	1	14	13	13	35	164
PENDIENTES	8	—	4	—	—	15	28	5	19	21	43	36	21	40	33	273
TOTAL	44	32	21	28	24	52	96	57	77	74	94	134	175	174	227	1309

B) Distribución según Administraciones de las Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios y Advertencias efectuados por el Justicia

Si atendemos a la distribución de las Recomendaciones, Sugerencias, Recordatorios y Advertencias efectuadas, distinguiendo a que Administración han sido dirigidas constataremos un hecho relevante. En contra de lo que se pudiera esperar no es la Administración Autonómica, principal ámbito de supervisión según la normativa reguladora, la que recibe un mayor número de estas indicaciones sino que es la Administración Local con 663, que supone más del 50% del total de las emitidas, la que encabeza esta clasificación.

Así que teniendo en cuenta que la actuación de la Administración Local, como hemos visto, es la que ha sido objeto de un menor número de quejas por detrás de la Administración Autonómica y de la Administración Periférica, se constata que son estos expedientes los que contenían una denuncia más fundamentada ya que son los que han motivado mayor número de resoluciones expresas del Justicia sugiriendo o recomendando la conveniencia de corregir algún determinado tipo de actuación administrativa para poner fin a un defecto o irregularidad.

En la serie correspondiente a la Administración Local que se presenta en el cuadro XLVIII, se observa que es en el segundo periodo de la institución (1998-2002) cuando se produce un aumento manifiesto de este tipo de indicaciones, que las separa significativamente de las dirigidas a la Administración Autonómica en el total del periodo analizado.

Son 506 las indicaciones dirigidas a la Diputación General de Aragón, seguidas de las 113 que tienen como destinataria la Administración Periférica. Con referencia a estas últimas, hay que señalar que el número resulta muy elevado si se tiene en cuenta la nula capacidad supervisora de la institución del Justicia sobre la actividad de ésta Administración.

La emisión de estas resoluciones expresas ha sido posible a la concepción más que amplia que desde la institución se ha tenido del concepto mediación.

Si recordamos como se señalaba al principio del capítulo, la Oficina del Justicia entra en contacto con el organismo de la Administración Periférica denunciado para sugerirle la posibilidad de poner solución a la irregularidad detectada y si en un plazo prudencial no hay respuesta se remite el expediente al Defensor del Pueblo.

Estas sugerencias son las que están contabilizadas en esta clasificación.

Por último, reseñar las 27 resoluciones dirigidas a los organismos que hemos clasificado como Otros, que resulta un número relativamente bajo frente a los 232 expedientes que se abrieron.

CUADRO XLVIII
ORGANISMOS A LOS QUE SE HAN REALIZADO SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS y ADVERTENCIAS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN	31	17	16	6	12	11	28	24	28	21	30	66	60	76	80	506
ADMÓN. PERIFÉRICA	1	1	1	2	—	10	19	11	9	6	8	4	14	26	1	113
ADMÓN. LOCAL	12	11	—	19	12	29	44	22	40	47	56	64	101	72	134	663
OTROS	—	3	4	1	—	2	5	—	—	—	—	—	—	—	12	27
TOTAL	44	32	21	28	24	52	96	57	77	74	94	134	175	174	227	1.309

Desglosando los datos del cuadro anterior, y analizando ahora la reacción que estas resoluciones han provocado en cada Administración, veremos que algunos poderes públicos (especialmente los referidos a las corporaciones locales) que no están sujetos a la supervisión del Justicia han aceptado en mayor grado las indicaciones de la institución que aquellas otros cuyo ámbito si se encuentra bajo la potestad del Justicia. Si bien una labor de supervisión nunca es bien recibida por el destinatario, parece ser que lo es en peor grado cuando dicha labor viene marcada por la obligatoriedad de la ley.

Destaca sobremanera la receptiva actitud de la Administración Periférica que no tendría porque aceptar las indicaciones de la institución. El 56,6 % de las resoluciones dirigidas a la Administración Periférica son aceptadas (ver cuadro L) frente al 49,6 % de las destinadas de la Administración Local (ver cuadro LI). Deteniéndonos en esta última, observamos que además de ser el ámbito cuyos supuestos dejan traslucir una mayor conflictividad, es el que en menor medida acepta la sugerencias de la institución

persistiendo en sus actuaciones irregulares. En contrapartida es esta Administración la que rechaza un menor número de resoluciones, un 10,3% comparadas.

El grado de aceptación de las resoluciones del Justicia más alto le corresponde a la Diputación General de Aragón con el 63, 2%, y en el lado negativo, es también más receptiva que la Administración Periférica que rechaza el 12,4% de las recomendaciones (ver cuadro L) frente al 11,7 de la Administración autonómica.

Pero como ya señalábamos en anteriores cuadros, lo más destacable es el alto número de resoluciones que no obtienen una respuesta, si tenemos en cuenta aquellas que siguen pendientes y las que ya han sido archivadas sin respuesta expresa nos encontramos con que más del 40% de las dirigidas a la Administración Local (ver cuadro LI) no han producido ningún tipo de reacción a excepción del silencio. Así que aunque éste es el ámbito de la Administración con un grado más bajo de rechazo a las sugerencias del Justicia, la ausencia de respuesta en casi la mitad de los expedientes tramitados erosiona gravemente la efectividad de la misión encomendada al Justicia.

La Administración Periférica vuelve es la que muestra un mejor comportamiento ante la actuación de la institución, al ser la que cuenta con un índice más bajo de ausencia de respuesta, el 31% (ver cuadro L), que aún así no deja de ser una cifra ciertamente elevada. Por último señalar que el 35,1% de las resoluciones dirigidas a la Diputación General de Aragón no obtiene ninguna respuesta.

Es evidente que esta actitud de todas las Administraciones supone una seria dificultad tanto en el desarrollo de las funciones del Justicia, ya que al encontrarse repetidamente con el silencio del destinatario le paraliza para emprender nuevas acciones, como en la valoración de la efectividad de la institución, y en la transmisión de esta valoración a las Cortes de Aragón. Hasta tal punto esto es así, y ante la todavía no constatada efectividad clara

de la Proposición no de Ley aprobada en 1999 sobre la falta de respuesta de las Administraciones Públicas, que el actual Justicia Fernando García Vicente propone como posible reforma de la institución y en base a la teoría del silencio administrativo positivo que se admita la ausencia de respuesta en un periodo de tiempo determinado, como aceptación de la resolución emitida por la institución[557].

La razón última de la función del Justicia, que no es la solución de los casos individuales, sino la capacidad de detectar aquellas formas de actuación más o menos habituales de las que se deriva una infracción sistemática de los principios generales que deben regir el funcionamiento de la Administración Pública en un Estado de Derecho, para formular sugerencias cuya aceptación y puesta en práctica permita erradicar la fuente de dichas irregularidades se ve seriamente dañada por las situaciones antes expuestas.

O bien la Administración como hemos visto no contesta, o lo hace en términos tan genéricos que impide saber si acepta o no las indicaciones sugeridas y si las va a poner en práctica, y en los casos en que si asume las resoluciones se observa que las sigue en el caso individual que había sido objeto de la queja, pero no siempre las aplica a una modificación general de las formas de actuar que subyacían en la queja y por lo tanto persisten los casos, que como hemos visto siguen repitiendo de manera sistemática en el futuro.

---

557 GARCÍA VICENTE, F., El Justicia de Aragón en los últimos veinte años en «Revista Aragonesa de Administración Pública» nº 22, junio 2003, p. 207.

CUADRO XLIX
SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS DIRIGIDOS A LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
ACEPTADAS	18	9	—	2	9	7	13	18	16	12	13	42	52	54	55	320
RECHAZADAS	2	2	—	2	3	2	2	3	4	3	4	4	4	9	15	59
SIN RESPUESTA	5	6	16	2	—	—	2	2	3	1	—	4	0	3	7	51
PENDIENTES	6	—	—	—	—	2	11	1	5	5	13	16	4	10	3	76
TOTAL	31	17	16	6	12	11	28	24	28	21	30	66	60	76	80	506

CUADRO L
SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS DIRIGIDOS A LA ADMNISTRACIÓN PERIFÉRICA

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
ACEPTADAS	—	1	—	1	—	6	12	8	8	—	4	3	9	12	0	64
RECHAZADAS	—	—	—	—	—	1	1	2	—	4	—	1	2	3	0	14
SIN RESPUESTA	1	—	1	1	—	3	—	—	—	2	—	0	1	2	1	12
PENDIENTES	—	—	—	—	—	—	6	1	1	—	4	0	2	9	0	23
TOTAL	1	1	1	2	—	10	19	11	9	6	8	4	14	26	1	113

CUADRO LI
SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS DIRIGIDOS A LA ADMNISTRACIÓN LOCAL

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
ACEPTADAS	5	5	—	9	6	11	21	9	17	27	27	33	56	37	66	329
RECHAZADAS	—	1	—	—	1	2	6	3	5	4	2	4	18	9	13	68
SIN RESPUESTA	5	5	—	10	5	6	6	7	7	3	5	10	12	8	25	114
PENDIENTES	2	—	—	—	—	10	11	3	11	13	22	17	15	18	30	152
TOTAL	12	11	—	19	12	29	44	22	40	47	56	64	101	72	134	663

CUADRO LII
SUGERENCIAS, RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS Y ADVERTENCIAS DIRIGIDOS A OTROS ORGANISMOS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
ACEPTADAS	—	2	4	—	—	—	3	—	—	—	—	—	—	—	6	15
RECHAZADAS	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	3	5
SIN RESPUESTA	—	1	—	1	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	1	5
PENDIENTES	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	2
TOTAL	—	3	4	1	—	2	5	—	—	—	—	—	—	—	12	27

CAPÍTULO VIII
EL JUSTICIA Y LAS INSTITUCIONES AFINES

1. INTRODUCCIÓN

La relación del Justicia de Aragón con el Defensor del Pueblo y con los restantes Defensores autonómicos se mueve en planos bien distintos. Mientras que con éstos existe una coincidencia básica de funciones, aunque condicionadas en su amplitud por las competencias propias de cada Comunidad Autónoma, que se ejercen en ámbitos territoriales distintos sin posibles interferencias, las relaciones con el Defensor del Pueblo vienen marcadas por una concurrencia de competencias en un mismo ámbito geográfico, reguladas, aunque de forma poco satisfactoria, en la Ley 36/1985 de Coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Defensores Autonómicos.

El hecho de que la institución de las Defensorías se hayan incorporado a un Estado compuesto ha provocado la necesidad de delimitar el marco en el que las distintas instituciones autonómicas y la estatal deben desplegar sus funciones. La falta de mención constitucional a las figuras autonómicas y el uso del término «Administración» sin más precisiones en el artículo 54 de la Constitución provocó que la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo interpretara que esta institución debía tener competencia de supervisión sobre todas las Administraciones del territorio. Se produce así un solapamiento del control de ambas instituciones no sólo en el ámbito de la Administración Autonómica, como de la legisla-

ción se podría deducir, sino que en algunos casos afecta también a la Administración Periférica del Estado, ya que varios Defensores autonómicos, como es el caso del Diputado del Común, del Síndic de Greuges catalán y el propio Justicia[558], y en menor medida, el Valedor do Pobo y el Procurador del Común[559] han optado en la práctica por controlar sistemáticamente la actividad de esta Administración. Y en lo que se refiere a la Administración local, el Defensor del Pueblo ha consentido el control de su actividad por las instituciones autonómicas, pese a la limitación de la Ley 36/1985, que reduce la intervención de estas figuras a los casos de delegación de competencias por parte de la Comunidad Autónoma al ente local.

Estas relaciones que no han estado exentas de algún conflicto a lo largo de estos años, exigen un detenido estudio, en especial a lo que se refiere a su configuración legal ciertamente confusa e insuficiente en algunos casos.

2. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LAS FIGURAS AUTONÓMICAS SIMILARES

La naturaleza jurídica de los Defensores Autonómicos no comparte la misma complejidad que se le puede atribuir al Defensor del Pueblo en la que se mezclan aspectos jurídicos de diferente signo. De un lado el Defensor del Pueblo aparece como una institución dependiente de las Cortes, que le nombran y pueden llegar a destituirle, y ante ellas ha de informar periódicamente de su gestión. En este sentido el Defensor estatal aparece como un comisionado de las Cortes, pero sin embargo, por otra parte, en su actuación el Defensor del Pueblo goza de una total indepen-

558 Ver los Informes anuales del Diputado del Común del año 1991, p. 257, y del año 1992, p. 183; y del Justicia de Aragón del año 1989, p. 23; y la comparecencia del Síndic Rahola al Parlamento de Cataluña el 28 de mayo de 1985 (Diario de Sesiones, serie P, nº 28, p. 1325).

559 Ver los Informes anuales del Valedor do Pobo del año 1991, p. 173, y del Procurador del Común de 1996, p. 8106.

dencia funcional, no estando sujeto a mandato imperativo alguno y no recibiendo instrucciones de ninguna autoridad, pudiendo incluso llegar a actuar en contra de determinados actos de las Cámaras, para lo que está legitimado a través de los recursos de inconstitucionalidad y de amparo. Por lo que respecta a los Defensores Autonómicos, en rasgos generales, es mucho mayor el peso de la dependencia parlamentaria, ya que aunque también actúan con amplia autonomía en el desarrollo de su función protectora de derechos y supervisadora de la Administración autonómica (tampoco están sujetos a mandato imperativo, ni reciben instrucciones de ninguna autoridad) carecen de los medios jurídicos que les permitan actuar en contra de la propia Asamblea que les ha designado.

Pero hay otra variable, que es aquí la que más nos interesa, que limita también en parte la autonomía de estas instituciones autonómicas y es la presencia del Defensor estatal. El Defensor del Pueblo puede actuar en el marco de la Comunidad Autónoma, y no sólo supervisando la actividad de la Administración autonómica, sino también en contra de actos de los demás poderes de la Comunidad, para lo que le legitima una vez más, la posibilidad del recurso de amparo y de inconstitucionalidad.

Es evidente así la posición preeminente del Defensor del Pueblo sobre los Defensores autonómicos, que se ve resaltada por la ubicación de la institución en el título I del texto constitucional (y no en la llamada parte orgánica), a diferencia de las figuras autonómicas, no previstas explícitamente en la Constitución[560]. El texto constitucional encomienda al Defensor estatal la supervisión de la actividad de la Administración, sin referirse a un tipo con-

560 Ni en el artículo 54 regulador de la institución estatal hay mención alguna a este tipo de figuras, ni en el título VIII, donde se establece la organización territorial del Estado, existe ninguna referencia a instituciones similares al Defensor del Pueblo pero con un ámbito referido explícitamente al territorio de las Comunidades Autónomas, es más el artículo 153.c) se refiere al control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas sólo por la jurisdicción

creto de la misma, sino que emplea un concepto que hace referencia a una determinada actividad, sin hacer distinción alguna por razón de sujeto público de quién depende esa actividad. De la redacción del precepto constitucional no puede pues deducirse la posibilidad de excluir del ámbito de actuación del Defensor del Pueblo a aquellas Administraciones de ámbito territorial inferior al del Estado. El Defensor estatal aparece como un verdadero órgano constitucional en sentido formal que ha de vincularse al Estado considerado como la totalidad de la organización jurídico-política del país y no como una parte de esa organización, contrapuesta a las instituciones propias de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales.

La amplitud del campo competencial asignado constitucionalmente al Defensor estatal permite hablar de una prevalencia constitucional de esta figura frente a las instituciones autonómicas. Los mismos textos estatutarios, al regular a su Defensor autonómico, reconocen esta preeminencia constitucional del Defensor del Pueblo, introduciendo muchos de ellos cláusulas como «el respeto a la institución del Defensor del Pueblo establecida en el artículo 54 de la Constitución», como ocurre en el Estatuto vasco y gallego, «sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución» recogida en los estatutos catalán andaluz y aragonés, o «de acuerdo con la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución» como prevé el Estatuto catalán.

Los Defensores Autonómicos no son órganos constitucionales, ni tienen el carácter de órgano del Estado global[561], sino que nos encontramos ante órganos autonómicos previstos en la mayor parte de los Estatutos de Autonomía, en virtud del poder autoorganizativo que constitucionalmente corresponde a las Comunidades Autónomas. Nos encontramos pues, con dos instituciones de naturaleza distinta con un ámbito competencial común, por lo

561 Ver CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J.L., Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines. En «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», 1989, nº 234, p. 536.

que la situación de preeminencia de una institución sobre otra sólo se plantea en el supuesto de competencias concurrentes con los Defensores Autonómicos y no en el caso de que éstos tuvieran asignado un campo competencial de manera estrictamente exclusiva.

Si bien la capacidad de acción de los Defensores autonómicos está limitada por la propia actuación del Defensor del Pueblo, orgánicamente son completamente independientes de la institución estatal, la relación de dependencia sólo existe con respecto a las Cámaras que los han elegido y ante las que deben rendir cuentas. De ningún modo nos encontramos ante una relación jerárquica, ya que no forman dos niveles jurídicos de un mismo órgano, aquí no hay posibilidad de sustitución de la actividad de los Defensores Autonómicos por el Defensor del Pueblo, ni éste puede modificar o anular las decisiones de aquellos.

3. LAS RELACIONES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO

A) El marco jurídico regulador de la colaboración

La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, como desarrollo del artículo 54 de la Constitución, configura las competencias de esta institución con un carácter general e ilimitado. El artículo 12 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo establece como principio fundamental que la competencia general atribuida al Defensor del Pueblo para la defensa de los derechos y libertades se extiende también al ámbito de las Comunidades Autónomas. Puede haber, en consecuencia, una confluencia de actividades supervisoras del Defensor del Pueblo y de los Defensores autonómicos sobre una concreta violación de derechos en el ámbito de la Administración autonómica. Se hace preciso establecer unas reglas de juego para evitar posibles duplicidades y colisiones competenciales. Por ello, el párrafo segundo del mismo artículo 12 afirma que los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordina-

rán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar de ellos su cooperación.

Como muy acertadamente señalan FOLCHI Y BAYONA el principio de coordinación que recoge este artículo se configura como criterio o principio de actuación directa y obligatorio, mientras que el de cooperación se configura como potestativo y unidireccional a instancia del Defensor del Pueblo[562]. Si bien aquí no se produce una atribución de la titularidad de la facultad de coordinación a una de las instituciones, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo va un paso más allá y sí lo hace, al atribuirle en su artículo 24, la alta coordinación entre sus propias competencias y las de los órganos similares que puedan constituirse en las Comunidades Autónomas. Además se reitera la posibilidad de que el Defensor estatal solicite la colaboración y auxilio de los órganos similares de las Comunidades Autónomas, prohibiendo incluso delegar en éstos la competencia atribuida por el artículo 54 de la Constitución.

Que sea el Reglamento de Organización interna de la institución el instrumento jurídico empleado para introducir este relevante mandato de «ejercer la alta coordinación» ha sido abiertamente criticado por parte de la doctrina. Así EMBID IRUJO lo rechaza tanto desde el punto de vista formal[563] como de fondo, ya que esta atribución «carece de título constitucional o estatutario habilitante y supone la configuración de una relación jerárquica entre el Defensor del Pueblo y los defensores autonómicos»[564]. PÉREZ CALVO niega también que estas previsiones

562 FOLCHI, I. y BAYONA, A., La defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Instituciones similares al Defensor del Pueblo. En «Revista Vasca de Administración Pública», nº 6, 1983.

563 Formalmente hablando, para EMBID IRUJO, es difícilmente defendible que sea una norma parlamentaria destinada a organizar el funcionamiento interno de una institución, que nace como comisionada del Parlamento, la que contenga las medidas destinadas a producir efectos frente a sujetos externos a la misma organización parlamentaria.

564 EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, 2ª ed., Madrid, INAP, 1991, p. 95.

establezcan ningún tipo de supremacía del Defensor del Pueblo sobre los defensores autonómicos, «ya que éstos tan sólo están obligados a cooperar con el Defensor del Pueblo en la medida en que sus respectivos estatutos les obligan a una coordinación con él»[565]. LÓPEZ BASAGUREN va más allá criticando la falta en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo de una consideración adecuada de las instituciones autonómicas de la que se pudiera derivar una correcta articulación entre ambas figuras y no con la que nos encontramos que sitúa a los Defensores autonómicos a una posición marginal, subsidiaria y auxiliar del Defensor del Pueblo[566].

No obstante hay algunos otros autores, como BAR CENDÓN[567] o CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR[568] que se muestran muy respetuosos con lo dispuesto con el artículo 24 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, ya que para ellos no es más que el desarrollo de la clara superioridad funcional y competencial de éste con respecto a los Defensores autonómicos.

Dejando a un lado la controversia que desató el contenido del citado artículo del Reglamento, lo que queda claro analizando la evolución normativa posterior sobre estas instituciones, es que ésta no ha seguido los dictados previstos en esta norma. Así las leyes autonómicas de regulación de los Defensores Autonómicos, aprobadas con posterioridad al Reglamento de la institución estatal (las primeras entre los años 1983 y 1985) aunque también esta-

---

565 PEREZ CALVO, A., Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario Vasco en «Revista Vasca de Administración Pública», 1982, nº 3, p. 40.

566 LOPEZ BASAGUREN, A., Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas. Su regulación en la Ley 36/1985. En «Revista Vasca de Administración Pública», 1986, nº 14, p. 352.

567 BAR CENDÓN, A., La regulación jurídica de los «defensores del pueblo regionales» ¿Cooperación o conflicto?, en «Revista de Derecho Político», 1983, nº 18-19, p. 107.

568 CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J.L. Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines. En «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», 1989, nº 234, p. 536.

blecían posibilidades de acuerdo para fijar criterios de actuaciones conjuntas, a fin de materializar la coordinación y la colaboración; su contenido es muy distinto de lo visto hasta ahora. La coordinación se plantea aquí como señala EMBID IRUJO como una relación entre instituciones con la finalidad de servir al mejor funcionamiento de los dos. No se denota ninguna posición de sumisión, ni se aprecia ningún reconocimiento de algún tipo de jerarquía[569].

En el caso que aquí nos ocupa, el del Defensor autonómico aragonés, su Ley reguladora contiene en su artículo sexto el mandato de que coopere con el Defensor del Pueblo y coordine con él sus funciones. Para ello, en la segunda parte del artículo se prevé uno de los instrumentos para la efectividad de la coordinación y cooperación, la celebración de convenios entre ambas instituciones[570]. Tras una mención al régimen de su publicación, se enumera cual ha de ser el contenido mínimo de estos convenios: las Administraciones a que se refieran, las materias a que afecten, las facultades que puede ejercer el Justicia, el régimen de relación con el Defensor del Pueblo, la duración y los supuestos de denuncia y las consecuencias de su incumplimiento.

Recopilando todo lo visto hasta ahora, e independientemente de las diferencias sobre la existencia o no de una supremacía de la institución estatal sobre el resto, sí existe una conclusión clara: la voluntad de coordinación expresada desde las dos partes implicadas. Por un lado la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y su Reglamento de Organización, y por el otro el Estatuto de Autonomía y la Ley reguladora del Justicia.

El mecanismo de coordinación se desarrollara en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones

569 Para un estudio comparado de las Leyes autonómicas sobre estas instituciones ver EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, Madrid, INAP, 1991, p. 101.

570 Ha sido la normativa autonómica sobre estas instituciones la que abrió la puerta a los convenios como instrumento de relación entre las mismas.

entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas. Esta norma tiene su origen en la proposición de Ley presentada al Congreso de los Diputados por el parlamento catalán, el andaluz y el aragonés en el ejercicio de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución, pero su tramitación parlamentaria modificó el texto de la inicial proposición hasta el punto de que el Parlamento de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2.2 lo que dio lugar a la sentencia STC 157/1988, de 15 de septiembre, que analizaremos más tarde. El objetivo de esta ley era, como se señala en su preámbulo, triple: En primer lugar, dotar a los Defensores Autonómicos de las prerrogativas y garantías necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones de forma similar a como lo hace la Ley Orgánica 3/1981 en relación con el Defensor del Pueblo. En segundo, desarrollar y concretar las formas operativas de los principios de colaboración, coordinación y cooperación entre ambas instituciones; y tercero establecer (vía convenio) una articulación razonable en el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo y los autonómicos.

Del primero de los objetivos, cuyo estudio ahora no nos ocupa, se dedica el primer artículo, mientras que el artículo segundo, estructurado en tres apartados establece el régimen de colaboración y coordinación de las instituciones. En el primero de ellos se limita a constatar la existencia de un ámbito en el que concurren las facultades supervisoras del Defensor del Pueblo y los Defensores autonómicos (la Administración Autonómica y la Administración Local cuando actúe en ejercicio de competencias delegadas por aquella) que podrá desarrollarse en régimen de cooperación. Este régimen de cooperación se llevara a cabo mediante un acuerdo al que se refiere el apartado segundo, que suscrito entre las dos instituciones precisará las obligaciones y los derechos de cada cual[571].

---

571 Los acuerdos entre ambas instituciones delimitarán según este artículo (2.2) al menos, los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas objeto de supervisión,

blecían posibilidades de acuerdo para fijar criterios de actuaciones conjuntas, a fin de materializar la coordinación y la colaboración; su contenido es muy distinto de lo visto hasta ahora. La coordinación se plantea aquí como señala EMBID IRUJO como una relación entre instituciones con la finalidad de servir al mejor funcionamiento de los dos. No se denota ninguna posición de sumisión, ni se aprecia ningún reconocimiento de algún tipo de jerarquía[569].

En el caso que aquí nos ocupa, el del Defensor autonómico aragonés, su Ley reguladora contiene en su artículo sexto el mandato de que coopere con el Defensor del Pueblo y coordine con él sus funciones. Para ello, en la segunda parte del artículo se prevé uno de los instrumentos para la efectividad de la coordinación y cooperación, la celebración de convenios entre ambas instituciones[570]. Tras una mención al régimen de su publicación, se enumera cual ha de ser el contenido mínimo de estos convenios: las Administraciones a que se refieran, las materias a que afecten, las facultades que puede ejercer el Justicia, el régimen de relación con el Defensor del Pueblo, la duración y los supuestos de denuncia y las consecuencias de su incumplimiento.

Recopilando todo lo visto hasta ahora, e independientemente de las diferencias sobre la existencia o no de una supremacía de la institución estatal sobre el resto, sí existe una conclusión clara: la voluntad de coordinación expresada desde las dos partes implicadas. Por un lado la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y su Reglamento de Organización, y por el otro el Estatuto de Autonomía y la Ley reguladora del Justicia.

El mecanismo de coordinación se desarrollara en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones

569 Para un estudio comparado de las Leyes autonómicas sobre estas instituciones ver EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, Madrid, INAP, 1991, p. 101.

570 Ha sido la normativa autonómica sobre estas instituciones la que abrió la puerta a los convenios como instrumento de relación entre las mismas.

entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas. Esta norma tiene su origen en la proposición de Ley presentada al Congreso de los Diputados por el parlamento catalán, el andaluz y el aragonés en el ejercicio de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución, pero su tramitación parlamentaria modificó el texto de la inicial proposición hasta el punto de que el Parlamento de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2.2 lo que dio lugar a la sentencia STC 157/1988, de 15 de septiembre, que analizaremos más tarde. El objetivo de esta ley era, como se señala en su preámbulo, triple: En primer lugar, dotar a los Defensores Autonómicos de las prerrogativas y garantías necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones de forma similar a como lo hace la Ley Orgánica 3/1981 en relación con el Defensor del Pueblo. En segundo, desarrollar y concretar las formas operativas de los principios de colaboración, coordinación y cooperación entre ambas instituciones; y tercero establecer (vía convenio) una articulación razonable en el ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo y los autonómicos.

Del primero de los objetivos, cuyo estudio ahora no nos ocupa, se dedica el primer artículo, mientras que el artículo segundo, estructurado en tres apartados establece el régimen de colaboración y coordinación de las instituciones. En el primero de ellos se limita a constatar la existencia de un ámbito en el que concurren las facultades supervisoras del Defensor del Pueblo y los Defensores autonómicos (la Administración Autonómica y la Administración Local cuando actúe en ejercicio de competencias delegadas por aquella) que podrá desarrollarse en régimen de cooperación. Este régimen de cooperación se llevara a cabo mediante un acuerdo al que se refiere el apartado segundo, que suscrito entre las dos instituciones precisará las obligaciones y los derechos de cada cual[571].

---

571 Los acuerdos entre ambas instituciones delimitarán según este artículo (2.2) al menos, los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas objeto de supervisión,

En otro de los apartados, el tercero, dedicado a la supervisión de la Administración periférica del Estado en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma, establece que el Defensor del Pueblo podrá recabar la colaboración del respectivo Defensor autonómico para la mejor eficacia de sus gestiones y recibirá de él las quejas que le hubieren sido remitidas sobre la actividad de dichos órganos de la Administración Pública estatal. A su vez, el Defensor del Pueblo podrá informar al Defensor Autonómico del resultado de sus gestiones.

En resumen, el régimen de colaboración que establece la Ley 36/1985 se puede producir tanto sobre la actuación de la Administración directamente supervisada tanto por el Defensor del Pueblo como por el respectivo Defensor Autonómico (Administración de la Comunidad Autónoma y Administración Local cuando ejerce funciones transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma) y sobre la actuación de la Administración sólo supervisada por el Defensor del Pueblo en el territorio de la Comunidad Autónoma (Administración Periférica del Estado y Local cuando ejerce sus restantes competencias).

Si bien el contenido de esta Ley ha sido abiertamente criticado, por insuficiente y reiterativo por varios autores[372], no hay que olvidar lo que de positivo y clarificador aporta su promulgación. Como señala EMBID IRUJO, esta norma tiene la virtud de

---

los supuestos de actuación de los Defensores Autonómicos, las facultades que puedan ejercitar, el procedimiento de comunicación entre ambas instituciones y la duración de los propios acuerdos.

372 Se critica por la mayoría de la doctrina que esta Ley se limita a notificar la posibilidad de cooperación entra ambas instituciones y la ratificación de la competencia exclusiva del Defensor del Pueblo para la supervisión de la Administración estatal, sin clarificar la articulación de los ámbitos de actuación de cada institución. Ver BERMEJO VERA, J., El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación. «Civitas: Revista de Derecho Administrativo», 1990, nº 68; RUIZ-RICO, J.J., El Defensor del Pueblo andaluz en «El Estatuto de Andalucía». Tomo IV. Ed. Ariel. 1990. p. 172; LÓPEZ BASAGUREN, A., Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas. Su regulación en la Ley 36/1985. «Revista Vasca de Administración Pública», nº 14, 1986, p. 257.

establecer en una ley ordinaria el principio de cooperación (basado en la libre concertación) entre el Defensor del Pueblo y los Defensores autonómicos, separándose así de la línea restrictiva iniciada con la Ley orgánica del Defensor del Pueblo, que recogía la obligación de los Defensores Autonómicos de coordinarse con el Defensor estatal y del Reglamento de Organización de esta institución, que le otorgaba la alta coordinación de los Comisionados Parlamentarios[573]. La Ley 36/85 no atribuye la titularidad de la facultad de coordinación a una de las instituciones, sino que vincula por igual a los órganos afectados, exigiendo una suma de esfuerzos por parte de los mismos para establecer los procedimientos concretos que desarrollen los preceptos arriba enunciados.

La concreción del régimen de coordinación y cooperación se remitía a lo acuerdos que habrían de suscribirse entre el Defensor del Pueblo y los Defensores autonómicos. Pero la firma de estos acuerdos no viene impuesta por la normativa sino que se dejan a la concurrencia de la voluntad de las partes, quienes vendrían a concretar el principio legal de cooperación en la actuación de las mismas, siempre sin mengua de la capacidad ilimitada de intervención del Defensor del Pueblo. Así, el contenido de estos acuerdos afectaran fundamentalmente a aspectos puramente procedimentales de la actuación de ambas instituciones, fijando las formas de mutua colaboración en su labor investigadora, a la transmisión de información al respecto y a la evitación de resoluciones contradictorias.

B) Los recursos de inconstitucionalidad planteados y su trascendencia

Aunque a lo largo de este trabajo hemos mencionado en reiteradas ocasiones, los recursos de inconstitucionalidad presentados ante la promulgación de la Ley 36/1985 y de la Ley regula-

573 EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, Madrid, INAP, 1991, p. 111.

dora del Justicia, es necesario hacer aquí una breve referencia a estas sentencias del Tribunal Constitucional para acabar de delimitar el marco regulador de las relaciones entre la institución estatal y la aragonesa.

La Ley estatal 36/1985 introdujo un nuevo elemento (en su artículo 2.1) en el control de los Defensores autonómicos sobre los entes locales, al precisar que éste sólo puede llevarse a cabo cuando éstos actúen en ejercicio de competencias delegadas por la Comunidad Autónoma. Esta circunstancia motivó que el Parlamento de Cataluña presentara un recurso de inconstitucionalidad (nº 153/86) contra esta previsión de la Ley 36/1985 al considerar que restringía el poder supervisor que el Estatuto Catalán otorgaba al Síndic de Greuges. Esta restricción resultaría contraria, según la Cámara recurrente, a los artículos 149.1.18 y 149.3 de la Constitución, en relación con los artículos 8, 9.1, 9.8 y 35 del Estatuto catalán, así como a la Ley 14/1984, de 20 de marzo del Síndic de Greuges, que desarrolla el artículo 35 del Estatuto, que atribuye a esta institución la capacidad de supervisar la actuación de los entes locales en Cataluña en todo aquello que afecte a las materias en que el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga competencias a la Generalitat (artículo primero de la Ley 14/84).

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 157/1988, de 15 de septiembre[574], desestimó este recurso de inconstitucionalidad argumentando que el precepto impugnado no sólo no vulneraba el Estatuto de Autonomía, sino que aumentaba las posibilidades de actuación del Síndic de Greuges con respecto a lo en él previsto (la supervisión de la Administración de la Generalidad). La sentencia no hace ninguna referencia a la constitucionalidad del artículo primero de la Ley del Síndic, que le había atribuido a éste un poder supervisor mayor que el previsto en el Estatuto y en la propia Ley 36/85. De esta manera el recurrente logró salvar la

574 Publicado en el BOE del 14 de octubre de 1988.

integridad de la Ley del Síndic, lo que no ocurrió con la Ley reguladora del Justicia de Aragón.

Esta sentencia no hizo más que ratificar la jurisprudencia establecida por la sentencia 142/1988, de 12 de julio, dictada como consecuencia de la impugnación por el Gobierno de la nación del artículo 2.2 de la Ley del Justicia de Aragón por la posible contradicción entre este precepto que alude a la Administración Autonómica y local) y el Estatuto de Autonomía aragonés (que solamente menciona a la Administración de la Comunidad Autónoma).

A través de ambos pronunciamientos la doctrina constitucional es clara al circunscribir la actividad supervisora tan sólo sobre la actuación en el ejercicio de competencias propias de las Comunidades Autónomas que hayan sido transferidas o delegadas en los entes locales, así éstos actuarían en tales supuestos como entes descentralizados de la propia Comunidad Autónoma con lo que no se rebasaría el límite que impone el artículo 33.2 del Estatuto aragonés[575].

Pero aquí no termina la jurisprudencia constitucional relativa al ámbito de competencias de los Defensores Autonómicos y por lo tanto a su relación con la institución estatal, ya que la sentencia del Tribunal Constitucional 142/1988 resolvía también sobre la constitucionalidad del artículo 2.3 de la Ley del Justicia, que autorizaba a éste a dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma. Este precepto tiene su homólogo en el resto de las Leyes autonómicas de los otros Defensores, por lo que la doctrina del Tribunal Constitucional puede ser

575 Esta jurisprudencia fue recogida normativamente en la aprobación de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, en la que se restringe la competencia de esta institución en el ámbito local a las materias que hayan sido transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma. Existe no obstante una propuesta de modificación de la Ley, presentada por el titular de la institución, (Informe del Procurador del Común del año 1996) ampliando el ámbito de control a todas las materias que sean competencia de la Comunidad Autónoma, siguiendo así lo dispuesto en la mayoría de las Leyes autonómicas que regulan este tipo de instituciones.

tomada también como referencia para el resto de instituciones. Como ya hemos visto, el alto tribunal entendió que el precepto se limita a autorizar que el Justicia se ponga en comunicación con cualquier órgano o dependencia de las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma, sin deducir del mismo un sometimiento de la Administración del Estado a la supervisión del Justicia de Aragón.

Toda esta legislación y jurisprudencia que acabamos de detallar relativa a las relaciones entre la institución estatal y las figuras autonómicas no solucionó el solapamiento de actuaciones derivado de la concurrencia competencial. Hemos visto que las leyes estatales que regulan esta relación simplemente establecen la posibilidad de utilizar un instrumento (el convenio o acuerdo) a través del cual deberán acordarse y concretarse los distintos aspectos de las relaciones entre instituciones. Pero estos convenios tienen una escasa regulación jurídica, ya que no aparecen en todas las Leyes autonómicas, y en las que sí lo recogen, contienen sólo previsiones relativas a su publicación o a su contenido mínimo[576]. Tampoco existe una normativa general de utilidad para regir este tipo de acuerdos, como señala DÍEZ BUESO[577], pues la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas[578], se refiere a las relaciones entre Administraciones Públicas, quedando por ello al margen la institución del Ombudsman, además, la regulación que contiene esta Ley responde a las exigencias de las relaciones entre organismos administrativos, por lo que bastantes de sus previsiones no tienen cabida en las relaciones entre instituciones en tanto que el resto se muestra claramente insuficiente.

---

576 Ver artículos 4.2 de la Ley del Síndic de Greuges catalán, 36.3 de la Ley del Ararteko, 38.2 de la Ley del Valedor do Pobo, 12.3 de la Ley del Síndic de Greuges valenciano, 4.1 de la Ley del Procurador del Común, 38 de la Ley del Defensor navarro y 6.2 de la Ley del Justicia de Aragón.

577 DÍEZ BUESO, L., Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas, Ed. Temas del Senado, Madrid, 1999, p. 207.

578 En la actualidad Ley 4/1999, de 13 de enero.

C) Acuerdos de cooperación y coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Defensores Autonómicos

Los acuerdos previstos en la Ley 36/85 y en algunas leyes autonómicas no pueden utilizarse como criterios de reparto de competencias entre instituciones, pues se trata de un modo de ejercicio de las mismas y no de un criterio de distribución.

Los principios fundamentales que deben regir el ejercicio de las competencias son el de coordinación y cooperación, previstos ya en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, y de cuya precisión terminológica no nos hemos ocupado hasta el momento. Siguiendo la formulación propuesta por ALBERTÍ ROVIRA[579] en lo que hace referencia al sistema de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que luego utilizan algunos autores para aplicarlo a las relaciones entre el Defensor estatal y los autonómicos[580], la coordinación y cooperación, junto el auxilio son formas de las relaciones de colaboración, dependiendo de los distintos grados de su intensidad. Mientras que la relación de auxilio consiste en la realización de una actividad de una institución en beneficio de la otra para facilitar el correcto y eficaz ejercicio de sus competencias; la coordinación, expresamente prevista en la Constitución en algunos supuestos[581], consiste en un procedimiento que permite la participación de la instancia central y la autonómica en el establecimiento de un determinado método de actuación en el ejercicio de las competencias con el objeto de conseguir una orientación común. Es una relación esen-

---

579 ALBERTÍ ROVIRA, E., Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. «Revista Española de Derecho Constitucional, nº 14, 1985, p. 139 y ss.

580 Ver BAR CENDÓN, A., El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982. En «Derecho público aragonés: Estudios sobre el derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón»/dir. Antonio Embid Irujo. Zaragoza: Justicia de Aragón; Ibercaja, 1990, p. 203 y 204; y DÍEZ BUESO, L., Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas, Ed. Temas del Senado, Madrid, 1999, p. 206-207.

581 Ver artículos 149.1.13, 15, 16 y 156.1 de la Constitución española que regulan algunos supuestos del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

cialmente formal, que busca una homogeneidad técnica en la acción conjunta, pero que no afecta a la titularidad de la competencia. Las relaciones de cooperación consisten en el ejercicio común de funciones, constituyendo el grado máximo de consenso y precisando de habilitación legal por la confusión de responsabilidad que suponen, ya que las decisiones adoptadas conjuntamente resultan de difícil imputación.

El modelo de Acuerdo entre ambas instituciones recoge estas dos últimas formas de colaboración, y bajo el apartado «cooperación» junto a la declaración de los principios que deben presidir la relación entre las instituciones (lealtad institucional, coordinación, información recíproca y asistencia mutua) se detallan los mecanismos o reglas para la resolución de los conflictos en los casos de competencias concurrentes y se preven instrumentos de cooperación en supuestos en los que sólo una de las instituciones tiene competencia sobre la Administración objeto de supervisión.

A diferencia de lo que una lectura estricta de la Ley 36/1985 hacía suponer, esto es, que los acuerdos entre una institución y otra vienen limitados a la actuación en el ámbito competencial autonómico y en el local con las limitaciones ya señaladas, en la práctica los acuerdos se han extendido a todos los ámbitos de la Administración, recogiendo también el supuesto de actuación sobre la Administración Periférica. Algún autor como LÓPEZ BASAGUREN ha criticado la utilización de esta figura (el convenio o acuerdo) como un recurso un tanto forzado, ya que según la regulación legal se preveía sólo para articular las relaciones en el caso de ámbitos competenciales concurrentes, y sostiene la posibilidad de este tipo de acuerdos sobre la Administración Periférica en la previsión genérica de cooperación prevista en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, en relación con la cual la Ley 36/1985 no avanza lo más mínimo[582].

582 LÓPEZ BASAGUREN, A., Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas. Su regulación en la Ley 36/1985. «Revista Vasca de Administración Pública», nº 14, 1986, p. 258.

En lo que se refiere a la Administración Periférica del Estado, se prevé en estos Acuerdos que el Defensor del Pueblo pueda solicitar del Defensor Autonómico su cooperación para la investigación de las quejas relativas a estos órganos, tanto en quejas individualizadas como en área generales de la actuación administrativa, y concluida la investigación y formuladas las conclusiones el Defensor autonómico remitirá el expediente al Defensor del Pueblo quién adoptará la resolución pertinente.

En el supuesto de supervisión de la Administración autonómica, al concurrir en este caso las competencias de las dos instituciones, será en cada caso el ciudadano al elegir la institución ante la que presenta su queja el que determinará que Defensor investiga y resuelve la misma. Con esta previsión se logra salvar la potestad supervisora de carácter general del Defensor del Pueblo, y se respeta asimismo la prohibición de la delegación de sus competencias en los órganos similares de las Comunidades Autónomas. El Defensor estatal no puede desentenderse de las quejas sobre la actividad de las Administraciones Autonómicas y menos aún de aquellas quejas que hubieran sido presentadas directamente ante él.

En aquellos casos de presentación de la queja ante las dos instituciones, será el Defensor autonómico quién asumirá la investigación y resolución, aunque ello no impedirá al Defensor del Pueblo la investigación y resolución en su caso de los problemas derivados de estas quejas.

Por lo que afecta a la Administración Local, se reconoce al Defensor autonómico la competencia para investigar y resolver las quejas que le dirijan los ciudadanos relativas a las Administraciones Locales en todo aquello que afecte a las materias en las que el Estatuto de Autonomía otorga competencias a la Comunidad Autónoma. Así pues estos convenios bilaterales no recogen los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre este asunto, y han posibilitado que las instituciones autonómicas hayan procedido a su supervisión sin restricciones y como si formara

parte de su campo natural y directo de actuación sin analizar a quién pertenece la competencia o si se ha producido delegación o transferencia por parte de la Comunidad Autónoma al ente local.

Ahora bien, la redacción de la última parte del artículo introduce un elemento de confusión en un panorama que parecía claramente delimitado, al añadir que se deberán remitir al Defensor del Pueblo aquellas quejas que sean competencia de éste, sin especificar cuales se encuentran en esta situación. Pero todo hace pensar al analizar en conjunto este artículo, que esta precisión se incorpora al texto simplemente por el mismo motivo que en lo referente a la Administración Autonómica, por respetar la posibilidad de intervención ilimitada del Defensor del Pueblo.

De hecho, en los casos de duplicidad, al dirigirse el ciudadano a ambas instituciones, los Acuerdos otorgan la preeminencia al Defensor Autonómico, al otorgarle a éste la competencia para investigar y resolver las quejas. En la práctica, el control de la actividad local representa uno de los campos más amplios de intervención del Ombudsman autonómico por la proximidad de esta Administración a los ciudadanos.

En los acuerdos y también bajo el principio de cooperación se recoge una previsión de carácter genérico sobre la posibilidad de que el Defensor del Pueblo solicite del Defensor autonómico la colaboración o cooperación que estime necesaria para la mayor eficacia de las actuaciones o investigaciones que realice en la Comunidad Autónoma y, recíprocamente, que el Defensor Autonómico pueda solicitar del Defensor del Pueblo la colaboración que estime necesaria cuando sus actuaciones, por su naturaleza o trascendencia, incidan en el área de actuación de la Administración del Estado.

En cuanto a la coordinación, se prevén en estos acuerdos técnicas de coordinación formal como son la posibilidad de celebrar reuniones ordinarias y extraordinarias entre los titulares de las instituciones así como reuniones periódicas de trabajo entre los asesores de las mismas áreas de ambas instituciones.

Además de los apartados dedicados a cooperación y coordinación, el modelo de acuerdo contiene un tercero destinado a regular las reglas relativas a la vigencia, resolución e interpretación del mismo.

Hasta el momento el Defensor del Pueblo ha firmado cinco acuerdos de cooperación y coordinación con otros tantos Defensores Autonómicos que en lo sustancial se ajustan al contenido que acabamos de detallar.

D) El desarrollo de la colaboración entre ambas instituciones

Sólo cinco Defensores del Pueblo autonómicos han suscrito convenios con el Defensor del Pueblo estatal: El Síndic de Greuges catalán (27 febrero de 1991 y 15 de junio de 1995), Diputado del Común (3 de febrero de 1993 y 7 de julio de 1997), Procurador del Común (1 de febrero de 1997), Valedor do Pobo (26 de febrero de 1997) y Defensor del Pueblo Andaluz (19 de junio de 1997). El Justicia de Aragón, en cambio, no ha suscrito convenio alguno.

Como oportunamente señala CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR si bien el principio de colaboración aparece como necesario en el campo de la Administración Autonómica, éste no puede ser impuesto unilateralmente por el Defensor del Pueblo, así que para existir es necesario lograr el acuerdo de los Defensores Autonómicos, ya que nos encontramos ante un supuesto de coordinación voluntaria en la medida en que su existencia depende del acuerdo de ambas partes y en el caso del Justicia de Aragón el acuerdo no se ha producido hasta el momento[583].

El 2 de septiembre de 1998, el Justicia remitió al Defensor del Pueblo para su consideración y estudio una propuesta de Acuerdo de cooperación y coordinación entre ambas instituciones que seguía

583 CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, J.L., Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines. En «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», nº 243, 1989, p. 535.

el mismo modelo que el resto. El Defensor del Pueblo respondió proponiendo la modificación del artículo 4.1 relativo a las facultades de supervisión del Justicia sobre los entes locales, con objeto de reflejar con mayor claridad el marco competencial vigente tras la declaración interpretativa del artículo 2.2 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón llevada a cabo por la sentencia del Tribunal Constitucional 142/88, de 12 de julio (fundamento jurídico 5)[584]. Dicha resolución suponía una discriminación con respecto a los términos incluidos en el resto de los convenios, por lo que el Justicia la rechazó, no habiendo sido posible hasta la fecha suscribir acuerdo alguno con el Defensor del Pueblo[585].

Es evidente que la homologación normativa del supuesto de intervención del Justicia de Aragón en el ámbito de supervisión de la Administración Local al resto de los Defensores Autonómicos es una de las principales cuestiones pendientes quince años después de la puesta en funcionamiento de esta institución. Los últimos trabajos doctrinales sobre el Justicia de Aragón, publicados tras varios años de existencia y desarrollo de la institución aragonesa, plantean dos soluciones posibles. Así TERRER BAQUERO y POLO MARCHADOR[586] (ambos Asesores actuales

584 Mientras que el artículo 4.1 del modelo de Acuerdo de Cooperación y Coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Defensores Autonómicos establecía que era el Defensor Autonómico quién investigará y resolverá las quejas que le dirijan los ciudadanos relativas a las Administraciones Locales en todo aquello que afecte a las materias en las que el respectivo Estatuto de Autonomía otorga competencia a la Comunidad Autónoma, en el caso del Justicia de Aragón se exigía la inclusión de la limitación siguiente: « y respecto las que ésta haya, además transferido o delegado en los entes locales» siguiendo la interpretación del Tribunal Constitucional en la sentencia 142/1988, que consideraba que solo así puede entenderse que el Justicia se mantiene dentro del ámbito de actuación de supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma que le confiere el artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía aragonés.

585 Ver GARRIDO LÓPEZ, C., «El Justicia de Aragón: Naturaleza, estatuto jurídico y funciones», en EMBID IRUJO, A. (dir.), Derecho Público aragonés. El Justicia de Aragón y Dykinson, S.L., Zaragoza, 2000.

586 TERRER BAQUERO, M. y POLO MARCHADOR, F.J., «El Justicia de Aragón» en Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas, TUDELA ARANDA, J. y GIMÉNEZ ABAD, M. (codir.), El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2001, p. 646.

del Justicia) plantean la reforma del artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía, confiriéndole una nueva redacción que habilitase al Justicia para el ejercicio de su actividad fiscalizadora sobre los entes locales[587]. Los autores lamentan que las sendas reformas del Estatuto de Autonomía, en especial la de diciembre de 1996, fuera una ocasión perdida para adecuar el texto del Estatuto a la voluntad del legislador aragonés expresada en el artículo 2.2 de la Ley del Justicia de Aragón.

MURILLO GARCÍA-ATANCE[588], también Asesor de la institución, propone asimismo como solución más adecuada la reforma estatutaria; y de no ser así, apuesta, aún asumiendo el riesgo de enfrentarse a un recurso de inconstitucionalidad, por la reforma de la Ley reguladora de la institución, que extendiera las facultades de supervisión de la Administración Local a todas las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su Estatuto y no sólo a las que hayan sido objeto de transferencia o delegación. En su argumentación, el autor se apoya en la evolución de la doctrina constitucional (sentencias del Tribunal Constitucional 187/1988 y 18/1991)[589] y la nueva situación competencial de la

587 Así ocurrió con la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, por Ley Orgánica 4/1996 de 30 de diciembre, que superando la inicial redacción, de contenido análogo a la prevista en el Estatuto aragonés, amplía el objeto de la actividad supervisora, al disponer, en su artículo 14 que el Diputado del Común supervisará las actividades de las Administraciones Públicas canarias de acuerdo con lo que establezca la Ley.

588 MURILLO GARCÍA-ATANCE, I., El Justicia de Aragón: Algunas cuestiones pendientes. En «Revista Aragonesa de Administración Pública», nº 20, 2002, p. 134.

589 La sentencia del Tribunal Constitucional 187/1988, de 17 de octubre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña nº 6/1984, de 5 de marzo, de regulación de la Sindicatura de Cuentas, ha reconocido un amplio margen creador a la legislación autonómica, admitiendo que la Sindicatura de Cuentas ostenta competencias de supervisión de la actividad de la Administración local de la Comunidad, a pesar del silencio estatutario y de la existencia del Tribunal de Cuentas estatal. El contenido de esta sentencia se reiteró en la sentencia del Tribunal Constitucional 18/1991, de 31 de enero, en relación con la Ley del Parlamento de Galicia 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, produciéndose a continuación el desistimiento en los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno de la Nación contra las Leyes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Navarra, País Vasco y Valencia, reguladoras de instituciones con igual competencia.

Comunidad Autónoma tras la reforma estatutaria de 1996 al haber interiorizado a la Administración Local.

Si bien la falta de un Acuerdo entre ambas instituciones haría suponer que el Justicia debería limitarse a remitir al Defensor del Pueblo estatal las quejas recibidas sobre los ámbitos que no son de su competencia, las relaciones entre ambas instituciones se han basado en la aceptación tácita por el Defensor del Pueblo del ejercicio por el Justicia de una función de mediación sobre las posibles violaciones de derechos o actuaciones irregulares producidas por la actividad de la Administración Periférica del Estado en Aragón o de la Administración Local aragonesa más allá de sus competencias ejercidas por transferencia o delegación de la Comunidad Autónoma. Además de la habilitación que le otorga el artículo 2.3 de la Ley reguladora del Justicia a dirigirse a cualquier autoridad u organismo con sede en la Comunidad Autónoma, hay otros dos argumentos que han llevado al Justicia a intervenir en éstos ámbitos desde su puesta en funcionamiento, el principio antiformalista que preside la actuación de los Defensores del Pueblo y la prioridad que debe darse a la más rápida y cercana defensa de los derechos de los ciudadanos[590].

Lo que sí queda exclusivamente en manos del Defensor del Pueblo es la interposición de recursos de amparo y de inconstitucionalidad con independencia del nivel en que se haya producido la irregularidad administrativa o elaborado la ley, puesto que sólo la institución estatal dispone de legitimación ante el Tribunal Constitucional[591].La plasmación práctica de los principios de coordinación y cooperación que deben regir las relaciones entre ambas instituciones y que se desarrollan en los Acuerdos de colaboración, que la institución aragonesa no ha firmado, se ha des-

590 *Informe del Justicia de Aragón*, 1989, p. 23.

591 En todas las ocasiones que el Justicia se ha interesado por la interposición de un recurso de inconstitucionalidad sólo se ha dirigido a las instituciones de la Comunidad Autónoma legitimadas para ello, incluso en uno de los supuestos en que ni el Gobierno ni las Cortes de Aragón decidieron interponerlo, el Justicia se dirigió al Defensor del Pueblo.

arrollado con fórmulas de colaboración orgánicas y funcionales entre las que destacan por su importancia:

— El intercambio de información. Para conseguir una mínima coordinación entre las instituciones es imprescindible suministrarse recíprocamente los datos esenciales del ejercicio de sus respectivas funciones.

El intercambio de información más habitual es la remisión de las quejas entre ambas instituciones según las competencias que ostentan. El Justicia remite al Defensor del Pueblo aquellas quejas que, presentadas ante la institución aragonesa, resultan ser competencia de la institución estatal, bien porque la labor de mediación del Justicia no ha obtenido ninguna respuesta por parte de la Administración periférica o bien porque los remitentes de la queja, aunque la depositen en la institución aragonesa, solicitan expresamente al saber que su resolución se escapa de las atribuciones de la misma su remisión al Defensor del Pueblo. De todas estas quejas el Defensor estatal mantiene al Justicia informado de su tramitación y de la resolución que adopte. En el sentido opuesto el Defensor del Pueblo, por su parte, da traslado al Justicia de todas las quejas que recibe con relación a cualquier Administración aragonesa para evitar duplicidades.

A pesar de que en el Informe anual de la institución del Justicia del año 1990, se señalaba que desde principios de ese año el Defensor del Pueblo y el Justicia intercambiaban mensualmente información sobre las quejas recibidas por el primero desde Aragón para localizar las posibles duplicidades y darles un tratamiento común que evite las discrepancias entre ambas instituciones[592], en el resto de los años analizados las quejas intercambiadas son remitidas individualmente y no se espera a agruparlas para remitirlas.

Gran parte de las duplicidades constatadas corresponden a quejas presentadas en forma colectiva, es decir mediante escritos

592 Ver Informe anual del Justicia de Aragón del año 1990, p. 61.

ciclostilados firmados y remitidos individualmente por un mismo tema.

No hay que olvidar las relaciones informales que se producen entre el personal asesor de ambas instituciones, que resulta de gran utilidad para resolver sobre asuntos que la otra institución ya ha investigado o sobre dudas puntuales en la tramitación de expedientes concretos.

— Se respeta entre ambas instituciones la posibilidad de utilización de los servicios, de la estructura organizativa, de las investigaciones o de los informes del Justicia de Aragón por parte de la institución del Defensor del Pueblo en aquellos supuestos en que el Defensor estatal deba actuar sobre el territorio autonómico y recíprocamente, el Justicia puede solicitar la colaboración del Defensor del Pueblo cuando sus actuaciones ya sean por su naturaleza o transcendencia afecten a la Administración estatal. Se cumple así también en el caso del Justicia la previsión genérica recogida en los Acuerdos de colaboración, que la institución aragonesa no firmó.

— Las reuniones de los responsables de las instituciones a coordinar: Se ha articulado un mecanismo de reuniones periódicas generales, a las que concurren los titulares de todas las instituciones existentes al nivel del Estado con el fin de tratar los problemas comunes al ejercicio de las funciones y la precisión de las actuaciones. Estas reuniones que se desarrollan bajo el nombre de Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, tienen una periodicidad anual y en ellas se profundiza en el estudio de aquellos temas que se consideren de interés para el funcionamiento de las instituciones. La operatividad de estas reuniones consiste en la adopción de acuerdos y criterios de actuación para ser ejecutados por todas las partes.

4. EL JUSTICIA Y EL RESTO DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO AUTONÓMICOS

A) Análisis diferencial del desarrollo de las instituciones del Defensor Autonómico

La conformación de las Defensorías autonómicas se realizó a imagen y semejanza de la institución estatal del Defensor del Pueblo. Su previsión en los Estatutos de Autonomía, otorgándoles de esta forma una especial relevancia estaba inspirada en el modelo estatal previsto a su vez en la Constitución española, la redacción de las leyes autonómicas siguió el esquema establecido en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y las estructuras organizativas de las instituciones se inspiraron directamente en la del Defensor del Pueblo. Pero como hemos visto a lo largo del capítulo existen significativas diferencias entre las figuras autonómicas y la estatal, pero no sólo eso, sino que entre los propios defensores autonómicos se aprecian relevantes discrepancias.

Aunque todos los Defensores autonómicos comparten una similar configuración normativa y su actuación se desarrolla por cauces paralelos, a lo largo de estos primeros años de funcionamiento se han apreciado en algunos casos diferencias en el ejercicio de su actividad, que como señala DÍEZ BUESO, en muchos casos están relacionadas con la personalidad del titular de la institución que ha influido directamente en la concepción de la misma y en el desarrollo de sus actividades[593].

Existen actualmente diez Defensorías autonómicas en funcionamiento, que iniciaron su actividad por este orden cronológico en primer lugar las de la Comunidad Autónoma de Cataluña, Andalucía, Canarias, Aragón, País Vasco, Galicia, Comunidad Valencia, Castilla-León, Navarra y Castilla-La Mancha[594]. Las siete

593 DÍEZ BUESO, L. Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas, Ed. Temas del Senado, Madrid, 1999, p. 74.

594 Las Leyes autonómicas que regulan estas instituciones son las siguientes:
- Ley del Parlamento de Cataluña 14 /1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges, modificada por Ley 12/1989, de 14 de diciembre.

primeras estaban previstas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, al igual que ocurrió en el Estatuto balear, en el de Cantabria y Extremadura, que recogían la posibilidad de existencia este tipo de instituciones pero que todavía no se han hecho realidad[595]. En los casos del Procurador del Común, del Defensor navarro y del de Castilla-La Mancha no se previeron inicialmente a nivel estatutario, aunque el primero de ellos experimentó un proceso de incorporación en la organización institucional básica de la Comunidad Autónoma con la reforma del Estatuto de Autonomía en el año 1999. Las otras dos instituciones autonómicas se encuentran reguladas exclusivamente por ley.

No todas las Defensorías han tenido un comportamiento idéntico frente a diversas cuestiones, en este epígrafe entraremos a analizar las diferencias más significativas en cuanto a la normativa aplicable y desarrollo de las funciones encomendadas, al ámbito de actuación de las mismas y por último a la estructura y organización de las instituciones.

En lo que se refiere a la delimitación de las funciones de estas instituciones aparecen las primeras discrepancias. Mientras que

---

- Ley de Parlamento de Andalucía 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, modificada por Ley 3/1996, de 17 de julio, por Ley 3/2001 de 22 de mayo y por Ley 11/2001, de 11 de diciembre.
- Ley 1/1985, de 12 de febrero, del Diputado del Común modificada por Ley 7/2001, de 31 de julio.
- Ley del Parlamento Vasco 3/1985, de 27 de febrero, del Ararteko.
- Ley del Parlamento de Galicia 6/1984, de 5 de junio del Valedor do Pobo, modificada por Ley 3/1994, de 18 de julio y por Ley 1/2002, de 26 de marzo.
- Ley de las Cortes Valencianas 11/19988, de 26 de diciembre del Síndico de Agravios.
- Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común.
- Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.
- Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 16/2001, de 20 de diciembre, del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

595 En el caso balear ha sido el único de las tres cuya previsión estatutaria se ha visto desarrolla por Ley autonómica, Ley del Parlamento Balear 1/1992, de 10 de marzo, del Síndic de Greuges de las Islas Baleares.

los Estatutos catalán, andaluz, vasco, gallego y el propio aragonés supeditan la función de la supervisión administrativa a la de protección de los derechos y libertades individuales evitando así que la institución supervisara actuaciones administrativas que no supusieran una vulneración explícita de los derechos constitucionales; los Estatutos valenciano y castellano-leonés ni siquiera mencionan la primera y sólo se refieren a la función de defensa de los derechos. En el caso opuesto se encuentra lo dispuesto en el Estatuto canario que se separa de esta concepción subordinada de la supervisión de la Administración Pública y la coloca en pie de igualdad con la tutela de los derechos constitucionales. Gran parte de la legislación de desarrollo de estas normas varió sustancialmente la situación, y siguió el camino de lo previsto en el Estatuto canario otorgando a la función de control una posición autónoma. Así ocurrió en la Ley del Defensor Andaluz, en la Ley vasca del Ararteko, en la Ley del Valedor do Pobo y en la Ley canaria del Diputado del Común. Así una parte significativa de la regulación normativa de los Defensores autonómicos sigue el modelo del Defensor del Pueblo estatal, que en su regulación constitucional y en el artículo inicial de su Ley reguladora supedita el control a la defensa, pero en el artículo 9.1 de la misma Ley la función supervisora adquiere autonomía situándose junto a la de defensa. Las leyes reguladoras de las dos instituciones restantes regulan sus funciones de manera bien distinta, mientras que para el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, la supervisión de la Administración pública aparece regulado con un valor instrumental para lograr el objetivo principal, la protección de los derechos y libertades[596], para la Defensoría navarra, la función primordial es la salvaguardia de los ciudadanos frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración[597].

---

596 Ver artículo primero de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 16/2001, de 20 de diciembre, del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha.

597 Ver artículo 1.1 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

Frente a este confuso panorama normativo, las instituciones en la práctica han interpretado de maneras diversas cual ha sido su función principal, aunque todas ellas han actuado bajo un principio común, la ausencia de subordinación de la función de control de la Administración a la de defensa de los derechos. Atendiendo a la información facilitada en los Informes anuales de los diversos Defensores, se evidencian dos modos de actuación bien diferenciadas. Por un lado se encuentran El Síndic de Greuges Catalán, el Valedor del Pueblo, el Defensor Andaluz, el Defensor navarro y el propio Justicia de Aragón que intentan conectar las disfunciones que investiga con los posibles derechos constitucionales vulnerados, incluso cuando su conexión es difícilmente justificable por tratarse exclusivamente de un asunto de mal funcionamiento de la Administración[598]. Todas estas instituciones intervienen en asuntos de carácter humanitario en base a la función de defensa de los derechos[599]. El resto de los Defensores autonómicos, el Ararteko, el Defensor de Castilla- La Mancha, el Síndic de Greuges valenciano[600] y en mayor medida el Procurador del Común[601] y el Diputado del Común[602] son los que mayor énfa-

598 Incluso en el caso del Justicia de Aragón, en que como hemos visto son abrumadoramente mayoritarios los expedientes referidos exclusivamente a la vulneración de los principios recogidos en el artículo 103 de la Constitución, se intenta buscar una afectación a los derechos y libertades recogidos en el Título I del texto constitucional. Como claro ejemplo de ello ver el Informe extraordinario, El nuevo Justiciazgo, 1988-1993. Análisis de un quinquenio, Ed. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 1993.

599 Ver Informes anuales del Síndic de Greuges catalán de los años 1992 y 1994, Informe del Valedor del Pueblo de 1991, Informe del Defensor del Pueblo Andaluz del año 1995, los Informes anuales del Defensor del Pueblo navarro de los años 2001 y 2002, que incluso cuentan con un apartado específico destinado a recoger las principales actuaciones de la Defensoría sobre el estado de los derechos de los grupos humanos más vulnerable, y los Informes del Justicia de Aragón de los años 1988-2002.

600 Ver el Informe extraordinario del Ararteko, Cinco años de la institución del Ararteko en el País Vasco. 1989-1994, el Informe anual de la Defensora de Castilla- la Mancha del año 2002, y los Informes anuales del Síndic valenciano entre los años 1993-1995.

601 Ver Informe anual del año 1995, donde se afirma la posibilidad de actuación de la institución sin que se constate la vulneración de un derecho fundamental.

602 En la institución canaria la función de supervisión se ha realizado a través de la tramitación de los expedientes, mientras que la protección de los derechos ha estado más conectada con la actividad externa de la misma, con la promoción y la divulgación.

sis han otorgado a la función del control de la Administración. Estas tres últimas instituciones no realizan intervenciones de carácter humanitario, aunque si bien es verdad que comparten con el resto de los Defensores la utilización de los expedientes de oficio para desarrollar la faceta más garantista y protectora de estas instituciones.

Uno de los instrumentos que reconocen todas las leyes reguladoras de estas instituciones para llevar a cabo su misión es la posibilidad de sugerir cambios legislativos, pero no todas las Defensorías autonómicas han desarrollado del mismo modo la función promocional. Mientras que el Síndic catalán, el Ararteko, el Procurador del Común y la institución aragonesa han propiciado modificaciones tanto de normas de rango legal como reglamentario, el Defensor andaluz, el Diputado del Común y el Síndic valenciano han emitido con frecuencia resoluciones de modificación de normas reglamentarias pero no tanto en relación con leyes. Por último, el Valedor del Pueblo no ha puesto en práctica esta posibilidad, limitándose en alguna ocasión a sugerir la necesidad de modificaciones en el ordenamiento pero sin concretar el contenido de la reforma[603]. Las instituciones castellano-leonesa, castellano-manchega y aragonesa circunscriben esta capacidad de actuación a la misión de tutela del ordenamiento jurídico propio y de defensa del Estatuto de Autonomía.

Por lo que afecta al ámbito de actuación de estas instituciones, la interpretación de la normativa vigente y de los planteamientos jurisprudenciales no ha sido la misma en todas ellas y se constata una heterogeneidad de situaciones en lo que afecta a la supervisión de la Administración Periférica del Estado. Todas las instituciones han mantenido durante estos años una actitud unánime sobre el control de la actividad de la Administración autonómica y local, intervenir sin restricciones en todas las quejas referidas a estos ámbitos de la Administración. En lo referente a la

603 Ver Informe anual del Valedor del Pueblo del año 1991.

Administración local, la supervisión ha sido posible gracias a la permisividad del Defensor estatal que no ha entrado a analizar si las quejas que tramiten los Defensores autonómicos se refieren a competencias que la Comunidad Autónoma ha transferido o delegado al ente local o no. Respecto a la Administración Periférica, el criterio de intervención de los Defensores andaluz[604], valenciano[605], navarro[606], castellano-manchego[607] y vasco[608] ha sido el de respetar la exclusividad del control del Defensor del Pueblo, remitiéndole las quejas junto con la información recopilada, pero sin dejar de realizar un seguimiento de la tramitación de las mismas. El Valedor del Pueblo y el Procurador del Común han desplegado un mayor control sobre esta Administración, ya que realizan peticiones de información la Administración Periférica así como gestiones informales para facilitar la resolución de las quejas, pero son las instituciones canaria, catalana y aragonesa las que han intervenido de una manera más decidida en el control de la actividad de esta Administración. Las dos primeras tramitan estas quejas siguiendo el mismo procedimiento utilizado para las reclamaciones que son de su estricta competencia, justificando este actuación para conseguir una mayor eficacia, agilidad, y proximidad en la defensa de los derechos de los ciudadanos[609]; y en el caso del Justicia de Aragón se despliega la ya conocida función de mediación[610]. En los informes de estas tres instituciones se incluyen cada vez más apartados dedicados a materias y legislación de competencial estatal.

El último gran asunto a analizar es la estructura de las instituciones, que si bien todas tienen en común el carácter uniper-

604 Ver Informe anual del Defensor del Pueblo Andaluz correspondiente al año 1987.

605 Ver Informes anuales del Síndic de Greuges de los años 1994 y 1995.

606 Ver Informes anuales del Defensor del Pueblo navarro de los años 2001 y 2002.

607 Ver Informe anual del Defensor del Pueblo de Castilla- La Mancha de 2002.

608 Ver Informes anuales del Ararteko correspondientes al año 1992 y 1993.

609 Ver Informe del Diputado del Común del año 1991 y el Informe del Síndic de Greuges del año 1995.

610 Ver Informe del Justicia de Aragón correspondiente al año 1988.

sonal de las mismas y cuentan con un diseño similar (Titular de la institución, Adjuntos o Responsables de área, el Responsable de Administración y Régimen Interior, que se ocupa de las cuestiones relativas a la gestión económica y del personal, y el único órgano colegiado de la institución, la Junta de Coordinación) también se evidencian variaciones. No todos los Adjuntos o Coordinadores de Area desarrollan las mismas funciones, mientras que en la institución aragonesa, valenciana, castellano-manchega o andaluza se encargan de coordinar varias áreas de tramitación de expedientes, en la institución gallega se ocupan fundamentalmente de la elaboración de los Informes extraordinarios y en el Diputado del Común, los dos Adjuntos son responsables de la actividad en las islas de Tenerife y Gran Canaria. En el caso navarro, la institución sólo cuenta en la actualidad con dos asesores, uno de ellos desarrolla la labor de Jefe de Gabinete de la Defensora del Pueblo. Asimismo la importancia de las decisiones de la Junta de Coordinación varia de una institución a otra, así como en el Defensor Andaluz, canario, valenciano y castellano-leonés, los acuerdos de éste órgano son los que dirigen el trabajo ordinario de los asesores, en el resto de las Defensorías, las decisiones se toman de una manera más abierta, participando de ellas el total de los miembros de la institución dedicados a la tramitación de expedientes.

La descentralización de la actividad de las instituciones, es una de las prácticas que se están desarrollando ya transcurridos los primeros años de funcionamiento de las mismas. Mientras que en algunas de ellas como la andaluza o la castellano-leonesa se han producido propuestas al respecto todavía no han llegado a desarrollarse, ha sido en Canarias (debido a su especial configuración insular), Aragón y País Vasco donde la descentralización se ha hecho efectiva. La apertura de Oficinas en las capitales de provincia de la Comunidad Autónoma se debió al desequilibrio territorial en el número de quejas que recibía la institución, con un excesivo peso de las procedentes de la provincia donde estaba

emplazada la Defensoría. El resto de las instituciones han optado por mantener una única sede, reforzando así en el titular la imagen pública de las mismas, pero desarrollan un programa de desplazamientos a lo largo del territorio de la Comunidad.

Aquí no se terminan las diferencias tanto en la regulación como en el funcionamiento ordinario de estas instituciones, quedan numerosos elementos que les diferencian, como el tipo de mayorías exigidas para el nombramiento de los titulares, la posibilidad de reelección, la importancia de la función mediadora e informadora, la supervisión de la actividad discrecional de la Administración y el control de los servicios públicos prestados por particulares, la relevancia de la incoación de oficio, la utilización de la facultad de declarar como hostil la actitud de la Administración o el ejercicio de la acción de la responsabilidad, y sobre todo la dotación económica de la institución y su proyección a la sociedad[611]. En estas últimas y muy importante variable la institución aragonesa es la que se ve más favorecida junto con la Defensoría andaluza y la castellano-manchega; y las instituciones con una menor asignación presupuestaria y que cuentan con menos medios materiales son la gallega, la canaria y la navarra[612].

B) El Ámbito efectivo de la colaboración con los otros Defensores Autonómicos

Las relaciones del Justicia de Aragón con el resto de los Defensores Autonómicos son menos complejas e intensas que con el Defen-

611 Dos estudios muy detallados sobre las diferentes Defensorías Autonómicas son EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, INAP, Madrid, 1991, y el más reciente DÍEZ BUESO, L., Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas, Ed. Temas del Senado, Madrid, 1999.

612 Por lo que respecta a las últimas instituciones que se han puesto en funcionamiento, su realidad ha sido bien distinta, mientras que los créditos disponibles en el año 2001 para la Defensoría del Pueblo navarra se limitaban a 72.356.000 pts. (elevándose en el segundo año de funcionamiento hasta los 126.804.396 pts.), la de Castilla-La Mancha ascendía en su primer año de funcionamiento, 2002, a 683.700.496 pts.

sor del Pueblo, ya que al desarrollar cada institución su actividad supervisora sobre las Administraciones de su territorio no se producen situaciones de concurrencia que precisen la existencia de acuerdos para la resolución del conflicto. Si bien el artículo 6.4 de la Ley reguladora del Justicia prevé la celebración de convenios de colaboración con las instituciones semejantes de las otras Comunidades Autónomas, hasta la fecha no se ha suscrito convenio alguno.

Los contactos más habituales del Defensor aragonés con el del resto de las Comunidades Autónomas se suceden con motivo de la presentación de quejas ante un Defensor Autonómico relativa a una Administración situada en el territorio de la Comunidad Autónoma de otro, o los casos de intercambio de información para la elaboración de los informes especiales. Este tipo de relación es muy frecuente entre Comunidades Autónomas limítrofes o casi, como es el caso de Cataluña y el País Vasco. La institución receptora remite la quejas a la competente territorialmente para entender de la materia y actúa como conexión entre ésta y el presentador de la queja, estableciéndose así una conexión más cercana y personalizada . En este campo es muy frecuente que el Justicia reciba quejas de aragoneses residentes en Cataluña que en ocasiones se sienten discriminados por la política lingüística de la Generalitat. Por cuanto dicha situación, de ser cierta, supondría una irregularidad vulneradora de derechos, el Justicia la pone en conocimiento de la institución competente para su supervisión[613].

El Justicia de Aragón participa, asimismo, junto con el resto de Defensores del Pueblo españoles (nacional y autonómicos) de las ya mencionadas Jornadas de Coordinación que se celebran anualmente con el fin de fijar los criterios y aunar las pautas de actuación que permitan una mejor colaboración entre las instituciones. Estas Jornadas anuales de Coordinación entre Defensores del Pueblo que en un principio estaban destinadas a hacer efectivo el principio de colaboración entre las instituciones y especial-

613 Ver Informe Anual del Justicia de Aragón correspondiente al año 1991.

mente tendentes a evitar la duplicidad de tramitación de quejas (la existencia de personas que acuden a ambas instituciones, bien simultáneamente, bien a la segunda, una vez que no han obtenido un resultado satisfactorio con la primera) o la posible emisión de recomendaciones u opiniones contradictorias, en la práctica no han procurado el establecimiento de formulas de colaboración, sino que se han ocupado fundamentalmente del análisis de los temas más abordados por estas instituciones.

Por eso, la articulación de criterios, la especificación de pautas de interacción y el establecimiento de mecanismos que faciliten la coordinación, ya regulada en términos generales, se muestran cada vez más urgentes. Estos propósitos, además de los análisis monográficos de problemas importantes de la sociedad directamente relacionados con la defensa de los derechos y libertades constitucionales son los que deberían guiar la celebración de las Jornadas de Coordinación, que en el año 2002 alcanzaban la edición decimoséptima y que se desarrollaron en Navarra, como deferencia a la recién creada institución autonómica, durante los días 28 y 29 del mes de octubre. Hasta el momento, estas reuniones se organizan cada año por una institución distinta, facilitando así a todos los Defensores autonómicos el conocimiento de sus instituciones homologas en el territorio español.

Si bien en el año 1989 se acordó institucionalizar una reunión trimestral de Adjuntos en la que se analizaran los problemas técnicos de funcionamiento y se elaboraran soluciones a los problemas sustantivos para ser abordadas en las reuniones anuales de titulares[614], esta propuesta sólo se mantuvo durante dos años, ya que en el año 1991 se estimó oportuno suprimir las reuniones de Adjuntos y sustituirlas por un par de reuniones informales de titulares[615]. En la actualidad, y dejando a un lado la reunión oficial de periodicidad anual no existe ningún otro encuentro institucionalizado entre los diversos Defensores autonómicos.

614 Ver Informe Anual del Justicia de Aragón correspondiente al año 1989.

615 Ver Informe Anual del Justicia de Aragón correspondiente al año 1989.

CAPÍTULO IX
CONCLUSIONES

PRIMERA

El Estatuto de Autonomía aragonés otorga al Justicia de Aragón no sólo la consideración de órgano institucional de la Comunidad Autónoma, separándose por completo de la concepción generalizada de los Ombudsmen como Comisionados Parlamentarios, sino que además lo incluye en la organización jurídico-política básica aragonesa junto al propio Parlamento, al Presidente o a la Diputación General de Aragón. La atribución de esta alta relevancia formal, única entre todos los Defensores Autonómicos del país, que vino en parte motivada por otorgar una mayor fundamentación histórica a la reivindicación autonómica y distinguirse así del resto de las Comunidades Autónomas que habían accedido a su autogobierno por vía del artículo 143 de la Constitución, no se ha visto refrendada ni en su posterior regulación normativa, ni en el desarrollo habitual de su actividad.

Las relaciones de dependencia con las Cortes de Aragón, especialmente visibles en el proceso de nombramiento y cese de su titular, en la rendición de cuentas con la presentación de los informes ante el Pleno de las mismas, o en el establecimiento de su régimen económico, y la caracterización del estatuto personal del titular de la institución, que se aleja considerablemente de la de los titulares del resto de las instituciones que el Estatuto de Autonomía coloca en pie de igualdad con el Justicia de Aragón contradicen la previsión de los redactores estatutarios. Pero bien es verdad que este tratamiento formal ha influido muy positivamente

a lo largo de todos los años de existencia de la institución en el mantenimiento y defensa de su independencia funcional, en el reconocimiento de la misma entre la población aragonesa, y en el desempeño de las misiones propias del Justicia de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico aragonés, que no han estado exentas de problemas, al permitirle dirigirse a su propio órgano elector para controlar el resultado de su actividad legislativa.

SEGUNDA

No es conciliable el carácter de órgano unipersonal del Justicia de Aragón (propio del Ombudsman) con la ausencia de potestad de la propia institución para seleccionar y contratar al personal a su servicio, lo que no ocurre en el caso del Defensor del Pueblo estatal. Resulta difícilmente comprensible que a una institución estatutariamente relevante se le sustraiga la capacidad de elección de sus miembros, y sólo se le otorgue la selección del personal eventual, como si se necesitara de la actuación garante de las Cortes de Aragón (responsables en la actualidad de la selección del personal funcionario y laboral) cuando el proceso de selección exige ajustarse a los mecanismos establecidos para el acceso a la función pública.

Si bien los procesos de nombramiento y selección del personal de confianza y del personal responsable de las tareas administrativas y auxiliares, que permanecen a pesar del cambio de titular del Justiciazgo deben ser evidentemente distintos, no justifica sin embargo que ambos no se produzcan desde dentro de la propia institución.

TERCERA

El nombramiento de un Lugarteniente, destinado a asistir al titular de la institución en sus funciones y sustituirle en caso de ausencia, enfermedad o ciertos supuestos de cese, ha sido el gran

incumplimiento de la historia reciente de la actual institución del Justicia. El proceso de designación compartida, entre las Cortes de Aragón y el propio Justicia, necesario para su nombramiento ha hecho inviable el éxito de alguna candidatura. Ninguna de las propuestas que los dos primeros Justicia de Aragón (en la tercera etapa no se realizó ninguna) hicieron ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes aragonesas recibió el apoyo de éstas. Resulta paradójico que quienes confiaron en el Justicia como la persona idónea para asumir la máxima responsabilidad, no lo hicieran en el criterio de éste para elegir a su más directo colaborador. El interés de los grupos parlamentarios en la elección de un candidato cercano a sus posiciones ideológicas y que actué como contrapeso del titular, reclamando asimismo su cuota de representación también en esta institución, dificulta enormemente la elección del Lugarteniente.

Esta situación ha hecho que se refuerce todavía más el carácter personalista del equipo asesor y directivo del Justiciazgo, y que los candidatos propuestos para el cargo de Lugarteniente, hayan desempeñado la casi totalidad de las tareas estipuladas en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución, a excepción de la representativa, bajo la figura de Asesor-Jefe.

Cuarta

Tres son las misiones que tiene encomendadas estatutariamente el Justicia de Aragón: la protección de los derechos y libertades individuales o colectivos estatutarios y por ende constitucionales, la defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela del ordenamiento jurídico aragonés. Si bien la primera de ellas, análoga a la del resto de los Ombudsmen autonómicos, es la que más esfuerzo, dedicación y atención a los ciudadanos ha requerido por parte de la institución, son las dos últimas, y en especial la labor de defensa del Estatuto de Autonomía la que la ha singularizado. Ha sido responsable en gran medida de su difusión pública, de

su reconocimiento institucional en la Comunidad Autónoma y le ha otorgado el desempeño de un papel protagonista en las principales reivindicaciones políticas y sociales de este territorio. El Justicia de Aragón se ha erigido así no sólo como el garante y vigía del exacto cumplimiento de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, sino que ha ido más allá defendiendo en foros públicos los intereses de los aragoneses cuando éstos pudieran entrar en colisión con los del resto de los ciudadanos del país.

El desarrollo de estas dos misiones ha marcado además en gran parte el perfil de actuación de la institución en las tres etapas analizadas. El mandato del primer Justicia se caracterizó por una clara reivindicación autonomista, acorde con el proceso de desarrollo autonómico en todo el Estado en la década de los ochenta y cierta confrontación con el resto de las instituciones aragonesas, propio del encaje de un nuevo organismo en el organigrama político ya existente. Mientras la segunda etapa del Justiciazgo estuvo marcada por una participación activa en el debate político de la Comunidad Autónoma, de cuyos riesgos no siempre estuvo inmune, y que se hizo evidente desde el momento mismo de su elección; la tercera etapa ha sido de mayor colaboración interinstitucional y más ajustada a la supervisión del cumplimiento de la legalidad.

Quinta

El desarrollo de la misión de protección y defensa de los derechos y libertades se realiza en su casi totalidad a instancia de las quejas presentadas por los ciudadanos. Sólo el 2,06 % del total de los expedientes abiertos en estos primeros quince años de funcionamiento de la institución lo ha sido de oficio, y tres han sido las áreas que han centrado esta actividad, Menores, Medio Ambiente, Sanidad y Bienestar Social.

Los presentadores de las quejas son mayoritariamente personas físicas, sólo un 12,5% de las mismas se tramitan a inicia-

tiva de la demanda de una persona jurídica. Es la reivindicación de la observancia por parte de la Administración Pública de los llamados derechos de tercera generación, aquellos que hacen referencia a los derechos colectivos, los que protagonizan el contenido de estos expedientes, especialmente dos de ellos, el derecho a un medio ambiente sano, y el derecho al desarrollo de los pueblos y a la tutela de las culturas minoritarias (especialmente la protección de las lenguas y del patrimonio autóctono). Es representativo del bajo grado de movilización y articulación social de la Comunidad Autónoma que la demanda de cumplimiento de los derechos sociales y económicos, que caracterizan el actual Estado de bienestar, y sobre los que giran la mayor parte de las quejas recibidas en la institución, no han generado quejas colectivas y su protección se reclama abrumadoramente de manera individualizada.

Sexta

La tramitación de las quejas recibidas se realiza claramente, como corroboran los datos, bajo el principio de informalidad, apenas el 10 % de las quejas presentadas son rechazadas. Algunos supuestos de rechazo son aplicados de una manera flexible, como cuando la materia de la queja está pendiente de resolución judicial, en el que la limitación se entiende en lo que a los aspectos individuales de la queja se refiere pero la investigación continua sobre la problemática general que se deriva de la misma, e incluso se cita personalmente a los que no plantean pretensión alguna o carencia de fundamento para concretar su postura antes de decidir el rechazo definitivo.

Séptima

Una clara mayoría de las quejas presentadas ante la institución tienen como procedencia la provincia de Zaragoza, lo que no se explica sólo por la peculiar distribución demográfica de la

Comunidad Autónoma, sino que en este resultado se traslucen fuertes motivaciones políticas. La ausencia durante muchos años de un sentimiento comunitario entre las tres provincias, alimentado en parte por una nefasta red de infraestructuras y comunicaciones, ha hecho que durante la mitad del periodo, los oscenses y turolenses puestos a acudir a una instancia externa a sus provincias preferían Madrid a Zaragoza. En la primera mitad del periodo estudiado, desde 1988 hasta 1994, llegaban procedentes de Huesca y Teruel al Defensor del Pueblo 925 y 755 quejas respectivamente, y se dirigían al Justicia de Aragón 669 y 420 quejas, los zaragozanos ya preferían la institución autonómica al Defensor estatal, 4.430 expedientes en el primer caso y 4.430 en el segundo.

Si bien es verdad que la apertura de oficinas de la institución en las otras dos capitales de provincia ha resultado realmente efectiva, a la luz de los datos del último periodo 1995-2002, la concentración en la procedencia de las quejas sigue siendo una variable que se mantiene en el tiempo. Si el número de quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo desde Huesca, Teruel y Zaragoza fue 747, 383 y 3.219; al Justicia de Aragón llegaron 1.218, 734 y 7.364 quejas.

Octava

El medio establecido por la legislación y la jurisprudencia constitucional para el desarrollo de la misión de protección de los derechos y libertades de los ciudadanos es la supervisión de la Administración Autonómica y de la Administración Local en lo que afecta a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuye competencias a la Comunidad Autónoma y respecto de las que ésta haya además transferido o delegado en los entes locales. Pero la situación en la práctica ha sido bien distinta, ya que los expedientes admitidos a mediación suponen el 45% del total de los expedientes incoados, es decir casi la mitad de la actividad del Justicia ha estado destinada a solucionar asuntos sobre

los que no tiene capacidad de supervisión. Gracias a una interpretación flexible de las facultades del Justicia, tácitamente aceptada por el Defensor del Pueblo estatal, y a la posibilidad, al amparo de la normativa general del Estado, de exigir respuesta, se han podido resolver estos expedientes.

La mediación ha incluido tanto la simple constatación de inexistencia de irregularidad, como la solicitud de información al organismo o funcionario afectado resolviéndose así el expediente, o la comunicación de la irregularidad detectada solicitando su subsanación, pero recordándole que según la legislación vigente él no está sometido a la supervisión, y si en un plazo prudencial no hay respuesta remitiéndolo al Defensor del Pueblo. El desarrollo de la facultad mediadora ha resultado fundamental para la eficacia de la actuación de la institución, que de otro modo y debido al tardío traspaso de competencias en materia de Bienestar Social, Educación y Sanidad a la Comunidad Autónoma de Aragón, hubiera resultado mínima.

Novena

La atribución al Justicia de Aragón de la misión de defensa de los derechos, no debe hacer olvidar el cometido que ha definido tradicionalmente la función del Ombudsman, el control de la Administración Pública. La combinación de ambas, es decir, la supervisión de la actividad de la Administración a fin de asegurar y mejorar el nivel de protección de los derechos constitucionales es el principio que debe regir la actuación del Justiciazgo.

Pero no todas las quejas recibidas, denuncian una flagrante vulneración de los derechos y libertades reconocidos en el título I de la Constitución, apenas un 10% del total de las presentadas en estos quince años se corresponden exactamente a esta hipótesis. En el monto restante, la conexión del asunto de la queja con la vulneración de alguno de estos derechos es ciertamente lejana, y en gran parte de los casos inexistente, y más bien refleja la inob-

servancia de la Administración Pública de los principios de legalidad y rectores de su actividad dispuestos en el artículo 103 de la Constitución, o la discrepancia del denunciante con el resultado del ejercicio de la potestad discrecional de la Administración. Los expedientes relacionados con la contravención de los principios constitucionales rectores de la política social y económica, y con el incumplimiento del derecho al acceso a la educación han sido aquellos en los que el deslinde ente ambas funciones es más difícil, ya que en su mayoría denuncian una prestación inadecuada o que no alcanza los estándares de calidad deseados en la prestación del servicio público, pero no la ausencia efectiva de esta protección social.

Décima

La valoración de la eficacia de la labor de la institución del Justicia quedaría desvirtuada si sólo atendiéramos al volumen de expedientes cuya tramitación ha concluido con una resolución expresa instando a la Administración a la subsanación de la irregularidad detectada. Ya que de las casi 13.000 quejas admitidas a trámite en todo este periodo estudiado sólo 1.700 han producido la emisión de una recomendación, sugerencia, recordatorio o advertencia del Justicia de Aragón. Desde un análisis numérico, la tarea del control a la Administración Pública ha centrado más sus esfuerzos en la remisión de información al ciudadano (2.666 expedientes), en la solución informal con el organismo afectado del problema denunciado (2.379), o en la simple constatación de la falta de fundamento de la denuncia (2.670). Si a esto se le añade toda la labor investigadora de la institución para la elaboración de informes especiales sobre aquellos asuntos que por la importancia o urgencia de los hechos se requieran, se constata que la potestad resolutoria del Justicia supone una pequeña proporción en el total de los mecanismos utilizados desde la institución.

La consolidación de la institución, la nueva dirección tomada en la tercera etapa de la misma, y el alcance de mayores cotas de

autogobierno de la Comunidad Autónoma ha producido un aumento continuo de las sugerencias y recomendaciones del Justicia, cuadruplicándose en los últimos años en relación con lo sucedido en los primeros años de funcionamiento de la misma.

Undécima

El desarrollo de la misión de Defensa del Estatuto de Autonomía se ha realizado en su casi totalidad por la actuación de oficio de la institución y los escasos expedientes abiertos a iniciativa de queja, tienen un presentador cuyo perfil es bien distinto de los de la misión de defensa de los derechos. En su mayoría son parlamentarios o grupos parlamentarios de las Cortes de Aragón, cargos políticos del Gobierno de Aragón, corporaciones locales o entidades jurídicas afectadas. El ejercicio esta misión, mas allá de lo preceptuado en la legislación, se ha dirigido en tres direcciones:

— El seguimiento de la tramitación de las Leyes aragonesas. Hasta 1998 de todo Proyecto de Ley o Proposición de Ley, y a partir de ese año de aquéllos sobre los que se apreciara algún tipo de interés. Si atendemos sólo a la cantidad de expedientes incoados pareciera en un primer momento que su supervisión ha centrado la actividad del área, pero no ha sido así, ya que sólo unos pocos expedientes han motivado una labor de análisis y seguimiento por parte de la institución. Ésta no se ha producido sólo cuando se aprecia la posible violación del Estatuto de Autonomía, sino que en la mayor parte de los casos las recomendaciones resultan simplemente consideraciones de naturaleza técnica o alertan sobre la existencia de vacíos legales en la normativa autonómica.

— El análisis de normas estatales, entre ellas el cumplimiento del propio Estatuto de Autonomía, y aquéllas otras normas que por tratar de materias objeto de competencias concurrentes entre Estado-Comunidad Autónoma puedan tener incidencia directa sobre el Estatuto de Autonomía.

— El control de las normas o actos administrativos de otras Comunidades Autónomas que pueden vulnerar el ámbito de competencias reservado a la Comunidad aragonesa.

En estos dos últimos apartados se constata un mayor índice de conflictividad, ya que son muchos menos los expedientes abiertos pero han generado un esfuerzo y trabajo de los Asesores encargados del área mucho mayor que los referidos a normas aragonesas.

Duodécima

La institución del Justicia de Aragón ha utilizado la posibilidad de solicitar la interposición del recurso de inconstitucionalidad y del conflicto de competencia de manera excepcional, sólo en cinco y dos ocasiones respectivamente.

El uso de la potestad de solicitud de interposición del primero de estos procesos constitucionales se ha realizado siempre frente al contenido de leyes estatales, en ningún caso provenientes de otras Comunidades Autónomas y lo que es más importante, nunca ante leyes aragonesas. Asimismo, en ninguna de las cinco ocasiones, el Justicia se ha dirigido a una instancia externa a la Comunidad Autónoma para solicitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad, incluso ni en el único supuesto que no consiguió el respaldo ni de la Diputación General, ni de las Cortes de Aragón, se dirigió al Defensor del Pueblo estatal interesándose por la interposición del mismo, prefirió que su solicitud decayera. Estos dos claros criterios que se han mantenido durante todos los años y con los distintos titulares de la institución han controlado en gran medida los riesgos políticos y los conflictos institucionales que denuncia una parte de la doctrina puede sufrir la institución si realiza un uso amplio e indiscriminado de estas facultades.

En el caso de los conflictos de competencia, el Justicia siempre que ha considerado oportuna su interposición se ha dirigido

a la Diputación General de Aragón y no a las Cortes aragonesas, que también ostentan esta legitimación, en virtud de la polémica ampliación que el Estatuto de Autonomía hizo de las previsiones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Desde el Justicia se ha defendido una relación de colaboración y exenta en lo posible de tensiones con la Diputación General y las Cortes de Aragón para lo que ha desarrollado una función promocional de cambio normativo como medio alternativo a la solicitud de interposición de inconstitucionalidad, que no siempre ha sido bien acogida por ambas. Aunque ésta no ha sido siempre la reacción de las dos instituciones, porque en dos ocasiones ellas mismas se dirigieron al Justicia interesándose por su opinión sobre un Anteproyecto y Proyecto de Ley respectivamente.

Decimotercera

La tutela del ordenamiento jurídico aragonés es la misión que tiene unos cauces de actuación regulados de una manera más imprecisa y por otra parte excesivamente ambiciosos, que desde la institución no se han podido cumplir en su totalidad. En ninguna ocasión el Justicia se ha dirigido a una autoridad competente del ejercicio de acciones ante los tribunales para la mejor tutela del ordenamiento jurídico aragonés, y en una sola ocasión puso en conocimiento de las Cortes de Aragón, a través de su Presidente, un supuesto grave de inaplicación del mismo.

Al igual que en la Defensa del Estatuto de Autonomía, las actuaciones iniciadas lo han sido mayoritariamente de oficio, pero aquí la incitativa de queja, especialmente en demanda de información sobre asuntos de derecho civil aragonés ha tenido un mayor protagonismo. Por lo que respecta a la actuación de oficio, la tutela se ha centrado especialmente en el seguimiento y examen de los Decretos de la Diputación General de Aragón, en los que se aprecian deficiencias de técnica legislativa, o una vulneración del principio de jerarquía normativa, o se detecta errores en la publica-

ción de dichas normas en el Boletín Oficial de Aragón. Seguida después de la ingente labor de difusión del derecho aragonés (es la institución aragonesa que más empeño ha puesto en los últimos años por la difusión del derecho propio de este territorio) y por último, y especialmente desde 1993, el análisis del estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés.

Decimocuarta

La vulneración del artículo 23.2 de la Constitución (derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos) en los procesos de acceso a la función pública es con diferencia el que ha provocado un mayor número de presentación de quejas. Es reseñable que las personas con un conocimiento más directo del funcionamiento de la Administración y que deben ser por tanto los que mejor conocen los mecanismos legales de protección, son los que más acudan a una institución que no goza de resoluciones vinculantes ni de carácter coercitivo. En el conjunto de los expedientes que presentan una clara violación de los derechos constitucionales, destacan asimismo, y en este orden aquéllos que presentan una conexión con el art. 27 de la Constitución (derecho a la educación), el art. 47 (derecho a una vivienda digna), el art. 49 (la obligación de los poderes públicos de desarrollar una política de integración de las personas discapacitadas), el art. 45 (derecho a un medioambiente adecuado), el art. 41 (prestaciones sociales en situaciones de necesidad) y el art. 50 (derecho a las pensiones en la tercera edad).

Por Administraciones, es la actuación de la Administración Autonómica, la que un mayor número de denuncias de supuestas violaciones acumula lo que resulta absolutamente coherente con el ámbito de actuación encomendado al Justicia. Sorprende sin embargo que sea la Administración Periférica del Estado la que siga en segundo lugar, sobre la que no existe potestad supervisora aunque resulta acorde con quien ostenta la responsabili-

dad del desarrollo y aplicación de los principales derechos denunciados. En último lugar se encuentra la Administración Local, como no podría ser de otra manera si se tiene en cuenta su configuración y asignaciones competenciales.

DECIMOQUINTA

Todos aquellos expedientes que denuncian aspectos disfuncionales de la actividad administrativa cuyo control tiene enormes dificultades al no suponer un evidente menoscabo de los derechos de los ciudadanos, comparten independientemente de la materia sobre la que traten, los mismos argumentos que persisten en el tiempo de una manera sostenida, y que afectan a la actuación de todas las Administraciones Públicas en todos los niveles y en todos los departamentos: El derecho de los usuarios a la información, a la claridad y a la concreción, una mejor colaboración y coordinación entre Administraciones e incluso entre organismos que pertenecen a la misma, la diligente actuación de oficio de la Administración, la mejora en la utilización de los servicios de inspección y control, y un mayor sometimiento a la ley y al derecho son las principales reivindicaciones de los que se dirigen a la institución.

Las áreas de gestión pública sobre las que se han presentado este tipo de quejas han sido a excepción de función pública que ocupa el primer lugar, aquéllas que suponen los pilares del actual Estado de Bienestar, Educación, Sanidad y Bienestar Social, Vivienda, seguidas de cerca por materias como Hacienda y Obras Públicas referidas estas dos últimas, a su ejercicio por la Administración Local, que es la que acumula el segundo lugar en el total de las denuncias presentadas pero muy cerca de la Administración Autonómica, cuya actuación es la que más quejas genera, quedando en último lugar la Administración Periférica del Estado.

DECIMOSEXTA

Los principales destinatarios de las resoluciones del Justicia no siempre se corresponden con los que han sido objeto del mayor número de denuncias. Ante la inobservancia de los derechos fundamentales, la Administración Autonómica ha sido seguida de la Administración Local y de la Periférica del Estado, la que ha acumulado un mayor número de sugerencias y recomendaciones de la institución. Y por lo que respecta a la labor estricta de control de la Administración, las resoluciones han ido fundamentalmente dirigidas a la actuación de las corporaciones locales aragonesas, a la Administración Autonómica y a una gran distancia la Administración Periférica del Estado.

De la reacción que esta intervención del Justicia ha producido en todos estos ámbitos e independientemente de si se trata de actuaciones irregulares o vulneración de derechos del título I de la Constitución, destaca la receptiva actitud de la Administración Periférica que presenta un índice de aceptación de las resoluciones muy alto. La no obligatoriedad de los órganos pertenecientes a esta Administración a aceptar la supervisión del Justicia y las relaciones más informales que éste mantiene con la misma ha proporcionado unos resultados que eran difícilmente predecibles. En el otro extremo, estaría la respuesta de la Administración Local, que tiene el grado de aceptación más bajo, y lo que es mucho más preocupante, el número de resoluciones sin respuesta o pendiente de ella más alto. Es realmente este último comportamiento, que todas las Administraciones comparten, ante la reticencia a demostrar un posicionamiento claramente en contra de los criterios que la institución expresa, uno de los principales problemas para evaluar la eficacia y el resultado de toda la labor investigadora y supervisora de la institución.

DECIMOSÉPTIMA

El encaje de la institución del Justicia de Aragón, no sólo en la organización jurídico-política de la Comunidad Autónoma, sino

y sobre todo en el conjunto del Estado, es una de las cuestiones pendientes. La existencia de un Ombudsman estatal con derecho y obligación constitucional de supervisar todas las Administraciones del territorio español, ha hecho que se produzca la concurrencia de competencias en un mismo ámbito geográfico entre ambas instituciones, que no se ha resuelto de forma satisfactoria. Los principios de cooperación y coordinación recogidos tanto en la normativa reguladora, como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre este asunto, y en los convenios de colaboración que se han firmado ente el Defensor del Pueblo estatal y cinco de los Defensores autonómicos, ni están bien articulados, ni se cumplen en la práctica de las instituciones dejando a la libre voluntad de los titulares de las mismas el correcto desarrollo de su relación. Resulta necesaria una redefinición de la normativa reguladora de las relaciones entre la institución estatal y las autonómicas. La Ley 36/1985, de 6 de noviembre, redactada en los primeros años de la creación efectiva de estas figuras autonómicas se ha revelado con el paso de los años y la expansión y evolución de estas instituciones, producida al mismo tiempo que el proceso de consolidación del Estado de las autonomías, como claramente obsoleta.

Decimoctava

La modificación en la normativa reguladora que afecta de manera directa al Justicia de Aragón, es el supuesto de todo el territorio nacional que necesita una reforma más urgente, debido a su particular situación ante una posible supervisión de la actividad de la Administración Local, ya que es el único de los Defensores Autonómicos que han visto limitada la previsión inicial de su Ley reguladora de intervención en este ámbito, por la sentencia del Tribunal Constitucional 142/1988, de 12 de julio, dictada ante el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de la Nación, y que ha sido uno de los motivos que le han impedido la firma de un Acuerdo de colaboración con el Defensor del

Pueblo, ya que la propuesta desde la institución estatal (olvidando el carácter bifronte de la Administración Local) suponía una clara discriminación con los firmados con el resto de los Defensores Autonómicos. La intervención de los Defensores Autonómicos en el control de la actuación de las corporaciones locales ha sido un asunto recurrente y que ha generado abiertas discrepancias en los encuentros de los Ombudsmen autonómicos y en muchos estudios doctrinales, y que en el específico caso del Justicia aragonés necesita de una reforma estatutaria, del mismo modo que se hizo en la reforma del Estatuto de Autonomía canario.

BIBLIOGRAFÍA

1. ASPECTOS GENERALES

AGUIAR DE LUQUE, L. y BLANCO CANALES, R., Constitución Española 1978-1988 (Arts. 54 y 162), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, v. I, p. 197-199.

AGUILAR FERNANDEZ- HONTORIA, J., A propósito del defensor del pueblo: rasgos definidores de la posición jurídica de los órganos auxiliares. En «Revista de Administración Pública» (1986), n. 109, p. 7-117 y en «Las Cortes Generales», Madrid, Instituto de Estudios fiscales, D.L. 1987, v. I, p. 337-444.

ALZAGA VILLAAMIL, O., Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978 (Arts. 54 y 162), Madrid, Ediciones del Foro, 1978, p. 351-356.

ARADILLAS, A., Todo sobre el Defensor del Pueblo, Barcelona: Plaza y Janés, 1985, 320 p.

BAR CENDON, A., El Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español, en «El desarrollo de la Constitución española de 1978». RAMÍREZ, M., Zaragoza: Pórtico, 1982.

BERTI, G., Legalità e razionalitè nell'azione amministrativa: una difficile conciliazione, en «Ius», nº 3.

CASCAJO CASTRO, J.L., Los Defensores del Pueblo en el Estado Social y Democrático de Derecho. una perspectiva teórica, en «Revista Vasca de Administración Pública» (1989), n. 24, p. 43-54, y en «Anuario de Jornadas 1989-1990 (Servicio de Estudios del IVAP)». Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, p. 107-125.

DE VEGA, P., Los órganos del Estado en el contexto político-institucional del proyecto de Constitución en «La Costituzione Spagnola nel trentenale della Costituzione italiana». Bolonia, 1978.

FAIREN GUILLEN, V., El Defensor del Pueblo –Ombudsman–, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982-1986, 2 v.

GAMIZ VALENCIA, G., El Defensor del Pueblo (Ombudsman) en España, en «Revista Internacional de Ciencias Administrativas» (1981), n. 4, p. 349-355.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ T.R., Curso de Derecho Administrativo I, Madrid, Civitas, 1983.

GARRIDO FALLA, F., Comentarios a la Constitución (Arts.54 y 162), 2ª ed., Madrid, Civitas, 1985, p. 898-905.

GIL ROBLES Y GIL-DELGADO, A., El control parlamentario de la Administración. (El Ombudsman). 2ª ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, 463 p.

GIL ROBLES Y GIL-DELGADO, A., El Defensor del Pueblo (Comentarios en torno a una proposición de Ley Orgánica), Ed. Civitas, Madrid, 1979.

LA PERGOLA, A., Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada en «Revista de Estudios Políticos» nº 7, enero, 1979.

LEGRAND, A., L'Ombudsman Sacndinave. Études comparées sur le controle de l'Administration, Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon & R. Duran-Auzias, Paris, 1970.

MORELL OCAÑA, L., El régimen local español, Ed. Civitas, Madrid, 1988.

MORRIS MARRODAN, J. L., El Ombudsman llega a España, en «Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos», Madrid, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Instituto de Administración Local, 1982, p. 129-145.

MUÑOZ MACHADO, S., Derecho Público de las Comunidades Autónomas, vol. II, Ed Civitas, Madrid, 1984.

PAREJO ALONSO, L., Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa, Ed. Civitas, Madrid, 1983.

PÉREZ CALVO, A., Aspectos constitucionales del Defensor del Pueblo, en «Revista de Derecho Político» (1979), nº 4, p. 79-105.

PÉREZ CALVO, A., Comentarios al artículo 54: El Defensor del Pueblo, en «Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978»/ dirigidos por Oscar Alzaga Villaamil, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, D.L. 1984, v. IV, p. 497-552.

PÉREZ CALVO, A., Defensor del Pueblo, en «Diccionario del sistema político español»/ dirigido por J.J. González Encinar, Madrid, Akal, 1984, p. 191-198 (Diccionarios de la Política).

ROWAT, D. The Ombudsman: citizen's defender, George Allen & Unwin, Ltd., Londres-Estocolmo, 1968.

RUIZ-GIMÉNEZ CORTES, J., El Defensor del Pueblo como institución constitucional, como problema y como utopía, en «Las Cortes Generales», Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, D.L. 1987, v. I, p. 311-334.

2. ACTUACION DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

2.1. Jurisdicción constitucional

ARAGÓN REYES, M., Artículo 162. Legitimación en los procesos constitucionales, en «Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978»/dir. Óscar Alzaga Villaamil, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, D.L: 1988, v. XXII, p. 231-252.

BALDIRA MUNTÉ, F., La legitimación del Defensor del Pueblo para interponer recursos de inconstitucionalidad en «Boletín de Colegio de Abogados», nº 132-133, 1994.

DE OTTO, I., Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en «Revista Vasca de Administración Pública» nº 10, vol. II, 1984.

FERÁNDEZ FARRERES, G., El sistema de conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en «Revista Española de Derecho Constitucional» nº 12, septiembre-diciembre, 1984.

FORASTER SERRA, M., Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la normativa de la objeción de conciencia al servicio militar, en «Revista Jurídica de Catalunya»/1988), n. 2, p. 181-194.

GARCIA MURCIA, J., Sobre el desarrollo de la actividad sindical en los establecimientos militares y otros aspectos de la libertad sindical: (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1991, de 13 de mayo), en «Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo» (1992), n. 53, p. 433-452.

GIL-ROBLES y GIL DELGADO, A., El Defensor del Pueblo y el Tribunal Constitucional en «Libro Homenaje al profesor Eduardo Ortiz Ortiz»/dir. CASTRO LORENTE J.C., Fundación Santo Tomás de Aquino, San José de Costa Rica, 1994.

SÁNCHEZ MORÓN, M., La legitimación en los procesos constitucionales en «Revista Española de Derecho Constitucional» nº 9, 1983.

2.2. Defensa de los derechos fundamentales

DIAZ TEJERA, A. y GARCÍA GONZALEZ, F., Los funcionarios públicos ante los Defensores del Pueblo en «X Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, 1995», Barcelona, 1996.

GARCIA-TREVIJANO GARNICA, E., Consideraciones en torno al derecho de igualdad en el acceso a la función pública en «Revista de Administración Pública» nº 21.1990.

ROVIRA VIÑAS, A., El funcionario público como reclamante ante los Ombudsmen en «X Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, 1995», Barcelona, 1996.

RUIZ CEZAR, M., El papel del Defensor del Pueblo en la protección y tutela de los derechos de los ciudadanos, en «X Jornadas de Estudio: Introducción a los derechos fundamentales», Madrid, Ministerio de Justicia, 1988, v. III, p. 2461-2492.

2.3. Supervisión de las Administraciones Públicas

2.3.1. En general

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., Defensor del Pueblo y Administración Pública, en «Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría»/ coordinador Sebastián Martín Retortillo, Madrid, Civitas, 1991, v. III, p. 2669-2695.

DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe a las Cortes Generales, Madrid, Cortes Generales, 1984-2003, 19 v. (Desde 1983 a 2.002).

Recomendaciones y Sugerencias, Madrid, Defensor del Pueblo, 1984-2003, 19 v. (Desde 1983 a 2002).

El Defensor del Pueblo y el silencio administrativo. Informe, en «Documentación Administrativa» (1986), n. 208, p. 209-217.

GONZÁLEZ PEREZ, J., Nuevos sistemas de control de la Administración Pública, en «Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo» (1979), n. 22, p. 399-428.

SAINZ MORENO, F., Defensor del Pueblo y Parlamento (relaciones con las Cámaras), en «Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo: problemas y perspectivas». Jornadas celebradas los días 14 y 15 de enero de 1992, en la sede de la Universidad de Getafe. Universidad Carlos III de Madrid. Cátedra Joaquín Ruiz-Giménez de estudios sobre el Defensor del Pueblo, 1992.

2.3.2. Administración de la Seguridad Social y Servicios Sociales

AZNAR LÓPEZ, M., El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos de las personas con minusvalía, en «Versión celeste» (1992), nº 4, p. 15-16.

AZNAR LÓPEZ, M., El Defensor del Pueblo y la protección del derecho a la Seguridad Social, en «Las Cortes Generales», Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, D.L. 1987, v. I, p. 639-663.

CANALES ALIENDE, J.M., El Defensor del Pueblo y los pensionistas de la Seguridad Social, en «Presupuesto y Gasto Público» (1980), nº 7, p. 17-22.

DEFENSOR DEL PUEBLO, Informes, Estudios y Documentos: Estudio sobre la situación del menor en centros asistenciales y de internamiento y recomendaciones sobre el ejercicio de las funciones protectora y reformadora, Madrid, Defensor del Pueblo, 1991, 460 p.

Informes, Estudios y Documentos: Residencias públicas y privadas de la tercera edad, Madrid, Defensor del Pueblo, 1990, 266 p.

GINER DE GRADO, C., El defensor de los menores, en «Documentación Social» (1985), n. 59, p. 47-67.

2.3.3. Administración de Justicia

GIL ROBLES y GIL DELGADO, A., Le Défenseur du Peuple espagnol et la justice, en «Revue Française d'Administration Publique» (1992), n. 64, p. 663-666.

GONZALEZ SALINAS, P., La protección jurisdiccional del principio de igualdad, en «Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo» (1983), n. 36, p. 75-99.

MARTIN REBOLLO, L., La justicia administrativa ante el texto constitucional. (Apostillas a un libro reciente), en «Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo» (1978), n. 19, p. 519-539.

2.3.4. Administración Local

FAIREN GUILLEN, V. Actividades recientes de algunos «Ombudsmannen» (incluido el Defensor del Pueblo), en «Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo» (1985), n. 46, p. 227-253.

FAIREN GUILLEN, V. El Defensor del Pueblo y las Entidades Locales, en «Las Cortes Generales», Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, D.L. 1987, v. 2, p. 907-944.

3. DEFENSORES DEL PUEBLO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ALBERTÍ ROVIRA, E., Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas «Revista Española de Derecho Constitucional» nº 14.1985.

CAZORLA PÉREZ, J. y CANO BUESO, J. B., Los Defensores del Pueblo: imagen pública e interrelaciones jurídicas, en «Revista de Estudios Políticos» (1988), n. 59, p. 27-47.

DÍEZ BUESO, L., Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas, Ed. Temas del Senado, Madrid, 1999.

EMBID IRUJO, A., Los comisionados parlamentarios autonómicos y el control de la Administración Local, en «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica» (1988), n. 238, p. 1001-1122.

EMBID IRUJO, A., El control de la Administración Pública por los comisionados parlamentarios autonómicos, 2ª Ed., Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991, 254 p. (Estudios).

FOLCHI, I. y BAYONA, A., La defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Instituciones similares al Defensor del Pueblo, en «Revista Vasca de Administración Pública» (1983), n. 6, p. 73-119.

RETUERTO BUADES, M., Ámbito propio del Defensor del Pueblo y relaciones de coordinación y cooperación con los órganos de las Comunidades Autónomas, en «El Procurador del Común: Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas» (Jornadas de estudio celebradas en el Paraninfo de la Facultad de Derecho los días 27 y 28 de octubre de 1994, organizadas por las Cortes de Castilla-León y el área de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid), Valladolid, Cortes de Castilla y León – Universidad de Valladolid, 1995, p. 95-114.

SAN MARTIN, J., La importancia del Ombudsmen regional, en «Tercera conferencia europea del Ombudsman», Vitoria-Gasteiz: Ararteko, European Ombudsman Institute, 1993.

3.1. Defensor del Pueblo Andaluz (Ley de Andalucía 9/ 1983, de 1 de diciembre)

CANO BUESO, J., El Defensor del Pueblo Andaluz: Génesis y contenido de la institución, Sevilla, Defensor del Pueblo Andaluz, 1986, 157 p.

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, Informe al Parlamento de Andalucía, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1986-2003, 17v. (desde 1985 a 2002).

GIRÓN CARO, C., Régimen jurídico del Defensor del Pueblo Andaluz, Sevilla, Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 1997.

LASARTE, C., Comentario al artículo 46, en «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía»/ director Santiago Muñoz Machado, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, p. 652-657.

RUIZ-RICO, J. J., El Defensor del Pueblo Andaluz, en «Estatuto de Autonomía de Andalucía, Estudio sistemático»/dirs. PORRAS NADALES, A. y RUIZ-RICO, J.J., Barcelona, Ariel, 1990, p. 195-212.

3.2. Síndic de Greuges catalán (Ley de Cataluña 14/1984, de 20 de marzo)

DÍEZ BUESO, Laura, «El Síndic de Greuges de Cataluña», en Autonomíes. Revista Catalana de Derecho Público, n.° 19, 1994; pp. 25-51.

GONZALEZ CASANOVA, J.A., El Síndic de Greuges, en «Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomía de Catalunya», Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1988, v. III, p. 295-305.

Informe al Parlament de Catalunya. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya, 1986-2003. 17 v. (Desde 1985 a 2002).

3.3. Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana (Ley de la Comunidad Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre)

MEDINA, Ricardo, «El Síndico de Agravios: consideraciones sobre la utilidad de la institución», en Revista Valenciana d'Estudis Autonomics, n.° 3, 1985, p. 185-191.

SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, «El Síndic de Greuges, consideraciones sobre la significación actual de una institución necesaria para la efectividad de los derechos y libertades», en Corts: Anuario de Derecho Parlamentario, Valencia, Publicaciones de las Cortes Valencianas, n.º 5, 1998, p. 23-46.

3.4. Valedor do Pobo
(Ley de Galicia 6/1984, de 5 de junio)

MEILAN GIL, X. l. y RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, X., O Valedor do Poblo, en «O dereito Estatutario galego», Santiago de Compostela, Parlamento de Galicia, 1988, p. 185-199.

VALEDOR DO POBO, Informe anual (La Coruña), Valedor do Pobo, D.L. 1991-2003, 12 v. (desde 1990 a 2002).

3.5. Diputado del Común
(Ley de Canarias 1/1985, de 12 de febrero)

CARBALLO ARMAS, Pedro, «La importancia de los medios informales del Ombudsman en la resolución de problemas: la labor del Diputado del Común», en Revista de Ciencias Jurídicas, n.º 2, 1997, pp. 105-111.

DIPUTADOS DEL COMÚN, Informe al Parlamento 1988 (Tenerife), Gabinete de Difusión y Comunicación del Diputado del Común, D.L. 1990, 458 p.

GARCÍA MAHAMUT, R. y JIMÉNEZ JAÉN, A., Las figuras similares al Defensor del Pueblo en las Comunidades Autónomas: el Diputado del Común, en Estudios de Derechos Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico I, Tecnos, Madrid, 1997.

3.6. Ararteko
(Ley del Parlamento Vasco 3/1985, de 27 de febrero)

ARARTEKO, Informe al Parlamento Vasco (Vitoria-Gasteiz), Ararteko, 1990-2003, 13 v. (desde 1989 a 2002).

La Constitución Española y el Estatuto de Autonomía del País Vasco. Oñati, Gobierno Vasco, 1983, 138 p. (Investigación para la Autonomía; 4).

PAÍS VASCO. ARARTEKO, Cinco años de la institución del Ararteko en el País Vasco (1989-1994).,Vitoria-Gasteiz, Ararteko, 1994.

EGIGUREN IMAZ, J., El «Ararteko» o Defensor del Pueblo vasco, en «Revista de Estudios Políticos», nº 46-47, 1985, p. 585-607.

LÓPEZ BASAGUREN, A., Los derechos fundamentales en el ordenamiento autonómico del País Vasco, en «Revista de Estudios Políticos», nº 46-47, 1985, p. 111-147.

LÓPEZ BASAGUREN, A. y MAESTRO BUELGA, A., El «Ararteko». Instituto Vasco de Administración Pública, Colección de Cuadernos Autonómicos 19, Oñati, 1993.

PÉREZ CALVO, A., Defensor del Pueblo y Comisionado Parlamentario vasco, en «Revista Vasca de Administración Pública», nº 3, 1982.

3.7. Procurador del Común
(Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo)

ARAGÓN REYES, M., La Ley del Procurador del Común de Castilla y León en «Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas» (Jornadas de estudio celebradas en el Paraninfo de la Facultad de Derecho, los días 27 y 28 de octubre de 1994, organizadas por las Cortes de Castilla-León), Valladolid, Cortes de Castilla y León, Universidad de Valladolid, 1995.

CASO VILLALOBOS, C., El Procurador del Común», en Derecho Público de Castilla y León, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1999, p. 221-236.

3.8. Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha (Ley de las Cortes de Castilla- La Mancha 16/2001, de 20 de diciembre)

DÍAZ REVORIO, F. J., «Antecedentes y perspectivas para un Defensor del Pueblo en Castilla-La Mancha», en «Parlamento y Constitución», n.º 1, 1997, p. 189-200.

3.9. Extremadura

CARRASCOSA LÓPEZ, V., El Defensor del Pueblo extremeño, en «Estatuto de Autonomía de Extremadura», Mérida, UNED, 1985, v. II, p. 57-91.

3.10. Justicia de Aragón (Ley de las Cortes de Aragón 4/1985, de 27 de junio)

BAR CENDÓN, A., El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982, en «Derecho público aragonés: Estudios sobre el derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón»/director Antonio Embid Irujo, Zaragoza, Justicia de Aragón, Ibercaja, 1990, p. 165-213.

BERMEJO VERA, J. (coord.), Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón, IEAL, Madrid, 1985.

BRANDES SANCHEZ-CRUZAT, J. M., El Justicia de Aragón, en «El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982», Zaragoza, Diputación General de Aragón, 1985, p. 127-131.

BLANCAS, Comentarios de las cosas de Aragón, traducido del latín al castellano por P. MANUEL HERNÁNDEZ, Ed. Diputación Provincial de Zaragoza.

BONET NAVARRO, A., El Justicia de Aragón: Historia y Derecho. Breve estudio introductorio, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1985. 53p. (Facsímil).

BONET NAVARRO, A., Procesos ante el Justicia de Aragón, Ed. Guara, Zaragoza, 1984.

CONTRERAS, M., El Estatuto de Autonomía de Aragón: Las bases jurídico-políticas y documentales del proceso autonómico aragonés, Zaragoza, Cortes de Aragón. 1987.

GARCÍA VICENTE. F., El Justicia de Aragón en los últimos veinte años, en «Revista Aragonesa de Administración Pública», nº 22, junio 2003, p. 191-210.

GARRIDO LÓPEZ, C., El Justicia de Aragón: Naturaleza, estatuto jurídico y funciones en «Derecho Público aragonés»/ dir. EMBID IRUJO, A., Ed. El Justicia de Aragón y Dykinson, S.L., Zaragoza, 2000.

GASTON, E., El Justicia de Aragón: análisis de una experiencia, en «Anuario de Jornadas 1989-1990 (Servicio de Estudios del IVAP), Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, p. 147-160.

GIMÉNEZ SOLER, A., ¿El Justicia Mayor de Aragón es de origen musulmán?, en «Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos» V, Madrid, 1901.

JUSTICIA DE ARAGON, Informe anual, Zaragoza, Justicia de Aragón, 1989-2003, 16 v. (desde 1988 a 2002).

El nuevo Justiciazgo: 1988-1993, Análisis de un quinquenio (Zaragoza), Justicia de Aragón, D.L. 1993, 236 p.

LÓPEZ DE HARO, C., La Constitución y libertades en Aragón, Ed. Reus, Madrid, 1926.

MERINO HERNÁNDEZ, J.L., Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón, Ed. Guara, Zaragoza, 1983.

MURILLO GARCÍA-ATANCE, I., El Justicia de Aragón: Algunas cuestiones pendientes en «Revista Aragonesa de Administración Pública» nº 20, 2002, p. 117-163.

MURILLO GARCÍA-ATANCE, I., La actividad supervisora del Justicia de Aragón sobre la Administración de la Comunidad Autónoma, IAAP, Zaragoza, 1999.

POMED SANCHEZ, L., El Justicia de Aragón, defensor del Estatuto de Autonomía, en «Revista Aragonesa de Administración Pública», nº 22, junio 2003, p. 211-230.

RIBERA, J. Orígenes del Justicia Mayor de Aragón, Zaragoza, 1897.

SALANOVA ALCALDE, R., El Justicia de Aragón, en «La Comunidad Autónoma de Aragón (Instituciones Políticas y administrativas)», Zaragoza, Ibercaja, p. 200-227.

TERRER BAQUERO, M. y POLO MARCHADOR, F.J., El Justicia de Aragón, en «Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas»/dir. GIMÉNEZ ABAD, M. y TUDELA ARANDA, J., Ed. Justicia de Aragón, Zaragoza, 2001.

YUBERO MARTÍNEZ, T., El Justicia de Aragón, sus funciones jurisdiccionales, en «Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense» 81988-89), n. 74, p. 769-782.

ZURITA, J., Anales de la Corona de Aragón.

4. RELACIONES ENTRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y FIGURAS SIMILARES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

BAR CEDÓN, A., La regulación jurídica de los «defensores del pueblo regionales». ¿Cooperación o conflicto?, en «Revista de Derecho Político» (1983), n. 18-19, p. 77-109.

BASSOLS COMA, Martín, Las relaciones del Defensor del Pueblo con los Comisionados Parlamentarios de las Comunidades Autónomas, en «Anuario de la Facultad de Derecho de Alcalá de Henares», v. 7, 1998, pp. 7-35.

BERMEJO VERA, J., El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y cooperación, en «Civitas. Revista de Derecho Administrativo» (1990), n. 68, p. 509-531.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., Las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas afines, en «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica» (1989), n. 243, p. 527-543.

CONDE-PUMPIDO FERREIRO, M., La relación entre los Ombudsmen nacionales, regionales y locales, en Tercera Conferencia Europea del Ombudsman: la importancia del Ombudsman regional, Vitoria-Gasteiz, Ararteko: European Ombudsman Institute, 1993, pp. 91-112.

CORCHETE MARTÍN, M. J., Propuestas de reforma en las relaciones Defensor del Pueblo-Comisionados Parlamentarios autónomos, en «Revista Vasca de Administración Pública», n.º 56, enero-abril, 2000, pp. 163-197.

DEFENSOR DEL PUEBLO, VIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo: Madrid, 23 y 24 de septiembre de 1993/ed. a cargo del Gabinete de Estudios del Defensor del Pueblo, Madrid, (Defensor del Pueblo), D.L. 1993.

JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO (9ª. 1994. Alicante). IX Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo: Alicante, 5, 6 y 7 de octubre de 1994. [Valencia]: [Síndic de Greuges], D.L. 1995.

JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO (10ª. 1995. Barcelona). X Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo: Barcelona, 5 y 6 de octubre de 1995. [Barcelona]: [Síndic de Greuges], D.L. 1996.

JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO (11ª. 1996. León). XI Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo: León, 25 y 26 de septiembre de 1996. [León]: [Procurador del Común], D.L. 1997.

JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO (12ª. 1997. Sevilla). XII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo: Sevilla, 1, 2 y 3 de octubre de 1997. [Sevilla]: [Defensor del Pueblo Andaluz], D.L. 1998.

JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO (13ª. 1998. Canarias). XIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo: Canarias, 21 a 24 de octubre de 1998. [Gran Canaria]: Diputado del Común, D.L. 1999.

JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO (14ª. 1999. Aragón). XIV Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo: Aragón, 20, 21 y 22 de octubre de 1999. [Zaragoza]: El Justicia de Aragón, D.L. 2000.

JORNADAS DE COORDINACIÓN ENTRE DEFENSORES DEL PUEBLO (15ª. 1997. Vitoria). XV Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo: Vitoria-Gasteiz, 29 y 30 de abril de 2000. Vitoria-Gasteiz: Ararteko, [2000].

GINE I DAVI, J., La Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en las diversas Comunidades Autónomas, en «Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público» (1986), n. 4, p. 109-126.

LÓPEZ BASAGUREN, A., Las relaciones entre el defensor del pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas. Su regulación en la Ley 36/1985, en «Revista Vasca de Administración Pública» (1986), n. 14, p. 251-258.

PÉREZ CALVO, A., Defensor del Pueblo y comisionado parlamentario vasco, en «Revista Vasca de Administración Pública» (1982), n. 3, p.31-35 y en «Primeras Jornadas de Estudio del

Estatuto de Autonomía del País Vasco», Oñati, HAEE/IVAP, 1983, p. 1477-1517.

RETUERTO BUADES, Margarita, Ámbito propio del Defensor del Pueblo y relaciones de coordinación y cooperación con los órganos similares de las Comunidades Autónomas, en El Procurador del Común: Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas [Jornadas de estudio celebradas en el Paraninfo de la Facultad de Derecho los días 27 y 28 de octubre de 1994, organizadas por las Cortes de Castilla y León y el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid], Valladolid, Cortes de Castilla y León, Universidad de Valladolid, 1995, p. 95-114.

VISIEDO MAZÓN, F. J., El Defensor del Pueblo en el ámbito de las Comunidades Autónomas: principales problemas que se plantean, en «Las Cortes Generales», Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, D.L. 1987, v. III, p. 2297-2317.

14. Capitulaciones matrimoniales y firmas de dote en el Valle de Tena (1426-1803).
Manuel Gómez de Valenzuela
Ana L. Navarro Soto

15. El ciclo urbano del agua: abastecimiento, alcantarillado y depuración, tres responsabilidades municipales.
José Luis Calvo Miranda

16. Comentario de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y adolescencia en Aragón.
Gabriel García Cantero (Coordinador)
Carlos Martínez Cerrada (Secretario)

17. Testamentos del Valle de Tena (1424-1730).
Manuel Gómez de Valenzuela

18. La responsabilidad penal del menor.
Carmen Samanes Ara (Coordinadora)

19. Capitulaciones matrimoniales y firmas de dote en el Alto Gállego (1428-1895).
Manuel Gómez de Valenzuela

20. Capitulaciones matrimoniales de Jaca.
Manuel Gómez de Valenzuela

21. Estudios sobre el ordenamiento jurídico aragonés. (1997-2002)
J. Rodríguez, C. Maynar, R. Melús, S. Ruiz, J. Martínez, V. Layet, D. Lázaro, A. Aunes, V. Viñola

22. Derecho municipal aragonés. Estatutos, actos de gobierno y contratos. (1420-1786)
Manuel Gómez de Valenzuela

23. La alera foral de pastos en Aragón.
Ignacio Pérez-Soba Díez del Corral
Miguel Ángel Solá Martín

24. La acción administrativa de protección y reforma de menores en Aragón
Luis Murillo Jaso

25. Notarios, artistas, artesanos y otros trabajadores aragoneses (1410-1693)
Manuel Gómez de Valenzuela

26. Régimen jurídico de los regadíos. Infraestructuras, gestión y aprovechamientos. Especial referencia a Aragón
José Luis Castellano Prats

27. Anotaciones españolas al Proyecto de Pavía
Gabriel García Cantero (Coordinador)

EL JUSTICIA DE ARAGON