

El Justicia de Aragón: ampliación de su campo de actuación

Andrés CREVILLÉN MÚGICA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. – II. FUNCIONES DEL JUSTICIA DE ARAGON: 1. Protección y defensa de los derechos individuales y colectivos recogidos en el estatuto. 2. La tutela del ordenamiento jurídico aragonés. 3. La defensa del estatuto de autonomía. – III. ESTATUTO PERSONAL DEL JUSTICIA DE ARAGON. – IV. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA INSTITUCION. – V. RELACIONES ENTRE EL JUSTICIA Y LAS CORTES DE ARAGON. – VI. RELACIONES ENTRE EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y EL JUSTICIA DE ARAGON. – VII. CONCLUSION.

I. INTRODUCCIÓN

El Justicia de Aragón es una de las cuatro Instituciones sobre las que se asienta la organización institucional de la Comunidad Autónoma, junto a las Cortes de Aragón, el Presidente y la Administración de la Comunidad Autónoma; así se deduce de un simple vistazo al título II del actual Estatuto de Autonomía (ley orgánica 5/2007, de 20 de abril) donde han sido relativamente escasas las variaciones que, en relación al Estatuto anterior, se han producido respecto a los artículos dedicados al Justicia de Aragón.

Vemos como el actual Estatuto dedica únicamente sus artículos 59 y 60 a regular la figura del Justicia de Aragón, estableciendo sus misiones y facultades, y dejando que su que sea el desarrollo legislativo el que complete de una manera definitiva el régimen jurídico de esta Institución autonómica.

II. LAS FUNCIONES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN

El Estatuto de Autonomía recoge en su artículo 59 como funciones del Justicia de Aragón la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos recogidos en el Estatuto, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación, y por último, la defensa del Estatuto.

1. Protección y defensa de los derechos individuales y colectivos recogidos en el estatuto

La primera función que el Estatuto encomienda al Justicia es la protección de los derechos individuales y colectivos recogidos en el propio Estatuto. No es de extrañar que el Estatuto imponga como obligación principal del Justicia la defensa de tales derechos, ya que no han sido pocos los autores que ven en la histórica figura del Justicia de Aragón el antecedente remoto de los actuales “ombudsman” europeos; no obstante, debe precisarse que la actual figura del Justicia ciertamente difiere de su homólogo histórico, ya que en la antigüedad el Justicia de Aragón era el Juez encargado de dirimir los conflictos entre la monarquía y el pueblo, recordando a quien gobernaba que el cumplimiento de las Leyes correspondía a todos, empezando por los propios gobernantes; sin embargo hoy en día, y a diferencia de su homólogo medieval, el Justicia de Aragón no juzga ni dicta Sentencias, sino que es el encargado de supervisar la actuación de la Administración a través de resoluciones, recordatorios, advertencias, sugerencias, recomendaciones e informes, que, como posteriormente se analizará, carecen de fuerza vinculante; no obstante, es evidente que la importancia histórica de la figura del Justicia influye de manera decisiva en la actual configuración institucional de la Comunidad Autónoma, debido al peso decisivo de la figura del Justicia en el entramado institucional medieval y moderno aragonés, como se manifiesta en el preámbulo de su Ley reguladora.

Realizada esta precisión histórica, y volviendo al momento presente, es en materia de protección de derechos donde puede señalarse que se producen algunas de las mayores novedades respecto al Justicia en el actual Estatuto de Autonomía, no tanto por la redacción del artículo 59, que si bien acota de una manera más clara el ámbito de supervisión del Justicia permanece inalterado en lo relativo a la redacción de dicha función respecto de la redacción que recogía el anterior Estatuto de 1982, sino por la novedad que supone el Título I, dedicado a los derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas, y a establecer los principios rectores de las políticas públicas.

Obviamente, esta novedad legislativa relativa al desarrollo de derechos de los aragoneses, impone un mandato directo sobre el Justicia en lo que respecta a la protección de los mismos frente los posibles abusos institucionales, abarcando el mismo diversos ámbitos, tales como cultura (artículo 13), salud (artículo 14), participación (artículo 15), servicios públicos (artículo 16), consumidores y usuarios (artículo 17), medio ambiente (artículo 18), o en relación con el agua (artículo 19), sin perjuicio además de los diversos principios rectores recogidos en los artículos 20 a 31, y que igualmente quedan bajo la supervisión del Justicia.

Ahora bien, el Título I del Estatuto en ningún caso supone un límite a la actuación del Justicia, ya que si bien el artículo 59 estipula que corresponde al Justicia la protección de los derechos individuales y colectivos recogidos en este Estatuto, este artículo debe interpretarse conjuntamente con el artículo 11 en donde se recoge, como no podría ser de otra manera, que los derechos de los aragoneses son los recogidos en el Estatuto y en la Constitución; por tanto, la actuación del Justicia se extenderá a la vulneración de cualquier derecho recogido en la Constitución o el Estatuto de Autonomía; en este sentido se postula igualmente el artículo 6 del Estatuto, al manifestar que los derechos y libertades de los aragoneses y aragonesas son los reconocidos en la Constitución, los incluidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los demás instrumentos internacionales de protección de los mismos suscritos o ratificados por España, así como los establecidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma por el presente Estatuto.

Por otro lado, el Estatuto en su artículo 12 señala que serán titulares de los derechos recogidos en el Estatuto quienes ostenten la condición política de aragonés; debe recordarse que la condición política de aragonés la ostentan quienes tengan su vecindad administrativa en cualquier municipio de Aragón (artículo 4 del Estatuto), es decir, quienes estén empadronados en cualquier municipio aragonés.

Para garantizar que el Justicia de Aragón pueda llevar a cabo la defensa de los derechos individuales y colectivos, el propio Estatuto faculta al Justicia para supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo, la actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, e igualmente los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón, siendo esta explícita referencia a la administración local y a los concesionarios una de las novedades recogidas en la vigente redacción estatutaria.

Respecto al control de los entes locales, es interesante conocer el alcance de la acción del Justicia en esta materia, ya que nos encontramos ante una situación real o práctica que difiere totalmente del aspecto teórico, como se examinará a la hora de valorar la relación entre el Defensor del Pueblo y el Justicia, y en definitiva los límites competenciales de uno y otro respecto a la actuación de los entes locales; como, insisto en ello, tal delimitación es objeto de análisis en el último epígrafe, baste ahora recordar que el Estatuto actual estipula que el Justicia puede supervisar la actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos

dependan frente a su redacción anterior en donde se limitaba a señalar genéricamente que el Justicia podría supervisar la actuación de la administración de la Comunidad autónoma, debiendo ser la propia Ley 4/85 la que delimitase con mayor precisión el ámbito de actuación del Justicia respecto a la administración local determinando que también supervisará la actuación de los entes locales aragoneses en todo lo que afecte a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Hecha esta breve referencia a la supervisión por parte del Justicia de la actuación de la administración local, debe exponerse con mayor detenimiento la novedad que el Estatuto incluye respecto al control de los servicios públicos sometidos a gestión indirecta.

El Estatuto autoriza al Justicia para supervisar los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón; esta redacción estatutaria trae causa directa de las propias recomendaciones que el Justicia, durante el trámite de redacción del actual Estatuto, presentó ante las Cortes de Aragón; así, para justificar la inclusión de los concesionarios de servicios públicos de titularidad autonómica o local aragonesa, se argumentó que el recurso habitual de las Administraciones Públicas al sistema de gestión indirecta de los servicios públicos hace aconsejable dotar al Justicia de Aragón de un título específico que lo habilite para ejercer de un modo eficaz sus atribuciones en este campo, siguiendo el criterio establecido en otras leyes reguladoras de defensores autonómicos, y ello por cuanto el concepto de "Administración" que se contempla en estos textos legales debe entenderse en un sentido genérico, esto es, abarcando las distintas manifestaciones concretas de la función de administrar, incluyéndose, por ende, todos los servicios públicos, al margen de su concreta forma de gestión.

Determinado por tanto el ámbito de supervisión del Justicia, es en la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón donde se desarrolla de una manera detallada el alcance de la protección de los derechos recogidos estatutariamente; ahora bien, debe recordarse que la actuación del Justicia en ningún caso contiene un mandato vinculante para los poderes públicos, sino que sus recomendaciones, sugerencias, recordatorios y advertencias están basadas en la fuerza moral que la Institución del Justicia ostenta; no obstante, este falta de "fuerza de ley" de la actuación del Justicia no supone en ningún caso que los poderes públicos autonómicos puedan impedir u obstaculizar la actuación investigadora del mismo, ya que todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Justicia de Aragón están obligados a auxiliarle en sus investigaciones, de tal manera que si alguna autoridad o funcionario incumpliere esta labor de auxilio, el Justicia de Aragón lo pondrá en

conocimiento de sus superiores jerárquicos y, si procediere, del Ministerio Fiscal. Igualmente, el Justicia incluirá este tipo de actuaciones en su informe anual a las Cortes de Aragón (artículo 5 de la ley 4/85); es más, por el Código Penal se tipifica como delito la autoridad o funcionario que obstaculizare 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 solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación (artículo 502.2).

El procedimiento previsto para la garantía de los derechos y libertades es el de la queja; ésta podrá ser iniciada de oficio por el propio Justicia o bien las personas físicas o jurídicas que ostenten interés legítimo en el asunto, los Diputados de las Cortes de Aragón, las comisiones de investigación y, también, a la que se encargue las relaciones con el Justicia y los miembros de las corporaciones locales en su respectivo ámbito territorial, sin que pueda solicitar la actuación del Justicia ninguna autoridad administrativa en el ejercicio de su competencia.

Tales quejas deberán ser siempre formuladas por escrito, exponiendo con claridad los hechos en los que se basan y las posibles pruebas en relación a los mismos. Al respecto, y dentro de la voluntad actual de facilitar las relaciones de los ciudadanos con las instituciones, vemos como son diversas las vías que tiene el ciudadano para exponer su queja, tales como la entrega “presencial” en las propias sedes del Justicia en cada una de las tres provincias, por correo o fax, e incluso a través de correo electrónico, siendo esta última vía un medio cada vez más utilizado; de hecho, y según el informe anual de 2006, las peticiones por vía electrónica habían aumentado un 45%. Por otro lado, debe señalarse igualmente que todas las actuaciones ante el Justicia tienen naturaleza gratuita, exigiéndose sin embargo la identificación suficiente de la persona o personas que formulan la misma, prohibiéndose en consecuencia la presentación de quejas anónimas.

Planteada la citada queja, el Justicia podrá admitirla a trámite o rechazarla, si bien en este último caso deberá motivar tal resolución, e informar al ciudadano de las vías más adecuadas para satisfacer su pretensión, siendo las causas más comunes de rechazo el tratarse de asuntos entre particulares, existencia evidente de falta de irregularidad, estar pendiente de resolución judicial o tratarse de un asunto en el que el ciudadano está disconforme con alguna resolución judicial.

Admitida la queja o iniciado el expediente de oficio, el Justicia de Aragón adoptará las medidas de investigación que considere oportunas. Podrá dar cuenta al órgano administrativo, entidad o corporación afectada para que en el plazo que determine, su responsable le envíe un informe escrito sobre la cuestión suscitada, debiendo recordarse que las autoridades, funcionarios y

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

Una vez llevada a cabo la labor investigadora, si el Justicia descubriera irregularidades en el funcionamiento de la Administración, lo pondrá en conocimiento del inmediato superior jerárquico y, en su caso, del Ministerio Fiscal (artículo 21 de la ley 4/85); por otro lado, el Justicia podrá formular a los organismos y autoridades afectados advertencias, recomendaciones, sugerencias y recordatorios relativos a sus deberes legales, pero sus resoluciones no podrán, en ningún caso, modificar o anular actos o resoluciones administrativas. Dentro de las sugerencias formuladas por el Justicia podrán encontrarse la proposición de fórmulas de conciliación o acuerdo para solventar un problema determinado (artículo 22).

Vemos por tanto como son diversos los pronunciamientos que puede formular el Justicia, sin perjuicio de su ausencia de fuerza vinculante; para una mejor comprensión de los mismos, ha de señalarse que el Recordatorio es la resolución del Justicia recordando a la Administración la obligación de ajustarse a determinado precepto legal; la Advertencia puede definirse como la resolución del Justicia por la que se comunica a la Administración o funcionario, en su caso, la necesidad de modificar un determinado comportamiento que, de persistir, pudiera dar lugar al ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 21 anteriormente citado. Por su parte, la sugerencia es la resolución del Justicia dirigida a la Administración, Cortes de Aragón o 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, mientras que la Recomendación se define como la resolución del Justicia dirigida a las Cortes de Aragón, a la Administración o al Gobierno de Aragón, indicándoles la conveniencia de poner fin a un defecto o irregularidad.

Para terminar la defensa de la tutela de derechos y libertades, puede hacerse una breve referencia a la aplicación práctica de lo hasta ahora expuesto, y que se refleja en el informe anual que el Justicia elabora para su presentación ante las Cortes; en el mismo vemos como en el año 2006 las quejas presentadas a la oficina del Justicia ascendieron a 1839, lo que supone un incremento notable respecto de las presentadas en años anteriores (9,2% respecto del año anterior) y pone de manifiesto como cada vez más los aragoneses confían en la Institución del Justicia para la salvaguarda de sus intereses frente a las discrepancias que pudieran surgir a los mismos ante los poderes públicos autonómicos.

Del total de las quejas tramitadas en 2006, 631 correspondieron al ámbito de competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, 77 concernieron al ámbito de la Administración del Estado, y 1303 a la Administración Local, viéndose incrementado el número de este último tipo de quejas en un 165%, según el citado informe anual.

2. La tutela del ordenamiento jurídico aragonés

De lo expuesto hasta ahora, vemos como el Justicia, en su función de tutela de derechos y libertades, puede ser definido como un “defensor del pueblo” de carácter autonómico, dada la similitud con su homólogo recogido en el artículo 54 de la Constitución, todo ello sin perjuicio de los límites competenciales a los que se hará referencia en el último epígrafe.

No obstante, y a diferencia de otros comisionados autonómicos, el Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye al Justicia otras dos funciones, a saber, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del propio Estatuto.

La razón de este amplio abanico de atribuciones la encontramos en la importancia histórica que la figura del Justicia de Aragón ha tenido en el territorio aragonés. Así se fundamenta en el preámbulo de la Ley 4/85, manifestando que la incidencia histórica de nuestro Justicia es la causa de que se le atribuyan otras dos competencias que exceden de las que la Constitución otorga al Defensor del Pueblo y los restantes Estatutos de Autonomía a otros comisionados parlamentarios territoriales. Son éstas la defensa del Estatuto de Autonomía y la tutela y conservación del ordenamiento jurídico aragonés, con lo que el Justicia de Aragón es una institución singular y con perfiles muy característicos.

El ordenamiento jurídico aragonés objeto de tutela está compuesto por el derecho civil o foral de Aragón, por las leyes aprobadas por las Cortes de Aragón, por las disposiciones con fuerza de Ley aprobadas por la Diputación General por delegación de las Cortes de Aragón y por los Reglamentos emanados de la Diputación General en materias cuya competencia corresponda a la comunidad autónoma.

Para garantizar la tutela de tal ordenamiento, la Ley 4/85 atribuye al Justicia diversos mecanismos:

- comunicando a las Cortes de Aragón las deficiencias en la aplicación del Derecho autonómico; así, cuando el Justicia tenga conocimiento de graves y reiterados supuestos de inaplicación o deficiente aplicación del ordenamiento jurídico aragonés que, en su opinión, deban ser corregidos sin tardanza, lo pondrá en conocimiento del presidente de las Cortes. Este, tras consultar con la Junta de Portavoces, podrá trasladar

- la queja del Justicia al superior jerárquico del funcionario responsable o al correspondiente colegio profesional (artículo 31.1 de la Ley 4/85).
- realizando las actuaciones necesarias conducentes a fijar doctrina legal; para ello, y a los solos efectos de fijar la doctrina legal, el Justicia de Aragón podrá dirigirse a cualesquiera autoridades que tengan competencias para interponer recursos y ejercitar acciones ante los Tribunales, a fin de solicitarles su actuación con la finalidad de defender el Estatuto de Autonomía de Aragón y proceder a la mejor tutela del ordenamiento jurídico aragonés (artículo 31.2).
 - informando, dentro de su informe anual al que en epígrafes posteriores se hará referencia, a las Cortes de Aragón sobre el estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés, pudiendo incluir recomendaciones que las Cortes de Aragón trasladarán al organismo o autoridad competente (artículo 32).
 - realizando, dentro de sus límites presupuestarios, cualesquiera actividades conducentes a la difusión del ordenamiento jurídico aragonés, su conocimiento, estudio e investigación (artículo 33). En este sentido, como actividades más relevantes encaminadas a la difusión de nuestro ordenamiento, pueden señalarse las diversas publicaciones, conferencias, becas y demás actuaciones análogas que contribuyen de manera significativa a la protección y difusión del derecho aragonés.
 - por último, 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. La recomendación, se publicará en el Boletín Oficial de Aragón (artículo 34).

Para la adecuada defensa del ordenamiento jurídico autonómico, la estructura organizativa de la Institución cuenta con un área específica, llevándose a cabo el estudio de diversas normas legales o reglamentarias que pudieran afectar al ordenamiento aragonés; a modo de ejemplo, y por citar tan sólo algunas de las últimas disposiciones objeto de análisis, puede señalarse el informe especial sobre el estado de aplicación, observancia e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés (2006), o los estudios sobre el libro verde europeo de sucesiones y su influencia en el derecho aragonés.

3. La defensa del estatuto de autonomía de Aragón

La tercera misión atribuida estatutariamente al Justicia es la defensa del Estatuto de Autonomía de Aragón; como se ha señalado, es una atribución que excede de las generalmente atribuidas a los “ombudsman” autonómicos,

y que confiere una nota de singularidad a la misma, sin que tal atribución haya quedado en un mero rango de distinción, sino que como a continuación se expondrá, ha supuesto en la práctica una prolija actuación del Justicia en este sentido.

En su misión de defensa del Estatuto, la ley reguladora del Justicia legitima al mismo para que cuando estime que una Ley o disposición con fuerza de ley contradiga el Estatuto de Autonomía de Aragón o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad Autónoma o del Estado no respetan el orden de competencias establecido en la Constitución, el Estatuto o en la correspondiente Ley, se dirija inmediatamente a la Diputación General de Aragón o a las Cortes de Aragón, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia.

Por tanto, el Justicia no está legitimado por sí mismo para interponer un recurso de inconstitucionalidad, a diferencia del Defensor del Pueblo, pero esta falta de legitimación se suple con la posibilidad de instar a quienes sí tienen legitimación para ello (Cortes de Aragón y Gobierno de Aragón), para que sean estos los que procedan a la defensa del Estatuto. No obstante, ha de manifestarse que este requerimiento del Justicia no tiene fuerza vinculante, por lo que al final nos encontramos ante una decisión discrecional de las Cortes o el Gobierno de Aragón, sin perjuicio de la “presión moral” que puede suponer la citada recomendación.

En todo caso, y en el supuesto de que las instituciones autonómicas hubieran hecho caso omiso de la Recomendación del Justicia, éste podrá acudir al Defensor del Pueblo para solicitarle al mismo la interposición.

Han sido varias las ocasiones desde la recuperación de la figura del Justicia en que éste ha solicitado a los poderes públicos autonómicos la interposición de recursos de inconstitucionalidad; a modo de ejemplo, pueden citarse las solicitadas en 1990 relativas a la Ley del Suelo y a la reforma del Código Civil relativa a la no discriminación por razón de sexo, interpuestos por la Diputación general de Aragón con resultado dispar, o la solicitada en el año 2002 a las Cortes y a la Diputación General de Aragón para que se procediera a interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional 4 de la Ley de Cortes Generales 15/02, en cuanto modificaba diversos artículos de la Ley 4/89 de espacios naturales protegidos, al considerar que limitaba las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos.

De lo hasta ahora expuesto, vemos como el Justicia se configura como un garante del Estatuto frente a las posibles agresiones que sufra el mismo por instituciones estatales o de otras comunidades autónomas; ahora bien, es posi-

ble que la vulneración del Estatuto de Autonomía de Aragón se lleve a cabo por los propios poderes públicos aragoneses, y en previsión de ello, el artículo 28 de la Ley 4/85 determina que si 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 podrá ponerlo en conocimiento del Defensor del Pueblo, sugiriéndole la medida a adoptar; esta previsión en la práctica ha tenido escaso resultado (9 veces), pero no obstante su utilidad ha sido reconocida tanto por las Cortes de Aragón como por el Justicia (véase el informe anual del año 2002).

Este artículo 28 es un precepto que además de facultar al Justicia para defender el Estatuto frente a posibles agresiones del legislativo autonómico, pone de manifiesto la naturaleza peculiar de la Institución, en el sentido de que no debe ser calificado como un mero comisionado de las Cortes, ya que como se ha expuesto por el Justicia, si el mismo fuera un mero Comisionado no podría hacer efectiva la facultad prevista en el artículo 28, por cuanto que el comisionado debe limitarse exclusivamente a cumplir su misión; en todo caso, esta concepción del Justicia como una Institución diferente a la de los comisionados autonómicos será expuesta con mayor detenimiento en epígrafes posteriores.

Por último, si el Justicia considerase que la violación del Estatuto se produce por algún ente local aragonés, podrá dirigirse a este sugiriéndole la medida a adoptar.

II. ESTATUTO PERSONAL DEL JUSTICIA DE ARAGÓN

El Estatuto de Autonomía de Aragón remite al desarrollo legislativo para concretar el alcance las funciones del Justicia, su procedimiento de elección y el régimen de incompatibilidades; esta Ley no es otra que la ya aludida Ley 4/1985, de 27 de junio. Son diversos los aspectos relativos al estatuto personal del Justicia a los que habrá que hacer referencia, comenzando por su nombramiento.

Para poder ser designado Justicia de Aragón es necesario ser mayor de edad, estar en pleno disfrute de los derechos civiles y políticos, y ostentar vecindad civil aragonesa o condición política de aragonés.

El nombramiento del Justicia se llevará a cabo por las Cortes de Aragón por plazo de cinco años, en sesión plenaria convocada a tal efecto. Se desprende de ello la íntima relación que une la figura del Justicia con el legislativo aragonés, en términos análogos al del Defensor del Pueblo y las Cortes generales, debiéndose destacar que en ambos casos esta relación no supone dependencia o vinculación a las decisiones del poder legislativo, sino que como ha manifestado el propio Defensor del Pueblo, tal vinculación —orgá-

nica y funcional— lejos de suponer impedimento o limitación a la independencia esencial de la figura, dan lugar, por el contrario, a una verdadera potenciación tanto de su relevancia institucional como de las funciones de supervisión que ha de ejercer respecto de la Administración para cumplir su objetivo principal.

Durante el proceso electoral, cada grupo parlamentario propondrá en un plazo máximo de tres meses su candidato, no pudiendo proponerse más de un candidato por grupo parlamentario. Posteriormente, 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.

La Mesa de las Cortes, de acuerdo con la Junta de Portavoces, elevará al Pleno el nombre de un candidato, siendo necesaria mayoría de tres quintos de la Cámara para poder elegir al Justicia; no obstante, en caso de no resultar elegido ningún candidato en primera votación, se volverá a iniciar el procedimiento con nuevas propuestas de los grupos parlamentarios, y si celebradas tres votaciones en total, ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida en este precepto, bastará para las siguientes votaciones la mayoría absoluta.

Una vez electo, el Justicia de Aragón prestará, ante el Pleno de las Cortes en sesión convocada al efecto, promesa o juramento de acatar la Constitución, defender y proteger el Estatuto de Autonomía de Aragón, los derechos individuales y colectivos de los aragoneses, y de tutelar el ordenamiento jurídico aragonés, debiendo tomar posesión de su cargo en el plazo de treinta días desde tal fecha ante la Mesa de las Cortes, en sesión conjunta con la Junta de Portavoces, debiendo su nombramiento ser objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado y el de la comunidad autónoma.

Son diversas las incompatibilidades del Justicia de Aragón, con el fin lógico de preservar su imparcialidad e independencia en el desempeño de su función. Así, el cargo de Justicia es incompatible con cualquier mandato representativo, la afiliación a partidos políticos, sindicatos de trabajadores, asociaciones empresariales o entidades dependientes de éstos, cualquier cargo político o función administrativa, cualquier actividad profesional, mercantil o laboral o la pertenencia en activo a las carreras judicial y fiscal, o la perteneciente al Tribunal Constitucional (artículo 10.1 de la Ley 4/85).

En caso de concurrir cualquiera de las causas de incompatibilidad anteriormente manifestadas, antes de tomar posesión deberá cesar en el cargo o actividad incompatibles o solicitar el pase a la situación de excedencia o a la que administrativamente le corresponda, de tal manera que si no lo hiciere en el plazo de treinta días tras la presentación de la promesa o juramento a que se refiere el artículo anterior, se entenderá que renuncia al nombramiento,

aplicándose la misma regla para los casos de incompatibilidad sobrevenida durante su mandato.

Son causas de cese las previstas en el artículo 11 de la citada Ley, a saber, por renuncia expresa que deberá comunicar a la Mesa de las Cortes de Aragón, por transcurso del plazo para el que fue elegido, por fallecimiento, por pérdida de la condición política de aragonés o de la vecindad civil aragonesa, por incapacidad declarada en sentencia firme, cualquiera que sea su extensión y límites, o por inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos, también declarada por sentencia firme, por condena por delito doloso establecida en sentencia firme o por incumplimiento reiterado y grave de sus obligaciones, si bien en este último supuesto el cese se decidirá por el pleno de las Cortes de Aragón, por mayoría de las tres quintas partes, tras un debate al que podrá asistir el Justicia e intervenir en cualquier momento.

Para terminar de exponer el estatuto personal del Justicia de Aragón, es necesario referirse a las prerrogativas que dispone para el correcto desempeño de su cargo; estas no fueron reguladas en la Ley 4/85, sino que se determinan con carácter global para todos los comisionados autonómicos a través de la Ley 36/1985. Esta ley, si bien será objeto de estudio detallado en el último epígrafe, referido a las relaciones entre el Justicia de Aragón y el Defensor del Pueblo, dedica su artículo primero a recoger las prerrogativas de las que gozarán los comisionados autonómicos, manifestando que los titulares de las Instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo, Comisionados territoriales de las respectivas Asambleas Legislativas, gozarán, durante el ejercicio de su cargo, de las garantías de inviolabilidad e inmunidad que se otorgan a los miembros de aquéllas en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Por tanto, en este sentido se aplican al Justicia las previsiones del artículo 38 del Estatuto, no estando vinculado por mandato imperativo y siendo inviolable, aun después de haber cesado en su mandato, por las actuaciones llevadas a cabo en el ejercicio de su cargo, y no pudiendo ser retenido ni detenido durante su mandato por los actos delictivos cometidos en el territorio aragonés, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Fuera de dicho territorio, su responsabilidad penal será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

III. LAS RELACIONES ENTRE EL JUSTICIA Y LAS CORTES DE ARAGÓN

A la hora de valorar la relación entre el Justicia y las Cortes de Aragón, hay que comenzar destacando que la Institución del Justicia no debe ser equiparada a otras figuras autonómicas similares, e incluso al Defensor del Pueblo, ya que como se ha expuesto anteriormente, sus funciones exceden de la mera

defensa de los derechos individuales y colectivos, siendo la defensa del Estatuto y del ordenamiento jurídico aragonés dos misiones que no encontramos en la institución del Defensor del Pueblo o figuras autonómicas análogas.

Esta introducción es relevante porque en el proyecto de redacción del actual Estatuto de Autonomía, se pretendió definir al Justicia de Aragón como un “comisionado” de las Cortes de Aragón, adoptando así un criterio similar al reflejado en el artículo 54 de la Constitución en lo relativo a la relación del Defensor del Pueblo y las Cortes Generales; tal redacción en principio parecía adecuada si la examinamos al amparo de la Ley 36/85, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónoma, en donde se califica a todos los defensores autonómicos como comisionados de sus respectivos legislativos.

No obstante, durante la tramitación parlamentaria del actual Estatuto, por parte del Justicia de Aragón se puso de manifiesto la disconformidad en calificar al mismo como comisionado de las Cortes de Aragón; las razones esgrimidas para ello fueron que la Institución del Justicia es diferente a otros defensores, tanto por sus funciones como por su relevancia histórica, y tal calificación traería consigo consecuencias tales como que el Justicia nunca podría dirigirse a las Cortes, tal y como dispone el art. 28 de su Ley reguladora, ni si quiera para advertir o hacer reflexionar sobre si alguna de sus actuaciones o leyes pudiera ser contraria al Estatuto o al Ordenamiento Jurídico aragonés, ya que el comisionado se debe limitar a cumplir el mandato de su comisión.

Por tanto, a la hora de valorar la relación entre el Justicia y las Cortes de Aragón, no debe entenderse a éste como un mero comisionado de las mismas, al menos si entendemos el término comisionado en el sentido de mandato. De hecho, hay que destacar la independencia absoluta de la que goza el Justicia para el desempeño de su cargo, ya que no está sujeto a mandato imperativo y no recibe instrucciones de ninguna autoridad, desempeñando sus funciones según su criterio. Así se subraya por el propio Justicia de Aragón al manifestar que su actuación es plenamente autónoma y no está determinada, ni en su inicio ni en su sentido, por la voluntad de las Cortes al no configurarse estatutariamente como un órgano de las Cámaras, sino como una institución independiente, no pudiendo sus decisiones ser imputadas a éstas sino a él mismo, porque actúa por mandato legal, por sí mismo, en nombre propio y según su propio criterio hallándose, incluso personalmente, desvinculado del Parlamento, al ser incompatible con todo mandato representativo y no coincidiendo siquiera la duración temporal de su mandato con el de la duración de las Cámaras.

No obstante, y partiendo de la plena independencia del Justicia en el desempeño de su cargo, es evidente que existe una relación estrecha entre el Justicia y las Cortes de Aragón. No puede olvidarse que son las Cortes las que eli-

gen al Justicia, como se ha expuesto anteriormente, e incluso las que pueden acordar su cese; de hecho, en la actual redacción del Estatuto, y a propuesta del Justicia, se recogen dentro de las funciones de las Cortes el nombramiento, elección y cese del Justicia, conforme a su legislación especial.

Por otro lado, debe recordarse la obligación que tiene el Justicia de presentar anualmente ante las Cortes el informe sobre la actividad de la Institución, debiendo hacer referencia especial al estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés, pudiendo incluir recomendaciones que las Cortes trasladarán al organismo o autoridad competente. Este informe deberá de presentarse en el plazo de treinta días a partir del inicio del segundo período ordinario de sesiones, debiendo contener 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; igualmente se especificarán 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, así como el estado de liquidación del presupuesto de la Institución.

Para terminar, debe resaltarse que el Justicia también podrá presentar informes extraordinarios cuando lo requiera la urgencia o la importancia de los hechos que motiven su intervención.

IV. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA INSTITUCIÓN DEL JUSTICIA

El Justicia de Aragón es claramente una institución unipersonal, ligada a la persona designada por las Cortes de Aragón para desempeñar dicho cargo; no obstante, es evidente que para el correcto desempeño de su misión estatutaria, la institución requiere una adecuada estructura administrativa, siendo regulada la misma por medio del Reglamento de 6 de junio de 1990, de organización y funcionamiento del Justicia de Aragón.

Atendiendo a la citada norma, son diversas las figuras que se regulan, empezando por el propio Justicia, al que se encomienda la representación de la Institución, el nombramiento y cese del Lugarteniente de conformidad con la comisión de Cortes encargada de relacionarse con la Institución, así como fijar la plantilla y proceder al nombramiento y cese del personal eventual al servicio de la Institución.

Por otro lado, como es lógico, compete al Justicia la potestad disciplinaria sobre su personal, con la peculiaridad de que la sanción de separación del servicio de su personal deberá ser acordada por la Mesa de Cortes en los términos previstos en el Estatuto de personal y régimen interior de las Cortes de Aragón para estos casos.

Dejando al margen la figura del Justicia, el reglamento regula la figura del Lugarteniente, configurando al mismo como aquel que colabora directamente con el Justicia en la función institucional que tiene encomendada y bajo sus órdenes, correspondiendo al Lugarteniente asistir al Justicia en sus funciones, ejercer las funciones que aquel le delegue expresamente y sustituirle en los casos de ausencia, vacante o enfermedad.

Para el desempeño de su cargo, el Lugarteniente goza de las mismas prerrogativas y garantías que la Ley 36/85 atribuye al Justicia, anteriormente citadas, y siendo directamente responsable de su gestión ante el Justicia.

Por lo que respecta al Estatuto Personal del Lugarteniente, cabe destacar que el mismo será formalmente nombrado por el Justicia transcurridas 24 horas desde que haya obtenido la conformidad de la Comisión encargada de la relación con el Justicia, regulándose en tal reglamento el procedimiento para su nombramiento, incompatibilidades y cese, resaltándose el que deberá cesar en el cargo cuando sea nombrado un nuevo Justicia, previsión esta que parece lógica dado que se trata de un cargo de la máxima confianza del Justicia.

Al margen de regular las figuras del Justicia y el Lugarteniente, el Reglamento fija la estructura orgánica de la Institución, regulando áreas y departamentos. Así, se crean los departamentos de defensa de los derechos y libertades, el departamento de tutela del derecho aragonés y el de la defensa del Estatuto, siendo ésta una organización coherente con las misiones que el Estatuto encomienda al Justicia; además de estos tres departamentos, el reglamento faculta al Justicia para crear un Departamento de administración y régimen interior, correspondiendo a éste la gestión económica y las funciones de archivo y registro.

Igualmente, se configura el Gabinete Particular del Justicia, así como la posibilidad de crear un gabinete de prensa e información, y cualquier otro que pudiera determinarse pertinente por el representante de la Institución.

También se regula por el Reglamento la Junta de coordinación, compuesta por el Justicia, el Lugarteniente y los Asesores de cada departamento, siendo este órgano el encargado de conocer e informar al Justicia en diversos aspectos relativos a personal que pudieran suscitarse, como informar las cuestiones que afecten a la determinación de la plantilla, así como el nombramiento o cese de personal, entre otras competencias.

Por último, se regula el estatuto jurídico del diverso personal que presta sus servicios en la Institución, equiparándolos al personal de las Cortes de Aragón, sin perjuicio de la ya mencionada dependencia orgánica, funcional y disciplinaria del Justicia; tal personal podrá ser interino, laboral, funcionario o eventual. No obstante, al margen del personal de la Institución, se faculta al

Justicia para que pueda contratar con profesionales ajenos a la Institución informes y estudios por precio alzado, así como convenios o prácticas de colaboración con organismos públicos y privados.

V. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RELACIONES ENTRE EL JUSTICIA DE ARAGÓN Y EL DEFENSOR DEL PUEBLO

Para terminar este breve estudio sobre el Justicia de Aragón, es imprescindible examinar sus relaciones con el resto de figuras análogas del territorio español, y muy especialmente con el Defensor del pueblo.

La figura del Defensor del Pueblo tiene su origen directo en la Constitución Española, donde en su artículo 54 se le define como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. En consecuencia, compete al defensor del Pueblo la defensa de los derechos recogidos en la Constitución, esto es, los comprendidos en el título I de la misma.

La figura del Defensor del Pueblo fue la primera institución instaurada en la España democrática dedicada a la defensa de los derechos de los ciudadanos, pero como es sabido, a la misma le siguieron otra serie de figuras análogas por todo el territorio nacional, como consecuencia lógica del nuevo modelo de organización territorial instaurado por la CE, tales como el “sindic de greuges” catalán, el “ararteko” vasco, o el “síndico de agravios” valenciano, entre muchos otros.

Este nuevo modelo de protección de los derechos ciudadanos, con un Defensor del Pueblo a nivel estatal, complementado con las figuras similares en cada Comunidad Autónoma, exigía unos parámetros de coordinación, siendo el mismo llevada a cabo a través de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas. Esta Ley, caracterizada por su brevedad (consta tan solo de dos artículos), tiene dos aspectos diferenciados; de una parte, confiere a los comisionados autonómicos una serie de prerrogativas y derechos para el ejercicio de sus funciones, y en segundo lugar regula el régimen de colaboración y coordinación que habrá de regir entre el Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos.

Brevemente, y antes de centrarnos en el estudio de la “delimitación competencial” entre el Justicia de Aragón y el Defensor del Pueblo, es necesario señalar las prerrogativas que se le otorga al Justicia de Aragón en la Ley estatal 36/85.

El Justicia de Aragón (y todas las demás figuras autonómicas similares) aparecen definidos como comisionados parlamentarios, o defensores del pue-

blo en su respectivo ámbito competencial, cuya función es la protección de los derechos recogidos en los Estatutos frente a su abuso por la Administración Autonómica. Para garantizar la consabida independencia de los mismos, la ley 36/1985, les confiere las garantías de inviolabilidad e inmunidad en igual modo que a los parlamentarios autonómicos (artículo 1.1), determinando su aforamiento especial ante el correspondiente Tribunal Superior de Justicia.

De igual modo, se extienden al Justicia de Aragón las garantías previstas en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, para el defensor del pueblo relativas a inviolabilidad de la correspondencia y otras comunicaciones (artículo 16), cooperación de los poderes públicos (artículo 19), medidas en caso de entorpecimiento o resistencia a la acción investigadora (artículo 24), e igualmente el ejercicio de acciones de responsabilidad (artículo 26), extendiendo estas prerrogativas a los adjuntos al Justicia en el ejercicio de sus funciones.

Una vez mencionadas sucintamente estas prerrogativas, es necesario exponer de una manera más detallada el ámbito competencial del Justicia de Aragón y del Defensor del Pueblo, es decir, a quien compete en cada caso la defensa de los derechos de los ciudadanos, dado que ambas instituciones tienen encomendada la defensa de los derechos de los mismos.

Para ello, y partiendo del artículo 2 de la Ley 36/1985, lo más sencillo es dividir en tres grandes áreas el ámbito de actuación, coincidiendo éstas con las de las tres Administraciones recogidas en nuestro ordenamiento: estatal, autonómica y local, quedando incluidas dentro de cada una de ellas su respectiva administración institucional.

En lo que respecta a la Administración del Estado, ha de manifestarse que el Defensor del Pueblo tiene encomendada la tutela de los derechos y libertades recogidos en el título I de la CE y la competencia para supervisar la actuación de la Administración del Estado en todos sus ámbitos. En este sentido, cuando el Justicia reciba una queja relativa a la administración del Estado, deberá remitirla al Defensor del pueblo, tal y como exige el artículo 6 de la ley 4/85, al señalar que en todo caso, el Justicia de Aragón comunicará al Defensor del Pueblo las quejas relativas a la actividad de la Administración pública del Estado en Aragón que se le presenten, dando cuenta de ello al autor de la queja.

Por su parte, el Defensor del Pueblo puede propiciar la colaboración con el Justicia a la hora de supervisar la actividad de los órganos de la administración pública estatal que radiquen en el territorio de la Comunidad Autónoma, pero siempre en el entendido de que ha de ser el Defensor del Pueblo el que reciba, directa o indirectamente, las quejas formuladas; esta colaboración viene reflejada en el artículo 2 de la Ley 36/85 al señalar que en la supervisión de la actividad de órganos de la Administración pública estatal, que

radiquen en el territorio de cada Comunidad Autónoma, el Defensor del Pueblo podrá recabar la colaboración del respectivo comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones y recibirá de él las quejas que le hubieran sido remitidas sobre la actividad de dichos órganos de la Administración pública estatal. A su vez, el Defensor del Pueblo podrá informar al comisionado parlamentario autonómico del resultado de sus gestiones.

Especial interés, por razones obvias, resulta a la hora de examinar la actuación del Justicia y la administración estatal, la relativa a la administración periférica. Ya hemos visto que el Justicia debe remitir al Defensor del Pueblo tales quejas, pero éste puede solicitar la cooperación del autonómico tanto para la investigación de una queja concreta como en el curso de un estudio específico sobre la actuación administrativa; en este supuesto, el Defensor del Pueblo debe articular las medidas necesarias para que pueda actuar el defensor autonómico, aunque aquel no queda vinculado por el resultado de la investigación.

Lo hasta ahora expuesto, debe interpretarse teniendo presente la facultad que el artículo 2.3 de la Ley 4/1985 atribuye al Justicia, en virtud de la cual el Justicia de Aragón, en el cumplimiento de su misión, podrá dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración, con sede en la Comunidad Autónoma. Este precepto en principio puede “chocar” con la competencia exclusiva que tiene el Defensor del Pueblo para conocer las quejas relativas a la Administración General del Estado, pero el Tribunal Constitucional vino a resolver las dudas planteadas en su STC 142/1988, de 12 de julio, cuyo FJ 3º afirma: “Interpretado el número 3 del art. 2 de la Ley impugnada según el sentido propio de sus palabras (art. 3.1 del Código civil), no puede atribuirse al término utilizado “dirigirse a” más de lo que él mismo significa y deducir de él un sometimiento de la Administración del Estado a la supervisión del Justicia de Aragón. El precepto se limita a autorizar o hacer posible que el Justicia de Aragón se ponga en comunicación con cualquier órgano o dependencia de las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma, bien a efectos de solicitar de ellas la información o ayuda que puedan resultar necesarias para el desempeño de la función que le atribuye el apartado a) del art. 33.1 del EAA (la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto), respecto de la Administración que está colocada bajo su supervisión, bien para el cumplimiento de las otras misiones que se le asignan en los apartados b) y c) del mismo precepto: la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del Estatuto. Funciones todas recogidas en el art. 1 de la Ley impugnada. Los organismos o personas a quienes se dirija el Justicia, en virtud de lo dispuesto en el art. 2.3, le prestarán o facilitarán tal información o auxilio en función de las normas que les sean aplicables, pero no, ciertamente, como consecuencia de este precepto de la Ley impugnada, que no establece 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... Por tanto, el art. 2.3 de la Ley 4/1985, de las Cortes de Aragón, es constitucional interpretado en los estrictos términos que quedan expuestos"

Por lo que respecta a la actuación del Justicia y del Defensor del Pueblo en lo relativo a la actuación de la administración autonómica, por el propio Defensor del Pueblo se ha manifestado que "las competencias del Defensor del Pueblo y de cada uno de los defensores autonómicos se superponen casi de forma especular en lo que se refiere a la supervisión de la Administración autonómica correspondiente. Cualquiera de ellos puede ejercitar sus facultades sin que constituya un obstáculo el ejercicio de las mismas por parte del otro. Es decir, el régimen de las competencias sobre la Administración autonómica no es de separación sino de concurrencia".

Por tanto, frente a los posibles abusos de la administración autonómica aragonesa, el ciudadano podrá acudir indistintamente a cualquiera de las dos instituciones encargadas de velar por sus derechos. No obstante, es posible la colaboración mutua cuando se entienda eficaz para resolver el problema planteado. El Justicia de Aragón podrá solicitar esta colaboración cuando entienda que el asunto, por su trascendencia, pueda generar una resolución cuyos efectos prácticos entrarían en la órbita de la Administración del Estado. Si la queja se formula por el ciudadano ante las dos instituciones a la vez, normalmente es el comisionado autonómico quien antes interviene, pero ello no impide que el Defensor del Pueblo pueda investigar, con el alcance que estime oportuno, para el mejor cumplimiento de su misión, siempre con la pretensión de actuar de manera coordinada. Cuando se producen estos supuestos, para evitar disfunciones o duplicidades, se establecen los oportunos mecanismos de comunicación e información.

Por último, debe llevarse a cabo la exposición de la actuación del Justicia en el ámbito de la administración local, sin duda el más complejo, y por ello el más interesante.

En un plano estrictamente teórico debe señalarse que el Justicia de Aragón únicamente podrá supervisar los excesos de la administración local aragonesa en aquellas materias que las entidades locales ejerzan como consecuencia de una delegación de las mismas por parte de la Comunidad Autónoma, o en aquellas relativas a materias cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma. Quedaría fuera por tanto de la supervisión del Justicia aquellas actuaciones llevadas a cabo por los entes locales relativas a competencias propias o delegadas que versen sobre materias cuya competencia se atribuye al Estado.

Así se recoge en el artículo 2.2 de la Ley 4/1985, al señalar que el Justicia de Aragón podrá también supervisar la actuación de los entes locales arago-

neses en todo lo que afecte a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón". Este precepto es claro y no deja lugar a dudas, máxime cuando el artículo 2.1 de la Ley 36/85 también se manifiesta en el mismo sentido, al estipular que la protección de los derechos y libertades reconocidos en el título primero de la Constitución y la supervisión, a estos efectos, de la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma, así como de las Administraciones de los Entes locales, cuando actúen en el ejercicio de competencias delegadas por aquélla, se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, 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.

El alcance del mencionado artículo 2.2 de la Ley 4/85 fue determinado por el tribunal Constitucional en su STC 142/88, manifestando que "... las facultades de supervisión del Justicia de Aragón 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 las que ésta haya, además, transferido o delegado en los entes locales. Sólo 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 art. 33.2 del EA".

Por tanto, en principio, la delimitación competencial es clara; el Defensor del Pueblo tiene competencia universal para conocer de los asuntos relativos a la administración local, mientras que la actuación del Justicia se constriñe a un ámbito más limitado, dado que sólo podrá conocer de los asuntos que se susciten por los entes locales aragoneses cuando versen sobre competencias delegadas por la propia Comunidad Autónoma, o cuando se trate de competencias que el Estatuto de Autonomía atribuya a la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, y esto es lo interesante, lo hasta ahora expuesto se circunscribe únicamente al ámbito teórico, ya que la realidad nos enseña que los diferentes comisionados autonómicos llevan a cabo en la práctica una supervisión de los entes locales que exceden de la delimitación competencial expuesta con anterioridad, abarcando la práctica totalidad de la actividad del ente local.

Son diversas las razones que pueden legitimar esta postura práctica; en primer lugar, no puede desconocerse que el anteriormente expuesto artículo 2.3 de la Ley 4/85 es tajante al señalar que el Justicia de Aragón, en el cumplimiento de su misión, podrá dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración, con sede en

la Comunidad Autónoma, si bien debe esta facultad debe interpretarse como lo hace el Tribunal Constitucional en la sentencia anteriormente comentada.

Más interesante es 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. El Tribunal Constitucional 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.

El contenido de esta sentencia se reitera en la STC 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.

Por tanto, en virtud de esta interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, puede argumentarse que el Justicia de Aragón puede tener una competencia expansiva en el conocimiento de la actuación de los entes locales, sirviendo de indicio para ello que cada año aumentan las actuaciones del Justicia relativas a los entes locales.

Esta interpretación ha sido la que, en cierta medida, ha justificado la actual redacción del Estatuto en su artículo 59, al señalar que en el ejercicio de su función, el Justicia podrá supervisar la actividad de los entes locales y las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la Ley del Justicia.

Esta referencia expresa al poder de supervisión del Justicia respecto los entes locales aragoneses es consecuencia directa de las recomendaciones que, en sede parlamentaria, se formularon por el Justicia. Así, se argumentaba para la inclusión del citado precepto que frente a la interpretación teórica formulada por el Tribunal Constitucional en virtud de las Sentencias anteriormente aludidas, existe una situación real totalmente distinta, tácitamente aceptada por el Defensor del Pueblo, por el Justicia de Aragón y por los Entes Locales, en cuya virtud esta última institución extiende sus competencias a toda la actividad ordinaria de los Entes Locales de igual modo que los restantes defensores de otras Comunidades Autónomas, siendo argumento para ello, en primer lugar, que la defensa de los derechos de los ciudadanos reconocidos constitucionalmente es una de sus principales funciones, siendo la supervisión de la administración, in genere, un mero instrumento auxiliar para dicha tarea; igualmente debe tenerse presente el principio de accesibilidad y el principio según el cual no cabe interpretar restrictivamente las competencias de órganos cuya justificación radica en el mejor servicio a la tutela

de los derechos fundamentales. Debe destacarse por último, que esta referencia expresa a la supervisión de los entes locales no es una novedad aragonesa, ya que diversas leyes autonómicas ya recogen tal previsión a la hora de regular sus comisionados autonómicos.

VI. CONCLUSIÓN

Para terminar, y a modo de resumen, debe recordarse que, si bien desde un punto de vista cuantitativo las modificaciones operadas en el nuevo Estatuto no son tan notorias como pueden serlo en otros ámbitos del mismo, sí que es innegable que la nueva redacción estatutaria viene a aclarar las dudas que pudieran surgir derivadas de los anteriormente citados recursos ante el tribunal Constitucional.

En base a ello, vemos como en el actual Estatuto se ha hecho hincapié en “extender” de manera expresa el control llevado a cabo por el Justicia, “a los Entes Locales, Comarcas y Organismos Autónomos y demás entes que ellos dependan en los términos que establezca la Ley del Justicia”; esta nueva previsión, unida a la referencia expresa al control de los Servicios Públicos por parte de la Institución del Justicia, hacen aconsejable, desde mi punto de vista, una nueva redacción de la Ley de desarrollo del Justicia, siendo por tanto conveniente su modificación o incluso, porqué no, una nueva Ley del Justicia para adaptar la Institución a las nuevas realidades que el presente siglo nos exige.

En este sentido, la nueva Ley deberá recoger la previsión expresa realizada mediante la voluntad del pueblo aragonés (y español, ya que no debe olvidarse que el Estatuto al fin y al cabo no deja de ser una ley Orgánica), relativa al control sobre los Entes Locales y Servicios Públicos, respetando obviamente las previsiones que sobre la materia ha fijado el tribunal Constitucional, e igualmente deberá de alguna manera introducir en su articulado las referencias necesarias al Título I del Estatuto, relativo a los derechos de los aragoneses, siendo quizás un ejemplo a seguir el de la propia Ley Orgánica 3/81, reguladora del Defensor del Pueblo, en el que, sin redactar expresamente los derechos constitucionales, sí que hace referencias expresas a “los derechos proclamados en su Título I”. Esta es a mi modo ver la mejor solución para incorporar el nuevo elenco de derechos recogidos en el Estatuto a la ley del Justicia, ya que no es necesario, desde mi punto de vista, reiterar en la Ley otra vez la “lista” de derechos regulados estatutariamente, bastando con una remisión genérica a nuestra norma institucional básica, ya que además evitará el problema que puede surgir en el caso de que se vuelva a reformar el Estatuto para incluir nuevos derechos, dejando en consecuencia obsoleta la redacción de la Ley del Justicia.

BIBLIOGRAFÍA

Informes anuales del Justicia de Aragón.

www.eljusticiadearagon.com.

Encuentros de estudios sobre el Justicia de Aragón.

“El nuevo Justicia y la protección autonómica de los ciudadanos en Aragón”, de M^a Carmen Lumbierres.

“Derecho Público Aragonés; la Institución del Justicia”.

Biblioteca virtual de Derecho Aragonés.

Lección magistral del Defensor del Pueblo sobre “la relación del Defensor del Pueblo con el Parlamento y las Entidades Locales”.