



BOLETÍN OFICIAL
DE LAS
CORTES DE ARAGÓN

Número 259 — fascículo 4.º — Año XVII — Legislatura IV — 14 de abril de 1999

SUMARIO

8. JUSTICIA DE ARAGON

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1998 (continuación) 11798

CAPITULO II

Defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico aragonés

DE LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA

Antes de iniciar con la exposición de actuaciones efectuadas en el ejercicio de esta función a lo largo de 1998, y al objeto de poder tener una visión global de la evolución del mismo,

se inserta un gráfico sobre el número de asuntos tramitados y archivados a lo largo de los distintos años.

	1998	1997	1996	1995	1994
Exptes. incoados	21	37	28	38	40
Exptes. archivados	21	36	24	44	28

La disminución en el número de expedientes tramitados en el área durante 1998 tiene su explicación en el cambio de criterio que se ha adoptado por el actual Justicia Fernando García Vicente. Con anterioridad, se abría expediente de oficio sobre todo Proyecto de Ley o Proposición de Ley que se presentara en las Cortes de Aragón. A partir de la toma de posesión del nuevo Justicia, sólo se abre expediente con relación a aquellas normas (o propuestas de normas) de rango legal cuyo examen se considere de interés.

RELACION NUMERICA DE EXPEDIENTES EN 1998

Expedientes abiertos	21
Expedientes procedentes de años anteriores	16
TOTAL EXPEDIENTES	37
Expedientes archivados	21
Expedientes en trámite	16

DESGLOSE DE LOS EXPEDIENTES

Expedientes sobre normas de la Comunidad Autónoma	20
Expedientes sobre normas estatales	16
Otros expedientes	1

Se analizan, en primer lugar, los expedientes correspondientes a normas aragonesas, tratándose en un apartado especial las cuestiones relativas al Estatuto de Autonomía. A continuación, se examinan los expedientes tramitados sobre normas estatales.

1. EXPEDIENTES RELATIVOS AL ESTATUTO DE AUTONOMIA

1.1. REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA

Tras la aprobación de la llamada "reforma amplia" del Estatuto de Autonomía llevada a cabo por 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, ley que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado número 315, de 31 de diciembre y en el Boletín Oficial de Aragón número 2 de 8 de enero de 1997, entrando en vigor el día 20 de enero se sus-

citó en sectores doctrinales y judiciales un amplio debate sobre las consecuencias de la desaparición en el nuevo texto del contenido del antiguo artículo 29 del que se dio cuenta en anteriores Informes. En el presente Informe traemos a colación las últimas novedades producidas en el año 1998.

De modo especial, debemos hacer referencia a la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón presentada el día 1 de diciembre de 1997 por 19 diputados de las Cortes de Aragón (Expediente D III - 6/98-DEA).

En dicha Propuesta se argumenta que, si bien los firmantes entienden que estamos ante un error material ajeno a cualquier criterio volitivo, es necesario incorporar al Estatuto vigente el contenido del antiguo artículo 29 (que pasaría a ser artículo 28 bis).

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 9 de diciembre de 1997, admitió a trámite esta Propuesta de Reforma. Asimismo, la Mesa, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 del Reglamento de la Cámara, ordenó su publicación y su remisión a la Diputación General para que manifestara su criterio respecto a la toma en consideración de esta iniciativa legislativa.

El Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 16 y 17 de abril de 1998 acordó no tomar en consideración esta Proposición de Ley. El resultado de la votación fue de 21 votos a favor de la misma y 44 en contra, sin que se produjera ninguna abstención. El acuerdo de rechazo fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón n.º 180, de 24 de abril de 1998.

En segundo lugar debemos hacer referencia al pronunciamiento formal realizado por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo mediante Auto de 10 de febrero de 1998, dictado en recurso de casación n.º 1909/1997, declarando que la competencia para conocer de dicho recurso corresponde a la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, criterio seguido, entre otros, en los Autos de 24 de febrero, 10 de marzo y 19 de mayo de 1998. Reproducimos la fundamentación jurídica de la primera de las resoluciones pues las restantes se limitan a reiterar sus razonamientos:

PRIMERO.— Se plantea ante esta Sala, con ocasión del trámite previsto en el art. 1731 LEC, si la competencia para conocer del presente recurso de casación, fundado conjuntamente en infracción de normas de Derecho civil común y de Derecho civil foral aragonés, concretamente el art. 37 —párrafo tercero— de

la *Compilación de Derecho civil de Aragón (motivo primero)*, e interpuesto contra una sentencia dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Zaragoza, corresponde a esta Sala o, por el contrario, a la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de dicha Comunidad Autónoma.

SEGUNDO.— En el estado de cosas anterior a la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, la cuestión no suscitaba dudas sobre la competencia, en tal caso, de la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia, ya que el art. 29.1 a) de dicho Estatuto de Autonomía, desde su redacción originaria según la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, extendía las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón, en el orden civil, “a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión, en las materias de Derecho civil foral aragonés”, mientras que por su parte el art. 54.1 a) de la Ley de Demarcación y de Planta Judicial de 1988, y más tarde el art. 1730 LEC en su redacción según la Ley 10/92, resolvieron el problema de los recursos fundados conjuntamente en infracción de normas de Derecho común y foral atribuyendo la competencia a la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia.

TERCERO.— Sin embargo, el problema surge porque la indicada Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón ha eliminado de su texto el contenido del antiguo artículo 29, pasando a ocupar este número de articulado el contenido del antiguo artículo 28, de la misma forma que ha sucedido con los artículos 27, 26 y 25, que pasan a recoger los contenidos de los antiguos artículos 26, 25 y 24 según dispone el artículo 2 de dicha Ley Orgánica de reforma. La consecuencia de todo ello es que el texto actualmente vigente del Estatuto de Autonomía de Aragón no contiene una expresa atribución competencial, en materia de recurso de casación civil por infracción de normas de derecho foral, a la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia, limitándose su artículo 29, reproducción del antiguo artículo 28, a establecer que “El Tribunal Superior de Justicia de Aragón es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto”. Y como quiera que el art. 73.1 LOPJ atribuye a las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, como Salas de lo Civil, la competencia para conocer del recurso de casación “siempre que el recurso se funde en infracción de normas de Derecho Civil, Foral o Especial propio de la Comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución”, y a su vez el art. 1686 LEC atribuye a estas mismas Salas la competencia para “conocer de los recursos de casación en los supuestos de infracción de las normas del derecho civil, foral o especial propio de las Comunidades Autónomas en cuyo Estatuto de Autonomía se haya previsto esta atribución”, se suscitan serias dudas en torno a la competencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón para seguir conociendo de los recursos de casación por infracción de normas de Derecho civil foral aragonés.

CUARTO.— En una primera aproximación interpretativa, estrictamente literal, cabría afirmar que efectivamente la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón carece en la actualidad de dicha competencia. Ni el artículo 152.1, párrafo segundo, de la Constitución, que en principio contemplaba los Tribunales Superiores de Justicia sólo para las Comunidades Autónomas que se constituyeran por la vía del artículo 151 (SSTC 72/89 y 38/82), limitándose a declarar que culmi-

narían la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, “sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo”, ni el art. 35.1-4.ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés, pueden tomarse como atributivos de una competencia judicial que la propia Constitución, en su art. 122.1, reserva a la LOPJ (SSTC 56/90, 62/90 y 254/94, está última declaratoria de la inconstitucionalidad del art. 733 LEC), pareciendo bastante claro que dicho art. 35.1-4.ª se refiere a la competencia legislativa, en concordancia con el art. 149.1-8.ª de la Constitución, y no a la judicial. Y tampoco parece convincente que la coma del art. 73.1 a) LOPJ antes transcrito (“..., y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía...”) pueda interpretarse como significativa de dos requisitos alternativos y no conjuntos, pues no encajaría en el sistema de la LOPJ ni de la propia Constitución, especialmente si se recuerda su configuración del Poder Judicial como poder exclusivamente estatal (arts. 122, 123, 149.1-5.ª y 152 y SSTC 25/81, 38/82, 56/90 y 62/90), que un Estatuto de Autonomía atribuyera al Tribunal Superior de Justicia la competencia para conocer del recurso de casación civil en todo caso, es decir al margen de la naturaleza común o foral de la norma supuestamente infringida e incluso aunque la Comunidad Autónoma de que se trate careciera de Derecho civil propio.

QUINTO.— No obstante, la tarea interpretativa de las normas no puede detenerse en lo puramente literal o gramatical. Muy al contrario, el art. 3.1 del Código Civil añade a este elemento de interpretación el sintáctico-sistemático (“contexto”), el histórico (“antecedentes históricos y legislativos”) y el sociológico (“realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas”), imponiendo a su vez sobre todos ellos (“fundamentalmente”) el del espíritu y finalidad de la norma (elemento teleológico), sin que, a su vez, la falta de mención expresa del elemento lógico pueda tomarse, según opinión unánime de la doctrina, como equivalente a su exclusión.

La cuestión, por tanto, consiste en determinar si, combinando todos estos elementos de interpretación, debe igualmente llegarse a la conclusión de que la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1996 ha privado al Tribunal Superior de Justicia de la competencia para conocer del recurso de casación por infracción de normas de derecho civil foral.

Para resolver tal cuestión debe tenerse en cuenta, ante todo, que Aragón ha sido uno de los territorios españoles con indiscutible Derecho civil propio. De Aragón fue el único Apéndice de los previstos en el art. 6 de la Ley de Bases de 1888 que llegó efectivamente a ser ley en 1925; de 1967 data la *Compilación de Derecho Civil de Aragón* que sustituyó al Apéndice; en Zaragoza se celebró, en 1946, el Congreso Nacional de Derecho Civil en el que se afirmó la realidad y legitimidad del Derecho foral; y Aragón no ha considerado su derecho civil propio como algo estático, sino que después de la Constitución ha modificado su *Compilación* por Ley 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos, y por Ley 4/1995, de 29 de marzo, sobre sucesión intestada.

Igualmente ha de tenerse en cuenta, como ya se ha dicho, que el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su redacción originaria de 1982, sí atribuía expresamente a los órganos jurisdiccionales de Aragón competencia para conocer del recurso de casación en materias de Derecho civil foral aragonés, así como que la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha venido ejerciendo pacíficamente esa competencia hasta la reforma del Estatuto de 1996.

Pues bien, todos estos datos, unidos a la consideración de que las reformas del Estatuto de Autonomía de 1994 y 1996 tuvieron como finalidad indiscutible la ampliación de competencias de la Comunidad Autónoma, y no su reducción ("La reforma del actual Estatuto redescubre nuestra identidad histórica", dice la Exposición de Motivos de la L.O. 5/96, que igualmente habla de "trabajar por la recuperación de su constante histórica" o de que "Aragón encuentre la plenitud que se pretende como deseable ecuación de libertad para decidir y responsabilidad por lo decidido, dentro del concepto de España"), unidos a la subsistencia del conocimiento del Derecho propio de Aragón como mérito preferente para el cargo de Presidente y Magistrados de TSJ (arts. 30 y 31 EA) y unidos, en fin, a la ausencia de cualquier trabajo o material parlamentario que ni siquiera apuntara a una eliminación de aquella competencia, conducen a afirmar, y así se ha entendido por mayoría en la Junta General de los Magistrados de esta Sala celebrada el 28 de enero último, que la desaparición del contenido del antiguo art. 29.1a) del Estatuto sólo puede tomarse como un defecto de técnica legislativa tan patente como, sin embargo, subsanable por vía interpretativa entendiéndose que, en el caso concreto de Aragón como Comunidad con Derecho civil foral claramente caracterizado y cuyo Tribunal Superior venía ejerciendo la referida competencia, el vacío creado por la técnicamente desacertada reforma de su Estatuto queda cubierto por la previsión de su actual artículo 29 de que ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón se agoten las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 152 de la Constitución, disposición que, siempre en el caso concreto de Aragón, permite entender cumplido el requisito establecido en los arts. 73.1a) LOPJ y 1686 LEC por más que, evidentemente, el recurso de casación no sea una "instancia" más.

En virtud de lo expuesto, LA SALA ACUERDA:

Declarar que la COMPETENCIA para conocer el presente recurso de casación corresponde a LA SALA DE LO CIVIL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON, a la que se remitirán las actuaciones y el rollo de apelación, con testimonio de este Auto y del escrito de interposición del recurso, previo emplazamiento de las partes para que comparezcan ante dicha Sala en el plazo de diez días".

El actual Justicia de Aragón, Fernando García Vicente, a la vista del criterio adoptado por el Tribunal Supremo, entendió —y así lo sostuvo en su comparecencia de 12 de junio de 1998 ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón— que, sin necesidad de modificar el marco legal, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón tenía competencia para conocer del recurso de casación en materia foral pues así lo había determinado el Tribunal Supremo en las resoluciones antes citadas, siendo el Alto Tribunal el único competente para fijar la competencia. Todo ello sin perjuicio de que, si cambiase la posición del Tribunal Supremo, la reforma del Estatuto sería la única vía para mantener la competencia.

En la comparecencia ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos el Justicia expresó su deseo de que el Tribunal Superior de Justicia tuviera las máximas competencias posibles en la casación foral y abogó por que en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil desapareciese el límite cuantitativo para acceder a la casación y planteó la posibilidad de que, en aquellos litigios que, pese a versar sobre Derecho foral aragonés se siguen en juzgados de otras Comunidades Autónomas, las partes pudieran someterse al fuero del Tribunal Superior de Justicia de Aragón evitando de esta forma la posible existencia de interpretaciones diversas de nuestro propio Derecho foral.

El criterio sentado por el Tribunal Supremo ha sido seguido por la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que, en Auto de 14 de julio de 1998, en un caso devuelto del Tribunal Supremo, asume la competencia para el conocimiento del recurso de casación en materia foral con la siguiente fundamentación:

PRIMERO.— Se plantea nuevamente ante la Sala el tema de la competencia funcional de la misma, tratado y resuelto en las precedentes Resoluciones de 14-4-97, 20-4-98 y 25-5-98. En todas ellas la Sala resolvió que la supresión del art 29 del Estatuto de Autonomía de Aragón, operada por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, determinaba necesariamente la pérdida de esa competencia, toda vez que ésta venía atribuida por el art. 73.1,b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que remitía a su vez, a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma hubiera previsto esa atribución. Esta previsión existía en el art. 29 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en su redacción originaria, dada por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, que en su art. 29.1.a), incluía entre las competencias civiles de los órganos jurisdiccionales en Aragón el conocimiento de los recursos de casación y revisión en las materias de Derecho Civil Foral Aragonés; pero suprimida por el legislador dicha norma, había que entender como consecuencia ineludible la pérdida de dicha competencia funcional por parte de esta Sala.

Así se expresó en el Auto aludido de 14 de abril de 1997, al resolver sobre la competencia para conocer de un recurso de revisión, pero expresando que toda la argumentación "igualmente podría predicarse respecto del recurso de casación" (fundamento jurídico 5.º "in fine"); y en el reciente Auto de esta Sala de 25 de mayo del presente año con una amplia argumentación y cita de informes y decisiones anteriores, se llega a la misma conclusión de que esta Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, carece de competencia funcional para el conocimiento de recursos de casación, sin que ello produzca ningún vacío legal, toda vez que la competencia para el conocimiento de dicha clase de recursos corresponderá a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 56,1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1686 y 1729 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (fundamento jurídico 14.º). La Sala quiere dejar constancia, ahora, de la solidez de los argumentos allí expresados, y de la convicción profunda de los componentes del Tribunal acerca de su viabilidad jurídica.

En los presentes autos, empero, el tema adquiere una singularidad que es preciso destacar: por Auto del Tribunal Supremo de 24-3-98, en su parte dispositiva y al igual que en los que posteriormente se hará mención se declaró que "la competencia para conocer del presente recurso de casación corresponderá a la Sala de lo Civil del T.S.J. de Aragón, a la que se remitirán las actuaciones (...)" en tanto que en las que motivaron nuestras anteriores y referidas decisiones se decretó la falta de competencia funcional en virtud del emplazamiento ante ella de los órganos "a quo", bien los Juzgados de Primera Instancia o las Secciones de la Audiencia Provincial, obligando a las partes contendientes a seguir un "peregrinaje" que en este caso no es posible ya sugerir. Dicho en otras palabras, si se mantenía el criterio precedente de esta Sala, no cabría otra alternativa que el archivo, denegándose así el derecho del justiciable al recurso extraordinario, con apertura, en verdad, del trámite de solicitud de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por consiguiente la adopción una vez más y la reiteración de las precedentes resoluciones "ad hoc" supondría que debía resolver el

T.S. Sala Primera todos los recursos de casación en los que se denunciase infracción de Derecho Civil Foral Aragonés en razón a los extensos argumentos plasmados en nuestro Auto de 25-5-98, que no es preciso reproducir.

SEGUNDO.— Sin embargo el Tribunal Supremo, no en una sola vez, sino ya en muy reiteradas ocasiones (Autos de 10-2-98, 24-2-98, 10-3-98, 24-3-98, 12-5-98 y otros aun posteriores, todos ellos de idéntico contenido conceptual, resoluciones no interlocutorias, definitivas y firmes) ha venido declarando que la competencia para conocer de cada uno de los recursos de casación que accedieron a dicho Alto Tribunal, de naturaleza similar al presente corresponde a esta Sala de Civil a la que se han remitido —y se están enviando— las correspondientes actuaciones, con testimonio del Auto, previo emplazamiento de las partes para que comparezcan ante dicha Sala.

Concurre, pues, una fundamental circunstancia que determina la asunción de la competencia funcional por este órgano jurisdiccional, cual es la reiteración, continuada en el tiempo, de idéntica decisión de aquel Alto Tribunal, en resolución de conflictos de derecho privado —en cuyos recursos de casación se denuncia infracción de normas de derecho foral aragonés— señalando como competente para ello a esta Sala, la cual, de mantener el inicial criterio, provocaría la privación a las personas sometidas a su ámbito jurisdiccional de su fundamental derecho a obtener la tutela judicial efectiva, aun en cauce de recurso extraordinario.

TERCERO.— Sin olvidar la general afirmación de que la interpretación de las normas jurídicas es actividad creadora: el juzgador es conformador y formulador del derecho al que ha de dar realidad en un proceso sin fin, en base a la Ley, con la Ley y más allá de la Ley, es lo cierto que, en la adecuación al caso presente, el criterio que ha sentado nuestro Tribunal Supremo en los autos a los que se ha hecho mención goza del carácter de doctrina jurisprudencial en los términos del art. 1.6 del Código Civil: "...doctrina que, de modo reiterado, establezca el T.S. al interpretar y aplicar la Ley...", tanto desde el punto de vista formal como material. Formalmente porque, según dispone el art. 245 de la L.O.P.J. n.º 1 letra b), las resoluciones de los Tribunales que tengan carácter jurisdiccional se denominarán autos cuando decidan... presupuestos procesales y de esta naturaleza o carácter, goza la fijación de la competencia funcional de los Juzgados y Tribunales, por lo que es correcta la decisión de dicho presupuesto por auto e inexigible, por tanto, a través de sentencia para que la jurisprudencia quede conformada y materialmente porque se cumple la prescripción del art. 1 n.º 6 del Código Civil, antes transcrito.

Siendo, por ende, requisitos de la aplicación de la jurisprudencia que existan varias Resoluciones contestes, más de una, así como sustancial analogía entre los hechos de los precedentes y los del supuesto enjuiciado y que la "ratio decidende" sea la misma, sin consideración a los argumentos circunstanciales o "dictum", como ya señaló la S.T.S. de 15-2-82 es claro que la operatividad de dicha fuente complementaria de derecho es indiscutible.

Añádase a ello la constatación de la realidad viva de que tanto el art. 123 de la Constitución Española como el art. 53 de la L.O.P.J. señalan al T.S. como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes con jurisdicción en toda España, por ello y por el obligado acatamiento al mandato emanado de sus pronunciamientos y sin perjuicio, naturalmente, de las acciones que cualquier parte procesal implicada en los pronunciamientos efectuados pueda ejercitar en el ámbito de la jurisdic-

ción constitucional es por lo que la Sala en el presente recurso, acepta la competencia funcional.

En resumen: la repetida doctrina del T.S. nos obliga a aceptar la discutida competencia funcional en el presente recurso, competencia, por otra parte, interesada en el caso tanto por el Ministerio Fiscal en su preceptivo informe como por la parte recurrente y recurrida. Como refiere la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 54 de 1997, de 17 de marzo "con el plano de la legalidad la última palabra corresponde al Tribunal Supremo a quien le está atribuida la función de perfilar la doctrina legal con valor complementario del ordenamiento jurídico (art. 1.6 del C.C.) y, por tanto, con significado normativo."

2. EXPEDIENTES DE SEGUIMIENTO DE NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA

Cabe destacar, entre los expedientes tramitados sobre normas aragonesas, los relativos al Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica, a las competencias del Justicia de Aragón en relación con los entes que integran la Administración Local aragonesa y al Proyecto de Ley sobre Informática y Protección de Datos en la Administración de la Comunidad Autónoma.

2.1. PROYECTO DE LEY DE ORDENACION FARMACEUTICA

La representación de un grupo de afectados por la regulación del sector farmacéutico se dirigió a esta Institución solicitando un informe sobre algunos aspectos del Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica de Aragón al considerar algunos de sus artículos "de dudosa legalidad". A continuación se transcribe el informe que expresa el parecer de la Institución sobre las cuestiones planteadas por los interesados y que fue emitido por el Justicia de Aragón Fernando García Vicente:

«I. ANTECEDENTES

La representación del (...) se dirige a esta Institución solicitando información en relación a varios aspectos del Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica de Aragón al considerar algunos artículos "de dudosa legalidad". Tres son las cuestiones que plantean los firmantes del escrito:

a) el art. 12 vulneraría lo establecido con carácter básico en la legislación estatal (Ley 16/1997, de regulación de Servicios de la Oficina de Farmacia)

b) el art. 13 del Proyecto impondría un trato discriminatorio entre unos farmacéuticos y otros, y entre unos ciudadanos y otros.

c) el párrafo segundo de la disposición transitoria cuarta podría ocultar una forma de acceso a la oficina de farmacia a través de la función pública contraviendo el art. 3 de la Ley 11/1997.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS

El art. 33 del Estatuto de Autonomía de Aragón reconoce como misiones específicas del Justicia de Aragón, la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés velando por su defensa y aplicación así como la defensa del Estatuto de Autonomía. Esa triple misión proyectada sobre las normas con rango legal emanadas de las Cortes de Aragón se concreta en que corresponde al Justicia comprobar que no vulneren el Estatuto de Autonomía (art. 27.1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón) y que en su aplicación no se violen los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto (Arts. 12 y ss. y, en particular, art. 22.4 de la Ley

Reguladora), derechos que no son otros que los garantizados en la Constitución (art. 6.1).

No es misión, por lo tanto, del Justicia de Aragón entrar en consideraciones sobre la corrección técnica de la actividad legislativa ni realizar valoración alguna sobre el contenido de las normas o sobre las opciones de política legislativa con el límite ya señalado de la defensa del Estatuto y la protección de los derechos individuales y colectivos. El Justicia de Aragón ni es ni puede ser un supervisor general de la actividad política de las Cortes de Aragón, legítimas representantes del pueblo aragonés y titulares de la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma.

Planteado en los términos expuestos el ámbito de actuación del Justicia, el objeto del presente expediente se reduce a determinar si en los tres aspectos denunciados por (...), el Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica de Aragón, contradice el Estatuto de Autonomía de Aragón o vulnera los derechos individuales y colectivos reconocidos en el mismo.

III. EL PROYECTO DE LEY DE ORDENACION FARMACEUTICA PARA ARAGON (BOA n.º 206, de 8 de septiembre de 1998)

a) Antecedentes normativos

Cuando se aprueba la Constitución en el año 1978, la intervención administrativa en el sector farmacéutico se preveía en el artículo único de la Ley de Bases para la organización de la Sanidad Nacional de 25 noviembre 1944 que dispuso un régimen de intervención administrativa en materia de establecimiento de farmacias, al expresar que “queda regulado y limitado en el territorio nacional el establecimiento de oficinas de farmacia, incluso con las amortizaciones que se crean precisas” (Base XVI), facultando al Gobierno para dictar las disposiciones de desarrollo de dicha Base (artículo único). Los principios de la nueva Constitución de 1978 afectaron a dicho régimen de limitaciones de apertura y así el Pleno del Tribunal Constitucional tuvo ocasión de señalar en su sentencia 83/84 de 24 julio, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad sobre la Base XVI de la referida Ley de 1944, que pese a que la repetida Ley de Sanidad era constitucionalmente legítima en cuanto limitaba el establecimiento de oficinas de farmacia, era, sin embargo, contraria a la Constitución y había sido derogada por ella en cuanto habilitaba al Gobierno para establecer libremente por vía reglamentaria esta regulación y ello sin perjuicio de que la derogación de la norma legal cuestionada no entrañaba por sí misma la invalidez de las normas reglamentarias dictadas hasta el presente a su amparo.

La regulación de las oficinas de farmacia fue anunciada aunque no desarrollada en la Ley General de Sanidad 14/86 de 25 abril. Esta Ley, que constituye el marco esencial del Sistema Nacional de Salud, por el que se arbitran los pilares de las actuaciones preventivas, asistenciales y de estructura de los servicios sanitarios, no sustituye el régimen de intervención administrativa por otro de libertad sino que, en su art. 103, apartados 2 y 3, mantiene las oficinas de farmacia —a las que considera como establecimientos sanitarios a efectos del régimen que establece el Título IV de la ley— sujetas a planificación sanitaria conforme a la legislación futura de medicamentos y farmacias a la que la propia ley se remite.

A la espera de esa futura legislación, continuaba subsistente la legislación preconstitucional recogida en el Real Decreto 909/1978, de 14 de abril, que tampoco fue derogado por la Ley del Medicamento. El Título VI de esta ley contiene algunas normas que son reflejo de la competencia estatal sobre legislación farmacéutica, pero carece de una regulación

suficiente — que de acuerdo con la STC 83/84 había de ser necesariamente legal — del nuevo régimen de planificación general de las oficinas de farmacia en orden a garantizar la adecuada asistencia farmacéutica (art. 88).

Esta regulación se anticipa ya en el RDL 11/96 de 17 junio que dejó sin efecto (disposición derogatoria única) lo dispuesto en el RD 909/78 de 14 abril, respecto del régimen de apertura de oficinas de farmacia en zonas urbanas. El Real Decreto-ley 11/1996, teniendo la consideración de legislación básica en el marco de las facultades atribuidas al Estado en el art. 149.1.16 de la Constitución, nació como reforma legal, parcial y de urgencia, a fin de complementar los escasos principios sobre la materia contenidos en el art. 103 de la Ley 14/1986, General de Sanidad, y en el art. 88 de la Ley 25/1990, del Medicamento. Dicha norma supuso la inauguración de un sistema innovador de planificación farmacéutica, que ha tenido su continuidad en la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia que viene a ordenar con carácter general el régimen de estos establecimientos sanitarios con el objetivo, declarado en su Exposición de Motivos, de flexibilizar la apertura de farmacias y garantizar la asistencia farmacéutica a la población, fijando los criterios básicos para la ordenación del sector que corresponde llevar a la práctica a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia.

En desarrollo del título competencial previsto en el art. 35.1.41 del Estatuto de Autonomía de Aragón (texto reformado aprobado por la L.O. 5/1996, de 30 de diciembre), la nueva Ley de Ordenación Farmacéutica para Aragón pretende, como señala en su Exposición de Motivos, “una regulación amplia que contemple todos los servicios y estructuras en las que se realiza la prestación farmacéutica...”, todo ello en el marco de la legislación básica estatal integrada por la Ley 14/1986, General de Sanidad, la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, y la Ley 25/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia, dictadas al amparo del art. 149.1.16.ª de la Constitución.

b) Las cuestiones planteadas por (...)

Como ya se ha adelantado, la representación del (...) se dirige a esta Institución solicitando información en relación a varios aspectos del Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica de Aragón al considerar algunos artículos “de dudosa legalidad”. Tres son las cuestiones que plantean los firmantes del escrito que habrán de ser analizadas, en su caso, desde el prisma de la defensa del Estatuto de Autonomía y de la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, únicos parámetros que deben guiar la actuación del Justicia en relación con las leyes de las Cortes de Aragón.

c) Sobre el art. 12 del Proyecto de Ley

Los firmantes del escrito denuncian que este precepto vulneraría lo establecido con carácter básico en la normativa general (Ley 16/1997, de Regulación de Servicios de la Oficina de Farmacia). El art. 12, bajo el epígrafe “Clasificación de las Zonas de Salud”, dispone:

“1. A los efectos de la Planificación Farmacéutica, las Zonas de Salud se clasifican en: a) Zonas de Salud Urbanas son aquellas que concentran en uno de sus municipios al menos al 80 % de la población de dicha Zona. b) Zonas de Salud no Urbanas son todas aquellas que no cumplen la condición anterior.

2. El Gobierno de Aragón delimitará y clasificará las diferentes Zonas de Salud de acuerdo con el apartado anterior”.

El precepto transcrito en modo alguno quiebra la legislación básica estatal en materia de ordenación farmacéutica. En

efecto, el párrafo segundo del art. 2.1 de la Ley 16/1997 de 17 de abril (art. 2.1 que constituye legislación básica del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Final primera de la indicada Ley), establece que las demarcaciones de referencia para la planificación farmacéutica serán las unidades básicas de atención primaria fijadas por las Comunidades Autónomas, esto es, las "Zonas básicas de Salud" (arts. 62 y 63 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad) y tal criterio de demarcación territorial es el seguido por el Proyecto de Ley.

Respetado el criterio fijado por la legislación básica estatal, la clasificación de las Zonas de Salud, en urbanas y no urbanas, así como los criterios elegidos para realizar tal clasificación, análogos, por otra parte, a los previstos en la Ley 31/1991, de 13 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de Cataluña y en la Ley 3/1997, de 28 de mayo de 1998, de Ordenación Farmacéutica de la Región de Murcia, es materia cuya regulación corresponde al legislador aragonés y constatado este extremo, a esta Institución del Justicia de Aragón no le corresponde pronunciamiento alguno sobre el contenido del proyecto de ley en este punto.

d) Sobre el art. 13 del Proyecto de Ley

La representación del Sindicato firmante del escrito denuncia que este precepto marcaría desigualdades entre unos farmacéuticos y otros y entre unos ciudadanos y otros, al fijar módulos poblacionales distintos para zonas urbanas y para zonas rurales.

La invocación de que la aplicación de la norma proyectada podría lesionar el derecho constitucional a la igualdad, jurídica que esta Institución, en cumplimiento de su misión de protección y defensa de los derechos y libertades reconocidos en el Estatuto de Autonomía (art. 6.1), examine el precepto cuestionado a fin de adoptar, en su caso, alguna de las resoluciones previstas en su Ley reguladora.

En relación con el derecho fundamental a la igualdad ante la Ley, el Tribunal Constitucional tiene reiteradamente declarado que el art. 14 de la Constitución configura un derecho subjetivo de los ciudadanos, evitando los privilegios y las desigualdades discriminatorias entre aquéllos, siempre que se encuentren dentro de las mismas situaciones de hecho, a las que debe corresponder un tratamiento jurídico igual. En tales supuestos la norma debe ser idéntica para todos, comprendiéndolos en sus disposiciones y previsiones con la misma concesión de derechos, pues de no actuarse legislativamente de esta manera, surgiría un tratamiento diferenciado a causa de una conducta arbitraria, o al menos no debidamente justificada, del poder público legislativo.

Sólo le resulta posible al legislador, en adecuada opción legislativa, establecer para los ciudadanos un trato diferenciado, cuando tenga que resolver situaciones diferenciadas fácticamente, que requieran en su solución, por su mismo contenido, una decisión distinta. A tal fin resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia debe aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada y dejando en definitiva al legislador con carácter general la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente, siempre que su acuerdo no vaya contra los derechos y libertades protegidos en los arts. 53.1 y 9.3 CE, ni sea irrazonada.

Descendiendo del ámbito de los principios generales al caso concreto sometido a la consideración de esta Institución, la cuestión radica en determinar si la fijación de módulos po-

blacionales distintos para las zonas de salud urbanas y para las zonas de salud rurales, supone un trato desigual para los ciudadanos, en general, y para los farmacéuticos, en particular, y, en caso afirmativo, si ese tratamiento desigual está amparado en la apreciación de situaciones fácticas diferenciadas acreedoras, por ello, de una regulación desigual que constitucionalmente no sólo sería legítima sino obligada.

En la planificación de la asistencia farmacéutica, la fijación de módulos de población es uno de los criterios complementarios del general de ordenación territorial en zonas de salud impuestos por la legislación básica estatal. En efecto, la Ley 16/1997, dispone en su art. 2.2 que, con el fin de garantizar la adecuada atención farmacéutica a toda la población así como la accesibilidad y calidad en el servicio y la suficiencia en el suministro de medicamentos, la ordenación territorial de las Oficinas de Farmacia se efectuará por módulos de población a determinar por las Comunidades Autónomas teniendo en cuenta la densidad demográfica, las características geográficas y la dispersión de la población. En particular, el art. 2.3, después de fijar en el párrafo primero el módulo de población mínimo, dispone que las Comunidades Autónomas podrán establecer módulos de población inferiores para las zonas rurales, turísticas, de montaña o aquellas que, en función de sus características geográficas, demográficas o sanitarias, no fuera posible la atención farmacéutica aplicando los criterios generales. Así lo hace, la Ley 31/1991, de 13 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de Cataluña en su art. 6; la Ley 3/1997, de 28 de mayo de 1998, de Ordenación Farmacéutica de la Región de Murcia en su art. 18; la Ley 8/1998, de 16 de junio, de Ordenación Farmacéutica de La Rioja en su art. 8; o la Ley 6/1998, de 22 de junio, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad Valenciana en su art. 21.

Desarrollando los criterios básicos de planificación establecidos en la legislación estatal, el art. 13 del Proyecto de Ley establece para la distribución de las Oficinas de Farmacia módulos de población diferentes en las Zonas de Salud urbanas y en las no urbanas. En la Exposición de Motivos de la norma proyectada se justifica el diferente régimen en materia de módulos en la finalidad de adaptar los servicios a las peculiaridades de población y territorio de nuestra Comunidad Autónoma, matizando la delimitación territorial mediante la introducción de elementos correctores y diferenciadores a fin de que, pese a la densidad demográfica y a las características geográficas propias de nuestra Comunidad, se garantice la continuidad, calidad e igualdad en la asistencia farmacéutica a todos los aragoneses.

De cuanto se viene exponiendo fácil es concluir que el establecimiento de un diferente régimen en la ordenación farmacéutica para las zonas de salud urbanas y no urbanas, no sólo no implica un tratamiento desigual para los ciudadanos aragoneses sino que persigue garantizar una igualdad en el acceso a la asistencia farmacéutica superando, mediante unas previsiones específicas, aquellos factores que podrían incidir negativamente en la adecuada prestación sanitaria.

Desde la perspectiva de los farmacéuticos, aunque se admitiese a efectos dialécticos, que el diferente régimen de módulos de población en Zonas no urbanas y urbanas les supone un trato desigual, lo cierto es que este trato desigual se encontraría plenamente justificado por el prevalente derecho de los ciudadanos a una adecuada atención farmacéutica componente esencia del derecho a la salud cuya tutela compete por mandato constitucional (art. 43) a los poderes públicos.

e) Sobre la Disposición Transitoria Cuarta

Esta Disposición establece:

“Los farmacéuticos titulares pertenecientes a la escala Técnica Superior, o que desempeñen esa misma función como interinos, que en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley tuvieran oficina de farmacia abierta al público, mantendrán su actual compatibilidad mientras permanezcan en el mismo destino y oficina de farmacia.

En el mismo sentido, el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales podrá declarar la compatibilidad de los funcionarios titulares a que hace referencia el párrafo anterior, con la titularidad de una farmacia abierta al público, hasta el momento en que se proceda a la reestructuración de los servicios farmacéuticos, siempre que fuera necesario para la prestación de una completa atención farmacéutica, en función del número de población asistida y del ámbito geográfico de los actuales partidos farmacéuticos.”

Sin hacer tacha alguna al párrafo primero de la Disposición, los firmantes del escrito critican el contenido del párrafo segundo en relación al cual exponen que se podría estar enmascarando una forma de acceso a la oficina de farmacia a través de la Función Pública contraviniendo el art. 3 de la Ley 11/97.

La posibilidad de que, atendiendo a razones de interés público —necesidad de una completa atención farmacéutica— y con carácter transitorio —hasta que se proceda a la reestructuración de los servicios farmacéuticos— se permita compatibilizar el ejercicio de la función pública en la Escala Sanitaria Superior con la titularidad de una oficina de farmacia abierta al público, no vulnera derecho fundamental alguno ni, como es obvio, contradice el Estatuto de Autonomía por lo que, de acuerdo con lo ya expuesto es este informe, no le corresponde al Justicia realizar valoración alguna sobre el contenido de la norma. Dejar constancia, por último, que, sin perjuicio de las consecuencias que pueda tener en otros ámbitos, la aprobación de una norma en contradicción con otra previa del mismo rango no tiene otra consecuencia en el plano jurídico que la derogación de la primera en aquello que resulte incompatible con el nuevo texto legal (art. 2.2. del Código Civil).

IV. CONCLUSION

Los tres aspectos del Proyecto de Ley de Ordenación Farmacéutica para Aragón —art. 12, art. 13 y párrafo segundo de la Disposición Transitoria Cuarta— sometidos a la consideración de esta Institución ni vulneran el Estatuto de Autonomía de Aragón ni violan derechos individuales o colectivos reconocidos a los ciudadanos en el Estatuto, no siendo competencia de esta Institución, constatado lo anterior, realizar valoración alguna sobre las opciones de política legislativa reflejadas en el contenido de las normas pues no le corresponde al Justicia de Aragón supervisar la actividad política de las Cortes de Aragón, legítimas representantes del pueblo aragonés y titulares de la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma.»

2.2. INFORME SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL JUSTICIA DE ARAGON EN RELACION CON LA ADMINISTRACION LOCAL ARAGONESA

El Informe que reproducimos a continuación y que fue emitido por el Justicia Fernando García Vicente, se elaboró como consecuencia de las dudas suscitadas por el Defensor del Pueblo en la Jornadas de Coordinación de los Comisionados Parlamentarios celebradas en Canarias en noviembre de 1998, en cuanto a los términos a que debía circunscribirse la actua-

ción de los Defensores autonómicos en materia de Administración Local.

«I. REGULACIÓN LEGAL E INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

La Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, establece en su artículo 2.2 que “El Justicia de Aragón podrá también supervisar 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”.

El Justicia puede, de acuerdo con este precepto, supervisar la actuación de los entes locales aragoneses, en su misión de defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

Sin embargo, la STC 142/1988 ha incidido de forma notable en la interpretación de este precepto, restringiendo el campo de acción de la Institución en esta materia.

En efecto, el Tribunal Constitucional, en esta sentencia, entendió que el precepto era constitucional y no desbordaba los límites del artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón (según el cual “En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma) siempre que se interpretase “...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” (art. 2.2) 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”.

De este modo, los entes locales actuarían como órganos descentralizados de la propia Comunidad Autónoma, al ejercer competencias delegadas o transferidas por la misma, y no se vulneraría el Estatuto de Autonomía. Esta interpretación del Tribunal Constitucional ha sido recogida de modo riguroso en la reciente Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

Debemos tener en cuenta además, para concretar el examen de la cuestión, que la Ley estatal 36/1985, de relaciones entre el Defensor del Pueblo y los comisionados parlamentarios autonómicos incluye un precepto delimitador de las facultades de supervisión de los comisionados parlamentarios sobre los entes locales de su respectivo territorio. En efecto, el artículo 2.1 de esta Ley afirma 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...”

Este precepto fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por el Parlamento de Cataluña, lo que dio ocasión al Alto Tribunal a pronunciarse sobre el mismo tema que en el caso comentado de la Ley del Justicia, pero desde un diferente prisma, que ya no es el de la posible vulneración de la previsión estatu-

taria por una Ley autonómica, sino por una Ley estatal. Y ello era debido a que el Parlamento catalán estimaba que la Ley 36/1985 restringía el poder supervisor del Sindic de Greuges.

El estado de la cuestión previo en Cataluña era similar al expuesto para Aragón: El Estatuto de Autonomía de Cataluña —en su artículo 35— no atribuía poder supervisor al Sindic sobre los entes locales catalanes, pero sí lo hacía en cambio la Ley 14/1984, de 20 de marzo (artículo 1.1), en términos iguales a los de la Ley del Justicia.

La sentencia del Tribunal Constitucional 157/1988, de 15 de septiembre, no se pronunció sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 1.1 de la Ley reguladora del Sindic de Greuges, pues no había sido puesto en cuestión y, centrándose en el impugnado precepto de la Ley de relaciones entre el Defensor del Pueblo y figuras similares de las Comunidades Autónomas, afirmó que el mismo no restringía los poderes del Sindic, sino que los aumentaba al incluir funciones no previstas en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Pieza clave del sistema, según puede deducirse de la jurisprudencia del TC hasta aquí comentada, es la mayor o menor amplitud de funciones que reconocen los diferentes Estatutos de Autonomía a los distintos defensores del pueblo autonómicos.

En vista de la citada característica, podríamos distinguir, a grandes rasgos, dos grandes grupos de Estatutos de Autonomía:

— Un primer grupo, en el que se integrarían las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos se limitan a prever la creación de una institución similar a la del Defensor del Pueblo, pero con ámbito autonómico, remitiéndose en cuanto a la extensión de sus funciones a un ulterior desarrollo legal (País Vasco —art. 15 E.A.P.V.—; Galicia —art. 14 E.A.G.—) o describiendo estas funciones de un modo muy amplio (Comunidad Valenciana —art. 24 E.A.C.V.—, Canarias —art. 13 E.A.Can.—; Castilla y León —art. 14 E.A. C. y L.— y Cantabria —art. 16 E.A.Cant.).

— Un segundo grupo, en el que cabe incluir a los Estatutos que incluyen referencias concretas al ámbito funcional de los Defensores autonómicos, vinculándolos de modo especial a las Administraciones públicas de las respectivas Comunidades Autónomas (Cataluña —art. 35 E.A.C.—; Andalucía —art. 46 E.A.And.—; Aragón —art. 33 E.A.Ar.—; Baleares —art. 29 E.A.B.— y La Rioja —art. 22 E.A.R.).

El panorama diseñado por las dos sentencias del Tribunal Constitucional comentadas parece más claro para las Comunidades Autónomas del primer grupo citado (es decir, País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla-León y Cantabria), que, al no contar con restricciones estatutarias, pueden ampliar por vía legal las funciones de sus respectivos Comisionados Parlamentarios siempre dentro del ámbito territorial y competencial de las mismas, pudiendo extenderse, sin cortapisas, a la supervisión de la actividad de las Administraciones locales en el ejercicio de competencias autonómicas. Así lo han entendido y llevado a cabo el País Vasco, Galicia y la Comunidad Valenciana en las Leyes reguladoras del Ararteko (Ley 3/1985 —art. 9.º—), del Valedor del Pueblo (Ley 6/1984, modificada por Ley 3/1994 —art. 1.3.—), del Sindic de Greuges (Ley 11/1988 —art. 12.º—) y del Diputado del Común (Ley 1/1985 —arts. 1.1 y 11.º—). La inclusión de una previsión expresa estatutaria sobre el Procurador del Común de Castilla y León es muy reciente (enero de 1999) de modo que aún no ha habido tiempo material para modificar la Ley reguladora de esa Institución. Finalmente, Cantabria aun no ha regulado la figura de Defensor del Pueblo Cántabro.

Esta situación, aparentemente libre de problemas, se pone de relieve en la ponencia presentada por D. Arturo Lizón, Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana en las XI Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo celebradas en León los días 25 y 26 de septiembre de 1996, en la que textualmente afirma lo siguiente¹

“En todo caso, conviene precisar que dadas las competencias concurrentes previstas en el régimen jurídico aplicable al Defensor del Pueblo respecto de la fiscalización de la Administración Local, y ante la ausencia de convenio de coordinación con tal Institución constitucional, cobra mayor sentido una interpretación sistemática y teleológica de lo dispuesto en los transcritos preceptos de la Ley 11/1988 reguladora del Sindic de Greuges, de donde resulta que este Comisionado Parlamentario tiene competencias para intervenir en la fiscalización de los entes locales radicados en la Comunidad Valenciana, cuando ejercitan competencias delegadas de la Generalitat y cuando ejerzan competencias propias de estos entes que versen sobre materias que sean del ámbito competencial atribuido por el bloque de constitucionalidad a la Comunidad Valenciana...”.

Más conflictivo parece ser el panorama para las Comunidades del segundo grupo, pues la existencia de una potencial restricción en los Estatutos de Autonomía (al referir de modo específico la función de cada ombudsman a la actividad de supervisión de las Administraciones públicas de las respectivas Comunidades Autónomas), podría amparar una interpretación limitativa de las posibilidades de actuación de los defensores del pueblo autonómicos en relación con la Administración Local.

Sin embargo, se produce aquí un fenómeno paradójico, pues si bien en el caso de Aragón la doctrina sentada por la STC 142/1988 desplegaría plenos efectos, las demás Leyes reguladoras de los diversos comisionados parlamentarios autonómicos que atribuyen facultades de supervisión sobre la Administración Local en términos similares al aragonés (o aún más amplios), no han sido impugnadas ante el Tribunal Constitucional, por lo que las facultades atribuidas a estos comisionados no han quedado mermadas de igual manera.

II. SITUACION DE HECHO EXISTENTE EN LA ACTUALIDAD

Dentro del confuso marco estatutario y legal hasta ahora descrito, el Defensor del Pueblo ha llegado a firmar Convenios de cooperación y colaboración con los siguientes 5 ombudsmen autonómicos:

- Sindic de Greuges de Cataluña.
- Diputado del Común de Canarias.
- Procurador del Común de Castilla y León.
- Valedor del Pueblo de Galicia.
- Defensor del Pueblo de Andalucía.

En estos Convenios se contemplan de un modo especial las relaciones de los comisionados parlamentarios con los entes locales de su territorio. El modelo de Convenio que, con matices, se suscribe habilita al comisionado autonómico para investigar y resolver las quejas que le dirijan los ciudadanos relativas a las Administraciones Locales de su Comunidad en todo aquello que afecte a las materias en las que el Estatuto de Autonomía otorga competencia a la Comunidad Autónoma, remitiendo al Defensor del Pueblo aquellas que sean de la competencia de éste. En el supuesto de detectarse duplicidades, la

¹ Arturo Lizón Giner: *Análisis de la problemática de las relaciones con la Administración Local* en “XI Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo”, León - 1997 - pág. 131.

resolución de las quejas se atribuye normalmente al defensor del pueblo autonómico.

El alcance de estas cláusulas fue puesto de manifiesto en unas Jornadas celebradas en Valladolid en 1995 por la entonces Defensora del Pueblo en funciones D^a Margarita Retuerto Buades²:

“Respecto de la supervisión de las Administraciones locales, los textos de los acuerdos han intentado llenar el vacío normativo existente a este respecto, que podría encontrar como único límite, respecto del Defensor del Pueblo, lo dispuesto en la Resolución de la Mesa de ambas Cámaras, cuyo artículo 23.3 establece, como sabemos, la prohibición de delegar en los Comisionados Autonómicos la competencia que le ha sido atribuida por el artículo 54 de la Constitución.

Así, se ha interpretado que no sólo en el terreno competencial concurrente en materia de entes locales, esto es la referida a las competencias que estos entes ejerciesen por transferencia o delegación de la respectiva Comunidad Autónoma, sino también en relación a la actividad local relativa a las materias en las que los Estatutos de Autonomía otorgan competencias a la Comunidad Autónoma, quien investiga y resuelve es el Comisionado 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 del ámbito competencial atribuido por el bloque de la constitucionalidad a las Comunidades Autónomas”.

Por el contrario, no existen Convenios suscritos con el Ararteko, el Sindic de Greuges de Valencia ni el Justicia de Aragón. Los dos primeros contarían a su favor para defender la no necesidad de firmar estos Convenios con la antes expuesta amplitud de sus Estatutos de Autonomía, que podría permitir salvar las objeciones que resultan de la STC 142/1988. El Justicia de Aragón, tendría la dificultad añadida de la estricta dicción del artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que obligaría a entender, siguiendo el contenido de la STC 142/1988, que, a falta de Convenio, las competencias del Justicia estarían restringidas a los contados supuestos en que las Administraciones Locales aragonesas ejercen competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma.

Esta situación, hasta ahora estable, ha sido sometido a un factor de perturbación como consecuencia de la Comunicación aportada (pero no presentada oficialmente) por el Defensor del Pueblo estatal a las XIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo celebradas en Canarias los pasados días 21 a 24 de octubre de 1998.

La referida Comunicación denominada “El marco competencial de colaboración y cooperación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Autonómicos”, al margen de lo impropio de su título (pues, al menos el Justicia de Aragón no es un Comisionado parlamentario sino auténtico órgano institucional de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 11 del Estatuto de Autonomía de Aragón), ha puesto de manifiesto una nueva visión, mucho más restrictiva, de la Institución del Defensor del Pueblo sobre el problema competencial de los defensores del pueblo en relación con la Administración Local. Afirma el Defensor del Pueblo estatal:

“Es preciso recordar que el artículo cuarto que figura en los diferentes Convenios sólo admite una interpretación cons-

titucionalmente correcta y ésta es que los Comisionados Autonómicos podrán 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 otorgue competencia a la Comunidad Autónoma y siempre que los entes locales actúen en el ejercicio de competencias delegadas o transferidas por aquélla. de ahí la pertinencia de la redacción con que finaliza el párrafo del artículo 4 de los convenios, que establece que el Comisionado Autonómico remitirá al Defensor del Pueblo las quejas “que sean de competencias de éste”.

Resulta evidente que, perteneciendo la capacidad para supervisar a las Administraciones locales en el ejercicio de sus competencias propias al Defensor del Pueblo, éste no puede cederla sin conculcar lo previsto en el artículo 24.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, cuando prohíbe al Defensor “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 su título primero”. Es claro, pues, que el referido artículo cuarto de los convenios no puede entenderse como una cesión que ha sido expresamente prohibida y que, a mayor abundamiento, iría contra la regulación prevista en el artículo 2.1 de la Ley 36/1985 para esta materia...”.

El cambio de criterio es evidente y escasamente fundado, pues no tiene en cuenta las significativas diferencias existentes entre los diferentes Estatutos de Autonomía, que antes hemos examinado.

Debemos recordar que, a pesar de lo anterior y con independencia del panorama teórico que hemos descrito, hay una situación real muy definida, en cuya virtud el Justicia —como los restantes Defensores del Pueblo autonómicos— extiende sus competencias a toda la actividad ordinaria de los entes locales aragoneses.

El Procurador del Común de Castilla-León lo afirma tajantemente en su primer Informe Anual a las Cortes castellanas³, poniendo de manifiesto el carácter general de este fenómeno “...la supervisión de las Corporaciones Locales ha seguido una tendencia expansiva imparable, como se manifiesta en el elevado número de actuaciones efectuadas por los distintos Comisionados Autonómicos, rebasando ampliamente el marco competencial que en algunas de sus Leyes se establece, y desde luego, con independencia del régimen de los acuerdos de cooperación y coordinación con el Defensor del Pueblo, diseñado en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre. Baste decir que sólo dos Instituciones habían formalizado dichos acuerdos (El Sindic de Greuges de Cataluña, en 1991, y el Diputado del Común de Canarias, en 1993) con anterioridad al último celebrado con el Procurador del Común, el 1 de febrero de 1996⁴, sin que, por lo demás, pueda apreciarse diferencia entre la actividad realizada por aquéllas que los han suscrito y las que aún no cuentan con este instrumento.”

El argumento legal a partir del cual hemos llegado en esta Institución a la situación descrita por el Procurador del Común parte del contenido del artículo 2.3 de nuestra Ley reguladora, en cuya virtud: “... el Justicia de Aragón, en el cumplimiento de su misión, podrá dirigirse a toda clase de autori-

² Margarita Retuerto Buades: *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”, Cortes de Castilla y León y Universidad de Valladolid, Valladolid, 1995, págs. 111-112.

³ Este Informe relativo al año 1996 se encuentra publicado en el B.O.C. y L. n.º 132, de 14 de abril de 1997 (pág. 8218).

⁴ En la actualidad son 5 los Convenios firmados.

dades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración, con sede en la Comunidad Autónoma”⁵.

Con este apoyo, el Justicia se ha entendido habilitado para dirigirse a los distintos entes integrantes de la Administración local aragonesa más allá de los supuestos en que éstos ejerzan competencias transferidas o delegadas de Comunidad Autónoma. Esta actividad, que no puede encuadrarse dentro de la noción de “supervisión”, vendría a configurarse como una mediación que sólo se lleva adelante si el ente local afectado la acepta.

III. ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA EXTENSION DEL AMBITO DE COMPETENCIAS DEL JUSTICIA SOBRE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES ARAGONESAS.

A la vista de las objeciones puestas de manifiesto por el Defensor del Pueblo estatal en la Comunicación presentada a las XIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo, podemos citar diversos argumentos legales y doctrinales de peso que contradicen esta rígida postura, y favorecen una comprensión más abierta de las competencias que ostenta el Justicia de Aragón sobre las Administraciones Locales de esta Comunidad Autónoma. más allá del estricto ámbito que le reconoce el Tribunal Constitucional en su sentencia 132/1988, aún a pesar de que los estrictos términos de nuestro Estatuto suponen una dificultad especial, según antes hemos expuesto (a diferencia de lo que sucede en País Vasco, Comunidad, Valenciana, Galicia, Canarias y Castilla y León —estas dos últimas han ampliado el campo de acción de sus respectivas instituciones, Diputado del Común y Procurador del Común, en sendas reformas estatutarias realizadas en 1996 y 1999, respectivamente—).

Como punto de partida, es conveniente recordar que si bien la Constitución ha establecido una verdadera garantía de la autonomía local, que opera en términos de garantía institucional, constituyéndose en un mecanismo de preservación de la institución local en tanto que institución autónoma, ello sin embargo no constituye a la Administración local en una instancia organizativa autónoma del resto de las organizaciones públicas, sino que, antes bien, forma parte de dos niveles políticos superiores, Estado y Comunidades Autónomas. En conclusión, y como afirma la STC 84/1982, de 23 de diciembre, los entes locales ofrecen una naturaleza híbrida o “bifronte”, lo que hace imposible considerarlos de forma unívoca como “intracomunitarios” o “extracomunitarios”, en el sentido de dependientes en términos exclusivos de las Comunidad Auto-

noma o del Estado. Sin embargo, como señala entre otros Muñoz Machado, en la práctica, el grueso de la vida de relación de los entes locales con Administraciones superiores vendrá constituido por las que mantengan con las Comunidades Autónomas. Desde este punto de vista, los entes locales, “interiorizados” en buena medida por las respectivas Comunidades Autónomas, deberían poder ser objeto de supervisión por los respectivos Comisionados parlamentarios autonómicos, al menos en los ámbitos —tanto organizativos como competenciales— en que se haya producido tal “interiorización”.

En Aragón, el proceso de “interiorización” de los entes locales aparece como un fenómeno imparable tras las dos reformas estatutarias (1994 y 1996) que han ampliado notablemente el nivel de competencias de la Comunidad Autónoma.

1.º Sentado lo anterior, un primer argumento a cuyo amparo el Justicia de Aragón podría extender su actividad más allá se encuentra en la evolución de la jurisprudencia constitucional tras la sentencia dictada con motivo de la Ley del Justicia. En efecto, poco después, el Tribunal Constitucional modificó su posición en un asunto que guarda gran parecido con el aquí examinado. Nos referimos a la sentencia 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 n.º 6/1984, de 5 de marzo, de regulación de la Sindicatura de Cuentas. El Tribunal Constitucional ha reconocido en este caso un amplio margen creador a la legislación autonómica⁶, 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. En concreto, el FJ 9.º de esta sentencia afirma:

“Sin embargo, tampoco cabe derivar la inconstitucionalidad de la actividad fiscalizadora de la Sindicatura de Cuentas sobre las Corporaciones Locales del contenido de dicho precepto estatutario, pues, aun cuando en él sólo se hace referencia expresa a “la rendición de las cuentas de la Generalidad”, no se opone al mismo el que la Comunidad Autónoma atribuya a la Sindicatura de Cuentas otras funciones, afines a las que dicho órgano está llamado a desempeñar, dentro de las competencias estatutariamente asumidas, pues a ella corresponde la organización de sus instituciones de autogobierno en el marco de su Estatuto de Autonomía (art. 9.1 E.A.C. y art. 148.1.1.º C.E.)”.

Hemos de partir, por lo tanto, de la competencia constitucional y estatutaria de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de régimen local y, en concreto, en relación con las actividades financieras de los entes locales”.

El Tribunal Constitucional aduce en su apoyo los artículos 9.8 y 48.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que facultarían acciones de control autonómico sobre la Administración local catalana, respetando en todo caso la autonomía que a los entes locales reconoce el artículo 140 C.E.

No habría ningún problema derivado de la posible duplicidad de controles estatales y autonómicos. Así, el FJ 12.º de la citada sentencia afirma:

“La actividad de control realizada por las Comunidades Autónomas no excluye, pues, la que pueda ejercer el Estado, a través del Tribunal de Cuentas, en el ámbito de sus propias competencias sobre la materia.

⁵ Este precepto fue expresamente declarado constitucional por la STC 142/1988, de 12 de julio, cuyo FJ 3.º 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”

⁶ Así lo destaca Embid Irujo en su libro “El Control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos”, INAP, Madrid 1988, pág. 284.

Ambos controles sobre la actividad financiera de las Corporaciones Locales no tienen por qué excluirse mutuamente, sino que pueden coexistir y superponerse”.

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, 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.

2.º Un segundo argumento a favor de la ampliación de competencias del Justicia de Aragón sobre los entes locales aragoneses partiría de la idea de que la defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos reconocidos constitucionalmente es el fin de la misión encomendada a la Institución y que la supervisión de la Administración no es más que un mero instrumento auxiliar —un medio— para el cumplimiento de esa tarea fundamental. Por ello, autores como Alvaro Gil Robles⁷ y Embid Irujo⁸ han afirmado que el concepto de Administración que utilizan las Leyes reguladoras de los defensores del pueblo autonómicos está tratado en un sentido distinto al que habitualmente usan los administrativistas, abarcando las distintas administraciones públicas personificadas o, en un sentido más amplio aún, a las distintas manifestaciones concretas de la función de administrar.»

2.3. INFORME SOBRE EL PROYECTO DE LEY SOBRE INFORMATICA Y PROTECCION DE DATOS EN LA ADMINISTRACION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON EN RELACION CON LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS AL JUSTICIA DE ARAGON

El informe que transcribimos a continuación tiene por objeto expresar el parecer de la Institución acerca de las funciones que a la misma se atribuyen en el citado Proyecto de Ley. El presente informe, emitido por el Justicia Fernando García Vicente, se remitió al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón.

«I. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley sobre Informática y Protección de Datos en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante, el Proyecto de Ley) tiene por objeto regular la utilización de las técnicas informáticas, telemáticas y de telecomunicación por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y por los ciudadanos en sus relaciones con ella e igualmente regula las competencias de los órganos autonómicos aragoneses en la creación y gestión de ficheros automatizados de carácter personal. Por último, la Ley proyectada establece los mecanismos para garantizar la protección de los datos de carácter personal contenidos en los ficheros automatizados.

Sucintamente se ha de recordar que el art. 18.4 de la Constitución dispone que “la Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”. En cumplimiento del mandato constitucional, el legislador estatal dictó la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (en adelante, LORTAD), en cuyo contenido influyeron el Con-

venio de 28 de enero de 1981 del Consejo de Europa, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen así como los trabajos que concluirían en la Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre.

Como señala la Exposición de Motivos de la LORTAD, para asegurar la máxima eficacia de sus disposiciones la Ley encomienda el control de su aplicación a un órgano independiente, la Agencia de Protección de Datos, Ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa con plena independencia de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones (art. 34.2).

Bajo el epígrafe “Organos correspondientes de las Comunidades Autónomas”, el art. 40 de la LORTAD, prevé que, en relación con los ficheros automatizados de datos de carácter personal creados o gestionados por las Comunidades Autónomas, determinadas funciones atribuidas a la Agencia de Protección de Datos, serán ejercidas por los órganos correspondientes de cada Comunidad, a los que se garantizará plena independencia y objetividad en el ejercicio de su cometido. Las funciones que se atribuyen a los “órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas” son las siguientes:

— Velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación y cancelación de datos (art. 36.a).

— Emitir las autorizaciones previstas en la Ley o en sus disposiciones reglamentarias (art. 36. b)

— Dictar, en su caso y sin perjuicio de las competencias de otros órganos, las instrucciones precisas para adecuar los tratamientos automatizados a los principios de la Ley (art. 36. c).

— Atender las peticiones y reclamaciones formuladas por las personas afectadas (art. 36. d).

— Proporcionar información a las personas acerca de sus derechos en materia de tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (art. 36.e).

— Ordenar la cesación de los tratamientos de datos de carácter personal y la cancelación de los ficheros, cuando no se ajusten a las disposiciones de la Ley (art. 36.f).

— Ejercer la potestad sancionadora en los términos previstos en el Título VII de la Ley (art. 36.g).

— Informar, con carácter preceptivo, los proyectos de disposiciones generales que desarrollen la Ley (art. 36.h).

— Recabar de los responsables de los ficheros cuanta ayuda e información estime necesaria para el desempeño de sus funciones (art. 36.i).

— Velar por el cumplimiento de las disposiciones que la Ley de la Función Estadística Pública establece respecto a la recogida de datos estadísticos y al secreto estadístico, así como dictar las instrucciones precisas, dictaminar sobre las condiciones de seguridad de los ficheros constituidos con fines exclusivamente estadísticos y ejercer la potestad a la que se refiere el art. 45 (art. 36.m).

— Ejercer las competencias atribuidas al Director de la Agencia de Protección de Datos en el art. 45 de la LORTAD, ante infracciones cometidas en ficheros públicos:

a) Dictar una resolución estableciendo las medidas que procede adoptar para que cesen o se corrijan los efectos de la infracción”, resolución que deberá notificarse al responsable del fichero, al órgano del que dependa jerárquicamente y a los afectados si los hubiera.

b) Proponer la iniciación de las actuaciones disciplinarias, si procedieran. Las sanciones y el procedimiento serán

⁷ Álvaro Gil Robles: “El Defensor del Pueblo”, Ed. Civitas, Madrid, 1979, pág. 100

⁸ op. cit. págs. 130-131

los establecidos en la legislación disciplinaria de los empleados públicos.

— Ejercitar las atribuciones definidas en el art. 48 de la LORTAD, en los supuestos constitutivos de infracción muy grave, de utilización o cesión ilícita de los datos de carácter personal en que se impida gravemente o se atente de igual modo contra el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y el libre desarrollo de la personalidad. Estas atribuciones son:

c) Requerir a los responsables de los ficheros la cesación en la utilización o cesión ilícita de datos

d) Ejercer la potestad sancionadora

e) Ordenar la inmovilización de ficheros, si el requerimiento fuere desatendido, a los solos efectos de restaurar los derechos de las personas afectadas.

II. EL CONTROL DE LA PROTECCION DE DATOS EN EL PROYECTO DE LEY

A la hora de determinar el esquema organizativo de control en materia de protección de datos, esto es, a la hora de concretar qué autoridad o autoridades asumen las funciones de control en relación con los ficheros automatizados de datos de carácter personal creados o gestionados por las Comunidades Autónomas, se podría pensar, en primer lugar, en una traslación del esquema estatal al ámbito autonómico. Sería la solución adoptada, por ejemplo, por la Comunidad Autónoma de Madrid, cuya Ley 13/1995, de 21 de Abril, de Regulación del Uso de la Informática en el Tratamiento de Datos Personales por la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 13/1997, de 16 de junio, crea la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid como Ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. No es éste el modelo seguido en el Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley, como expresa en su Preámbulo, acude a la peculiar organización institucional de la Comunidad Autónoma, encontrando en el Justicia de Aragón, la institución idónea para el ejercicio de las funciones de control sobre las actuaciones de la Diputación General de Aragón en materia de ficheros automatizados de datos de carácter personal, funciones que se plasman en el Capítulo III del Título II del Proyecto.

Con carácter previo se ha de señalar que, en principio, la atribución al Justicia de Aragón del control de la Administración en materia de protección de datos ha de merecer un juicio favorable en la medida en que proyecta el papel de un institución tradicional sobre un ámbito novedoso, el de la actividad pública en relación con los ficheros automatizados y su incidencia sobre los derechos de los ciudadanos. No obstante, la atribución que comentamos no supone una innovación radical pues no viene sino a concretar para un campo determinado —el control de los ficheros automatizados de datos de carácter personal creados o gestionados por las Comunidades Autónomas— lo que es una de las específicas misiones del Justicia de Aragón, la supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma velando por la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos (art. 34 del Estatuto de Autonomía, arts. 1 y 2 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón). Tanto es así que, aunque las Cortes de Aragón optasen por la creación de un ente análogo a la Agencia de Protección de Datos y le atribuyesen las funciones de control de la Administración autonómica en la materia, nada impediría que el Justicia de Aragón, en el ejercicio de las funciones que la asigna el Estatuto de Autonomía, supervisará de oficio o a instancia de parte la actuación de la Administración pública autonómica en relación con los ficheros automatizados de datos. En este sentido no resulta ocioso recordar que la Disposición Adicional Tercera de la

LORTAD señala que lo dispuesto en dicha Ley “se entiende sin perjuicio de las competencias del Defensor del Pueblo y de los órganos análogos de las Comunidades Autónomas”.

Examinemos las funciones que el Proyecto de Ley atribuye al Justicia de Aragón lo que nos permitirá valorar en qué medida encajan en su configuración institucional como comisionado parlamentario y en su peculiar régimen jurídico inherente a tal configuración.

a) Atribución general (art. 18.1)

El párrafo primero del art. 18 del Proyecto dispone que “El Justicia de Aragón velará por el cumplimiento por parte de los órganos y organismos públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de la legislación sobre protección de datos y controlará su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación y cancelación de datos”. Nada hay que objetar a esta genérica declaración por cuanto la supervisión de la actividad administrativa en relación con los derechos de los ciudadanos no es sino la función característica de los comisionados parlamentarios.

b) Referencia en el informe anual (art. 18.2)

El párrafo segundo del art. 18 del Proyecto señala que “en el informe anual del Justicia de Aragón a las Cortes se valorará la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de tratamiento automatizado de datos de carácter personal”. La posibilidad de que el legislador imponga al Justicia el deber de abordar en su informe anual con carácter específico determinados ámbitos de la actuación administrativa tampoco es nueva pues cuenta con el precedente de la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores, en cuyo art. 6 se establece que el Justicia en su informe anual valorará la actuación de la Administración autonómica en materia de protección de menores con especial referencia al respeto del ejercicio de sus derechos. En la práctica este mandato se plasma en un informe especial que se incorpora como anexo al informe anual.

c) Reclamaciones de los afectados (art. 19)

El art. 19 bajo el epígrafe “Comunicación de la denegación del ejercicio de derechos”, viene a reproducir, para el específico ámbito de la protección de datos, lo que no es sino el esquema de actuación ordinaria del Justicia en el ejercicio de su misión típica de defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos. Así, el art. 19.1 dispone que “sin perjuicio de la posibilidad de recurrir la denegación del acceso, rectificación o cancelación, el afectado podrá poner los hechos en conocimiento del Justicia de Aragón quien, a su vez, lo comunicará inmediatamente al responsable del fichero”. Sí que es novedosa la disposición contenida en los párrafos tercero y cuarto de este precepto, pues la previsión de que la comunicación del ciudadano al Justicia “interrumpirá la tramitación de los recursos administrativos que el afectado hubiera podido interponer contra la resolución del responsable del fichero” hasta que termine la actuación del Justicia de Aragón, momento en el que se reanuda la tramitación de los recursos, supone una inversión en el régimen ordinario previsto en la Ley reguladora del Justicia cuyo artículo 15.4 dispone “Las quejas que se le formulen tampoco interrumpirán los plazos previstos para el ejercicio de las acciones procedentes en vía administrativa o judicial”. Aunque el Proyecto de Ley no se refiere al plazo de interposición de los recursos sino a los plazos de su resolución, resulta obvio que la interposición de una queja ante el Justicia de Aragón, según la Ley reguladora de la Institución, no suspende ni los plazos de interposición ni los de resolución. Por otra parte, la previsión del Proyecto de Ley, que afectaría

a los términos temporales para la resolución de los recursos administrativos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, podría incidir en una competencia de titularidad estatal en la medida en que la regulación de los recursos administrativos se considera parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.ª CE).

De acuerdo con la Ley reguladora del Justicia, cuando éste resolviera sobre las reclamaciones formuladas por los afectados —archivando el expediente por no existir irregularidad o formulando advertencia, sugerencia, recomendación o recordatorio al órgano administrativo titular del fichero— no cabría recurso alguno (art. 15.4 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón). Sin embargo, el art. 17 de la LORTAD dispone que contra las resoluciones de la Agencia de Protección de Datos en relación con las reclamaciones de los afectados, procederá recurso contencioso-administrativo. La aparente disparidad en el régimen de recursos de las dos autoridades de control se podría explicar en el diferente ámbito de ejercicio de las respectivas facultades de control. Así mientras la Agencia estatal extiende sus facultades de control sobre los ficheros automatizados de titularidad pública y privada, el Justicia de Aragón supervisaría, según el tenor de la LORTAD, única y exclusivamente los ficheros creados o gestionados por la Administración autonómica de Aragón. Ello supone que, desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, la falta de control judicial de la decisión del Justicia no vulneraría el derecho del afectado pues siempre habría tenido la oportunidad de recurrir en vía administrativa y judicial la decisión del responsable del fichero que motivó su reclamación ante el Justicia.

d) Inspección

El art. 20 del Proyecto de Ley dispone en su párrafo primero que “El Justicia de Aragón podrá inspeccionar los ficheros a que hace referencia la presente Ley recabando cuantas informaciones precise para el cumplimiento de sus cometidos. A tal efecto podrá solicitar la exhibición o el envío de documentos y datos, o examinarlos en el lugar en el que se encuentren depositados, así como inspeccionar los equipos físicos y soportes lógicos utilizados para el tratamiento de los datos accediendo a los locales donde se hallen instalados”. La facultad de inspeccionar los ficheros es inherente a la actividad supervisora del Justicia en materia de protección de datos. Con carácter general, la Ley Reguladora del Justicia dispone en sus arts. 5.1 y 19.1 el deber de todos los poderes públicos de auxiliar al Justicia en sus investigaciones, concretando en el art. 19.2 ese genérico deber en los específicos de informar, asistir, facilitar la entrada en todos las dependencias, centros y organismos y en proporcionar los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora.

e) Advertencia y proposición de actuaciones disciplinarias

Según el art. 20.2 del Proyecto de Ley, cuando el Justicia de Aragón estime que en un fichero de los sometidos a su control se ha cometido una infracción de las tipificadas en la legislación sobre tratamiento automatizado de datos de carácter personal, “formulará la correspondiente advertencia señalando las medidas que procede adoptar para que cesen o se corrijan los efectos de la infracción”, advertencia que se habrá de notificar al responsable del fichero, a su superior jerárquico y a los afectados si los hubiera. El precepto reproduce lo dispuesto en el art. 45 de la LORTAD con la salvedad de que la norma estatal se refiere a la “resolución” del Director de la

Agencia de Protección de Datos mientras que el proyecto aragonés utiliza la expresión “advertencia”.

La “advertencia” es una de las resoluciones que frente a una actuación irregular de una administración puede dictar el Justicia en el ejercicio de su misión de velar por los derechos y libertades de los ciudadanos. Así el art. 22.1 de su Ley Reguladora establece que el Justicia podrá formular a los organismos y autoridades afectadas advertencias, recomendaciones, sugerencias y recordatorios relativos a sus deberes legales. El art. 43 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón concreta el contenido típico de estas resoluciones y en cuanto a la advertencia la configura 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 art. 21 de la Ley Reguladora”. Quizás sería deseable que en el Proyecto de Ley se sustituyese la expresión “advertencia” por la de “resolución” ya que permitiría al Justicia adoptar aquella forma (sugerencia, recomendación, recordatorio o advertencia) que mejor se adaptase a las circunstancias de la infracción cometida.

En cuanto a la facultad del Justicia de proponer el inicio de actuaciones disciplinarias (art. 20.2) hay que señalar que si bien en la Ley Reguladora del Justicia no se recoge con carácter expreso una atribución de esta naturaleza sí que se pueden encontrar supuestos en los que se faculta al Justicia para que ponga en conocimiento del superior jerárquico las irregularidades en que podría haber incurrido el funcionario subordinado, lo que implícitamente se podría entender como el traslado de una información con la finalidad de iniciar la actividad disciplinaria. Así ocurre cuando el art. 17.1 dispone que “cuando la queja a investigar afectare a la conducta de las personas al servicio de la Administración, en relación con la función que desempeñen, el Justicia de Aragón dará cuenta de la misma al afectado y a su inmediato superior u organismo del que dependa” o cuando, con carácter general, el art. 21.3 señala que “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”.

f) Inmovilización de ficheros

El art. 21.1 del Proyecto de Ley dispone que “En los supuestos constitutivos de una infracción tipificada como muy grave de utilización o cesión ilícita de los datos de carácter personal en que se impida gravemente o se atente de igual modo contra el ejercicio de los derechos ciudadanos y el libre desarrollo de la personalidad que la Constitución y las leyes garantizan, el Justicia de Aragón podrá, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, requerir a los responsables de los ficheros automatizados de datos de carácter personal la cesación en la utilización o cesión ilícita de los datos”. El párrafo segundo añade que “si el requerimiento fuera desatendido, el Justicia de Aragón podrá, mediante resolución motivada, inmovilizar tales ficheros automatizados a los solos efectos de restaurar los derechos de las personas afectadas”.

Dos son las facultades que el precepto transcrito atribuye al Justicia de Aragón cuando se de el supuesto de hecho previsto en la norma. En primer lugar, la facultad de requerir a los responsables de los ficheros la cesación en la utilización o en la cesión ilícita de datos. En segundo lugar, y para el caso de que no fuera atendido el requerimiento, la facultad de inmovilizar el fichero. Nos encontramos ante resoluciones que, con carácter vinculante, imponen al destinatario una determinada actuación (cesar en la utilización o cesión ilícita de datos)

hasta el punto de que, si no fuera observada, se impondría coercitivamente (inmovilización del fichero). La asunción de estas potestades —requerir e inmovilizar— por el Justicia de Aragón encontraría difícil encaje en su configuración institucional por cuanto el Justicia no es una “magistratura de decisión” sino una “magistratura de persuasión” que basa la legitimidad de sus actuaciones en la autoridad que le atribuye su designación parlamentaria y la propia misión que el Estatuto de Autonomía directamente le asigna. El Justicia de Aragón goza de “auctoritas” pero carece de “potestas”, sus resoluciones carecen de fuerza vinculante, no están dotadas de la prerrogativa de ejecutividad característica de los actos administrativos y así el art. 22.2 de la Ley Reguladora del Justicia establece que “las resoluciones del Justicia no podrán en ningún caso, modificar o anular actos o resoluciones administrativas”, lo que encuentra su lógico correlato en la previsión del art. 15.4 de la misma Ley Reguladora al disponer que “las decisiones y resoluciones del Justicia no serán susceptibles de ningún tipo de recurso”.

III. CONCLUSIONES

1.º) La atribución al Justicia de Aragón del control de la actividad pública en relación con los ficheros automatizados de datos de carácter personal creados o gestionados por la Comunidad Autónoma aunque vendría a concretar para un ámbito específico una de las misiones típicas del Justicia de Aragón, la supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma velando por la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos, merece un juicio favorable pues supone el reconocimiento a la labor de esta Institución proyectando su papel sobre aspectos novedosos de la actividad de la Administración pública.

2.º) La previsión de que los afectados puedan dirigirse al Justicia de Aragón formulando reclamación ante la decisión del responsable del fichero de denegar el acceso, la cancelación o la rectificación de datos, así como el reconocimiento de las facultades de inspección para comprobar los hechos denunciados, encajan en la configuración institucional del Justicia de Aragón y en las funciones típicas que el Estatuto de Autonomía y la Ley reguladora le atribuyen. Entendemos, sin embargo, que la presentación de la reclamación ante el Justicia de Aragón no debería suspender los plazos de interposición y resolución de los recursos administrativos.

3.º) También consideramos correcta, desde la perspectiva de la naturaleza y fines de la Institución del Justicia, la facultad de formular advertencias y de proponer actuaciones disciplinarias cuando compruebe la comisión de una infracción de las tipificadas en la legislación sobre tratamiento de datos. Quizás sería deseable que en el Proyecto de Ley se sustituyese la expresión “advertencia” por la de “resolución” ya que permitiría al Justicia adoptar aquella forma (sugerencia, recomendación, recordatorio o advertencia) que mejor se adaptase a las circunstancias de la infracción cometida.

4.º) La atribución al Justicia de Aragón de potestades de naturaleza administrativa, dotadas de la prerrogativa de ejecutividad inherente a los actos administrativos, y que deberían ir acompañadas de los correspondientes mecanismos de control jurisdiccional, no se compadece con su condición de comisionado parlamentario. Por ello, entendemos que la atribución de la potestad de requerir al responsable del fichero la cesación de una determinada actividad con la posibilidad de inmovilizar el fichero si el requerimiento fuera inatendido, vendría a alterar la configuración institucional del Justicia de Aragón prevista en el Estatuto de Autonomía y en su Ley reguladora.”

Debemos reseñar, asimismo, en este apartado dos expedientes tramitados por el anterior Justicia de Aragón D. Juan Bautista Monserrat sobre el Anteproyecto de Ley de la Infancia y Adolescencia y sobre la conveniencia de elaborar un Proyecto de Ley reguladora de las Fundaciones en Aragón.

2.4. ELABORACION DE UNA LEY DE FUNDACIONES

El examen de la situación legal de las fundaciones privadas de iniciativa pública en la Comunidad Autónoma de Aragón, y las posibles disfunciones jurídicas y administrativas a que puede dar lugar dicha situación normativa, llevó a nuestra Institución a dirigir una Recomendación Formal a las Cortes y al Gobierno de Aragón al objeto de que se elaborara una norma con rango de Ley que diera solución efectiva al conjunto de problemas detectados. La Recomendación realizada por el anterior Justicia D. Juan Bautista Monserrat, se publicó en el B.O.C.A. n.º 164, de 12 de febrero de 1998, y señalaba lo siguiente:

«PRIMERA.— Concepto y problemática general de las fundaciones privadas de iniciativa pública:

El término de fundaciones privadas de iniciativa pública hace referencia al fenómeno legitimado por el artículo 6.1 y .4 de la Ley 30/1994 de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general (en adelante, LF). En virtud de esta disposición, las personas jurídico-públicas han quedado facultadas para constituir fundaciones privadas, salvo si sus normas reguladoras específicas lo prohíben.

Por persona jurídico-pública capaz de constituir fundaciones de Derecho Privado nos acogeremos a la dicción del artículo 2.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: así, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, y las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas. Pero el resto de personas jurídico-públicas de naturaleza no administrativa, cuales son los órganos constitucionales y estatutarios autonómicos (Cortes Generales, Defensor del Pueblo, Parlamentos autonómicos, comisionados parlamentarios autonómicos...) y las Corporaciones de Derecho Público, las Administraciones Independientes, las Universidades, etc., también son capaces, según la LF, para crear fundaciones privadas.

La LF introduce en nuestro Derecho —sin regularla con el pormenor que merece— la figura de la fundación privada de iniciativa pública. Sin embargo, en la LF no se hacen precisiones acerca de la caracterización jurídica y posterior dinámica de estos nuevos entes, pues la única prescripción que establece la LF para la creación de los mismos se refiere a la prohibición expresa que pudieren tener en sus normas reguladoras las personas jurídico-públicas matrices para crearlas. Se da por lo tanto un vacío normativo, quedando totalmente a merced de las personas jurídico-públicas creadoras de fundaciones tanto la elaboración de los Estatutos de la fundación como la composición de sus órganos de gobierno (cuestiones esenciales en la vida de la fundación), sin ningún matiz legal. La LF se ha limitado a posibilitar su existencia, posiblemente consciente del atractivo que supone esta figura como ente para el desarrollo de actividades relacionadas con la provisión de servicios a la sociedad en general, sin las “molestas ataduras jurídicas” que se ciernen sobre la actividad normal de los entes típicos del sector público. Las fundaciones privadas de iniciativa pública

carecen de una regulación seria e integral que delimite su papel y sus ámbitos de actuación, sus prerrogativas, sus funciones y su encaje en el organigrama administrativo.

Desde la entrada en vigor de la LF, debemos distinguir entre las fundaciones públicas, esto es, las creadas mediante forma pública de constitución (que en realidad son meras Entidades de Derecho Público, y que a pesar del nombre que se les adjudique no encajan en los supuestos del artículo 6.1 y .4 de la LF), que sirven al concepto clásico de descentralización funcional de la Administración; y las fundaciones privadas de iniciativa pública, que son las que nos interesan aquí, y que sí son verdaderas fundaciones ya que en ellas el mecanismo de constitución es totalmente privado, aunque el impulso fundacional provenga de personas jurídico-públicas y sus órganos de gobierno estén participados o incluso copados por representantes individuales de dichas personas públicas. Este concepto engloba no sólo a las fundaciones privadas de iniciativa pública sino también a las fundaciones privadas de mayoritaria participación pública.

A partir de estas premisas, las dos cuestiones fundamentales que plantean las fundaciones privadas de iniciativa pública son, por una parte, la de su dificultosa caracterización como entes vinculados a la Administración o a algún organismo dependiente de ésta, y por otra la de su significación como instrumentos de "huida" del Derecho Público.

SEGUNDA.— Las dificultades de encaje de estos entes en el organigrama jurídico-público.

El marco legal estatal ya derogado, compuesto entre otros por el Decreto de 26 de julio de 1957, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Entidades Estatales Autónomas, y la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración del Estado, no contemplaba ni siquiera por aproximación la vinculación de las fundaciones privadas de iniciativa pública al sector público. Si bien podía entenderse que su existencia era posible gracias a las disposiciones del Código Civil y al genérico "derecho de fundación" que se otorga en la Constitución a las personas físicas y jurídicas, no quedaba en ningún momento clara la adscripción o no de estos entes al organigrama de los entes públicos. Sin embargo, una interpretación extensiva del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria (LGP en adelante), abría la vía —ya extinguida— que permitía defender la pertenencia de las fundaciones privadas de iniciativa pública al sector público. Esta vía era el hoy derogado artículo 6.5 de la LGP, que hacía una referencia al "...resto de entes del sector público estatal no incluidos...", que según la propia ley, había de regirse "...por su normativa específica...". Al no calificarse estos entes como públicos o privados, podía insertarse la categoría —por aquel entonces incipiente todavía— de las fundaciones privadas de iniciativa pública dentro de los parámetros del sector público. Derogado dicho artículo de la LGP, ya no es posible hallar vinculación orgánica alguna de las fundaciones privadas dentro del sector público. A mayor abundamiento, con la publicación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE en adelante), el cuadro de entes instrumentales se reduce, con carácter de numerus clausus, a la categoría de los Organismos Públicos, que se vinculan a la Administración y se presentan bajo dos figuras: los Organismos Autónomos y las Entidades Públicas Empresariales. Por lo tanto, y desde la LOFAGE, las fundaciones privadas

de iniciativa pública no están englobadas en ningún grupo clasificatorio del sector público, no están nominalmente contempladas en la legislación estatal, pues no existe un artículo comprensivo de los entes "de difícil adscripción", como lo había en la LGP.

Nos encontramos ante una categoría de personificaciones jurídicas de naturaleza privada, a las que no cabe concebir como integrantes del sector público administrativo ni empresarial. La consecuencia de esta situación es la elusión de la aplicación del ordenamiento jurídico-administrativo a las relaciones orgánicas y al funcionamiento en general de estos entes, como enseguida advertiremos.

TERCERA.— Las fundaciones privadas de iniciativa pública como instrumentos idóneos para "huir" de la aplicación del Derecho Administrativo.

Las fundaciones privadas de iniciativa pública son una categoría que sale efectivamente de la órbita del Derecho Administrativo, tanto en el momento de su creación como en su ulterior dinámica. Nos encontramos ante entes privados, instrumentales de la Administración, pero que no pueden ser concebidos como sector público propiamente dicho. El resto de entes instrumentales sí guardan estrecha relación con la Administración que los instituye, pudiendo sujetarse en mayor o menor medida a la legislación jurídico-pública de funcionamiento y control del sector público.

La razón de esta inexistencia de nexos entre las fundaciones privadas de impulso público y las personas jurídico-públicas que las constituyen es que, desde un punto de vista iusprivatista dogmático, no cabe concebir titularidad alguna sobre las fundaciones, ya que éstas son entes totalmente independientes. La fundación es una institución jurídica que, por definición, tiene una dinámica propia desde el momento de su creación, una dinámica que sólo sirve al fin propuesto en el instante de su constitución, quedando desvinculada en ese mismo momento de la voluntad de la persona que la crea.

Dado que las fundaciones no pueden insertarse en un sistema organizativo más amplio al carecer de todo tipo de vinculación y dependencia —conceptualmente hablando, pues en la práctica existen diversos mecanismos para salvar esta "complicación teórica"—, mucho menos entrarán dentro del marco organizativo del sector público. Técnicamente es imposible concebir una fundación privada adscrita a un organismo público, aunque el mismo organismo público la haya creado al amparo de lo previsto en el artículo 6.4 de la LF. En todo caso, tendremos que hablar de una fundación que se halle bajo el especial Protectorado de dicho organismo público, sea éste su creador o no, quedando tremendamente devaluadas las potestades de control o supervisión de la actuación de la fundación por parte del órgano administrativo encargado del Protectorado, de acuerdo con la LF.

Las fundaciones creadas desde las distintas Administraciones Públicas y sus organismos dependientes son entes al margen de la regulación jurídico-pública aplicable a su eventual control financiero y administrativo. Las consecuencias de este reconocimiento no son nada pacíficas, pues revelan otra manifestación más de la constante y criticada "huida" del Derecho Administrativo por parte del sector público. Las personas jurídico-públicas, que dado nuestro modelo constitucional ostentan un régimen estatutario propio y singular, parecen renegar cada vez más de dicho régimen para evitar sin duda lo estricto y riguroso del mismo.

Las fundaciones privadas de iniciativa pública suponen, caso de mantener su situación de vacío normativo y realizar

un uso abusivo de las mismas, un vaciamiento de funciones de la Administración Pública como tal. El fin de articular los servicios administrativos en torno a formas ágiles y cómodas de gestión con el máximo grado de autonomía posible para las mismas no justifica en modo alguno esta excepción absoluta a la aplicación del Derecho Administrativo en las relaciones orgánicas, contractuales, laborales y económicas en general de estos entes privados. La relación de instrumentalidad entre una fundación y la Administración que la crea es más o menos obvia, pero no así la relación mínima de vinculación o dependencia que exige la Ley 30/92 para considerar Administración Pública a un ente de la órbita del sector público, y derivar de dicha consideración la aplicación de la legislación de contratación pública o de control financiero, por ejemplo.

Se trata de una puerta abierta a la discrecionalidad más absoluta, que se manifiesta casi groseramente en la configuración de los órganos de gestión de las fundaciones (Patronato), en que puede llegarse incluso a colocar cargos ajenos a la plantilla de la persona jurídico-pública que impulsa la fundación, elegidos con arreglo a criterios discrecionales, con la sola necesidad de la voluntad política del titular del órgano administrativo que ha creado la fundación. También se revela esta indulgencia en materia patrimonial y económica, pues cabe asimismo cuestionar si el Derecho Administrativo admite la posibilidad de que un patrimonio público, en principio dependiente de su gestión, pueda sufrir una desvinculación automática de este género y por esta vía privada (es decir, mediante el mero otorgamiento de un Acta fundacional ante un notario). Ello implicaría la pérdida del control presupuestario del patrimonio —a salvo de la facultad de control subsistente en manos del Protectorado—, y sin que se asegurase fehacientemente que los bienes o derechos dotados a la fundación servirían al fin o interés público pretendido por la Ley.

La puesta en marcha de la maquinaria económica que entraña la creación de una fundación conlleva la contratación de personal, de suministros, acaso de obras y servicios, las cuales se llevan a cabo al margen de las garantías dispuestas por la legislación jurídico-pública aplicable (la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, en adelante LCAP), siendo éste un campo abonado para la arbitrariedad y el clientelismo. En efecto, las fundaciones privadas de iniciativa pública no se someten al ámbito objetivo de aplicación de la LCAP, aunque sería conveniente realizar una interpretación extensiva del concepto de “poder público”, un criterio funcional y no nominal para determinar la naturaleza cuasipública de estos entes, con el fin de sujetarlos a las prescripciones de la LCAP evitando la elusión de sus controles. Este criterio es el que viene aplicando reiteradamente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en esta materia, como lo demuestra su ya clásica Sentencia de 17 de noviembre de 1993. Así, podría deducirse la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia en la contratación (que la Disposición Adicional Sexta ya predica de las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de las Administraciones Públicas o de sus Organismos Autónomos, o Entidades de Derecho Público) de estos entes, aunque esta solución es insuficiente a todas luces para frenar la imparable “huida” de la aplicación del Derecho Administrativo.

De otro modo, y dada la situación actual de vacío normativo, a través de la fundación privada de iniciativa pública, y en función de su naturaleza y volumen de actividad, puede llegar a gestionarse un patrimonio público más o menos amplio

sin ningún tipo de control administrativo, con exclusión de reglas que en principio tienen su sentido en garantizar ese control que se pretende eludir. Las fundaciones privadas de iniciativa pública escapan hoy incluso al control presupuestario una vez han quedado constituidas, si bien en las leyes de presupuestos anuales sí deberá aparecer consignada la partida dedicada a aportación o dotación inicial, concluyendo ahí el control. Se ha articulado gracias a la LF un nuevo *genus* de ente instrumental que no se diferencia en nada a una eventual concesión arbitraria de una subvención a una persona que además ha sido creada por quien la concede, pudiendo contratar este nuevo ente instrumental con libertad absoluta, ya sea al personal a su servicio, los suministros, obras o servicios necesarios; y la cuestión no es baladí cuando las cifras a manejar sean elevadas o la fundación haya sido diseñada para el ejercicio de una función pública, lo que podría implicar en su caso el ejercicio de algunas potestades públicas.

CUARTA.— La especial situación de las fundaciones privadas de iniciativa pública en Aragón.

Dado el carácter competencial básico del artículo 6.1 de la LF, todas las controversias que venimos apuntando se extrapolan inmediatamente a nuestra Comunidad Autónoma, que carece de un marco normativo específico en materia de fundaciones, a pesar del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, que recoge la competencia exclusiva aragonesa sobre la legislación y ejecución de la misma en materia de fundaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares que desarrollen principalmente sus funciones en Aragón (art. 35.1.27 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, y reformado por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre).

La reciente Ley de la Administración aragonesa (Ley de las Cortes de Aragón 11/1996, de 30 de diciembre) parece pasar por alto este nuevo fenómeno, lo que hace más difícil aún el encaje de esta original figura en el sector público aragonés. La Ley no contempla en su Título VI (título que expone la sinopsis organizativa de la Comunidad Autónoma) las fundaciones privadas de iniciativa pública ni como Organismos Públicos ni como Empresas de la Comunidad Autónoma, pues sólo distingue entre los Organismos Públicos (organismos de carácter administrativo, comercial, industrial, financiero o análogo, y Entidades de Derecho Público sometidas al Derecho Privado), y Empresas Públicas; (bajo la forma de sociedades mercantiles de capital participado mayoritariamente directa o indirectamente por la Comunidad Autónoma —representada por la Diputación General de Aragón—, creadas por Decreto).

A mayor abundamiento, la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, contempla dentro del sector público económico-empresarial aragonés, “al conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico-financiero de los que sea titular la Comunidad Autónoma o alguna de sus entidades dependientes tanto si se rigen por el Derecho Público como por el Derecho Privado”. Ello conlleva la aplicación de los principios de presupuesto, intervención, contabilidad pública e información, recogidos en el artículo 3.1 de la Ley a dichos entes, pero tampoco aclara el panorama a la hora de extender algún tipo de control administrativo sobre las fundaciones privadas de iniciativa pública.

En otro sentido, si se pretende analizar el problema entendiendo las fundaciones como meros conjuntos de bienes (esto es, fundaciones de patrimonio en sentido estricto), hay que atender a la Ley 5/1987, de 2 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón (aplicable a los bienes y

derechos de titularidad de la Comunidad Autónoma), que dispone un similar régimen de controles legales con respecto al patrimonio, al que se aplica el régimen de inventario y el de contabilidad pública, entre otros. La conclusión se reduce a la consideración como entes integrantes del sector público empresarial sólo de las fundaciones creadas por norma jurídico-pública, que son en realidad Entidades de Derecho Público sometidas a los controles administrativos de los cuales escapan las nuevas fundaciones privadas de iniciativa pública. Las nuevas fundaciones privadas de iniciativa pública tampoco pueden ser concebidas como entes integrantes del sector público patrimonial (no están afectas a los servicios públicos de la educación, cultura, deporte, etc.) al faltarles el presupuesto de la titularidad de algún organismo público. Las fundaciones creadas en virtud de la LF son entes privados y al margen de toda regulación de control jurídico-pública, y se sujetan íntegramente a la LF.

Este marco legal absolutamente desconectado del problema que venimos comentando se proyecta sin embargo sobre una realidad social en la que las fundaciones privadas de iniciativa pública comienzan a ser algo más que una mera anécdota.

En efecto, las diferentes Administraciones Públicas aragonesas, en unos casos de forma directa y en otros a través de entes instrumentales, están comenzando a utilizar la figura de las fundaciones privadas de iniciativa pública como medio ordinario para llevar a cabo alguna de sus competencias, especialmente en ámbitos culturales, económicos, sanitarios o asistenciales ...

La cuestión que planteamos tiene ya en estos momentos notable trascendencia por la magnitud que está adquiriendo el fenómeno comentado en Aragón. Sin embargo la gravedad de la situación puede multiplicarse en los próximos años si nos atenemos a la evolución que está teniendo el fenómeno en otras Comunidades Autónomas. De modo singular nos referimos a la posibilidad introducida por el Real Decreto-Ley 10/1996, de 17 de junio sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Insalud, de llevar a efecto la gestión y administración de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de protección de la salud o de atención sanitaria o socio-sanitaria a través de fundaciones. De hecho ya existen en algunas Comunidades Autónomas hospitales de la red pública gestionados a través de la figura de la fundación.

La situación es preocupante. Tenemos un marco legal que desconoce de modo absoluto el nuevo fenómeno de las fundaciones privadas de iniciativa pública. Sin embargo la realidad nos muestra que hay unas fundaciones que se constituyen con aportaciones públicas y actúan fines de interés general, quedando sin embargo excluidas de todo control público, salvo el reducido control que puede ejercer el Protectorado (idéntico, por otra parte al que se ejerce sobre las fundaciones privadas). Es necesario tomar conciencia del problema y estudiar las posibles soluciones que pueden adoptarse.

QUINTA.— Algunas soluciones operadas en las legislaciones autonómicas gallega y balear.

El modelo gallego de control de las fundaciones privadas de iniciativa pública es ciertamente loable, acaso exportable a nuestra Comunidad Autónoma. La Ley gallega 10/1996, de 5 de noviembre, de actuación de entes y empresas participadas en las que tiene participación mayoritaria la Junta de Galicia en materia de personal y contratación, es una norma especial de sometimiento de todos los entes vinculados a lo público, y que presentan dificultades de encaje normativo, al control financiero de la Comunidad Autónoma y a la legislación de contratos públicos, con el fin de evitar la "huida" de los contro-

les del Derecho Administrativo por parte de los nuevos tipos de entes de que se sirve la Administración para desenvolver sus cometidos.

La Exposición de Motivos es muy ilustrativa: pretende que la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia (prescritos por la Disposición Adicional Sexta de la LCAP para las sociedades mercantiles participadas mayoritariamente directa o indirectamente por las Administraciones Públicas o sus organismos dependientes) se extienda a todo el ámbito de actuación de la Administración gallega, cualquiera que sea la forma organizativa que la propia Administración asumiese. Y no sólo eso, pues en orden a alcanzar la mayor transparencia en la actuación de todas aquellas personas jurídicas en las que la aportación de la Junta sea mayoritaria, se incluyen las fundaciones de iniciativa o participación mayoritaria de la Junta, y, lo que es más importante, se amplía el círculo de control al disponerse la exigibilidad del respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de la convocatoria en la selección del personal de estos entes.

Además de estas loables previsiones, la Ley prescribe por si fuera poco una serie de controles a posteriori, cuales son el del sometimiento de las fundaciones de su artículo 1 b) a la doble auditoría financiera anual, tanto del Consejo de Cuentas de Galicia como de la Intervención General de la Comunidad Autónoma —suponemos que sin perjuicio de la tarea fiscalizadora que deberá ejercer paralelamente el órgano encargado del Protectorado de las fundaciones privadas de la Comunidad—. El modelo balear, Ley 2/1996, de 19 de noviembre, de Incompatibilidades de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, es un ejemplo de cautela ante el fenómeno que venimos denunciando. La citada ley de incompatibilidades considera como altos cargos de la Administración Pública balear, y, por lo tanto, dentro de su ámbito de aplicación, a "Los Presidentes, Directores, Gerentes y/o asimilados de las... fundaciones en las que el Gobierno de la Comunidad Autónoma participe, como mínimo, de más del 50% de su patrimonio, cuando los citados cargos sean retribuidos". Se reconoce implícitamente en las fundaciones privadas de iniciativa o mayoritaria participación pública un cierto cariz administrativo o de eventual encaje en la organización administrativa, lo cual conlleva una necesidad de control del fenómeno de este tipo de fundaciones, si bien este control nos parece exiguo e insuficiente en comparación con el sistema previsto por la ley gallega.

SEXTA.— La necesidad de regulación del fenómeno de las fundaciones privadas de iniciativa pública en Aragón.

En el cuadro institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón se ha hecho ya uso de la posibilidad introducida por la LF, como hemos visto, y proponemos unas posibles líneas de actuación de nuestra Comunidad sobre el particular, para llegar a la clarificación del confuso panorama abierto por el artículo 6.1 y .4 de la LF.

Parece oportuno hacer una llamada a las Cortes y al Gobierno de Aragón, con el fin de que adopten, cada uno en el ámbito de sus competencias, las iniciativas necesarias para regular de manera integral la materia de fundaciones, o, cuando menos, para, a través de una regulación específica de las fundaciones privadas de iniciativa pública, paliar las posibles disfunciones que hemos señalado.

Es el momento oportuno para que se aborde legalmente el tema de las fundaciones, y ello por diversas razones: en primer lugar, una nota que avala esta necesidad es la consolidación de las competencias aragonesas en la materia de fundaciones.

Partiendo del hecho de que la Comunidad Autónoma ya gestionaba y ejecutaba la legislación estatal sobre fundaciones a partir del Real Decreto 569/1995, de 7 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de fundaciones y con la llegada reciente de la competencia plena, puede aprovecharse la ocasión para completar el sistema normativo fundacional, con el fin de dotarlo de uniformidad en su regulación legal y administrativa.

Además, otras Comunidades Autónomas también han legislado sobre la materia (Ley catalana 1/1982, de 3 de marzo, Ley gallega 7/1983, de 22 de junio, reformada por la 11/1991, de 8 de noviembre, Ley canaria 1/1990, de 29 de enero, Ley vasca 12/1994, de 17 de junio), y Aragón no parece que deba quedar rezagada en este proceso.

En coherencia con lo discurrido, nuestra propuesta pretende sugerir que se ponga en marcha un Proyecto de Ley de fundaciones aragonesas, con una atención detenida del legislador aragonés sobre los aspectos administrativos del objeto concreto que hemos estudiado: las fundaciones privadas de iniciativa pública que desarrollen principalmente sus funciones en Aragón, y en las que al menos la mayoría de la aportación dotacional provenga de una persona jurídico-pública de nuestra Comunidad Autónoma.

Aquí hemos introducido ya una de nuestras propuestas, cual es la de la inclinación por un doble criterio de aplicabilidad entre los diferentes que pueden contemplarse para considerar el sometimiento de las fundaciones a un determinado régimen legal autonómico. Con este doble criterio se sirven dos intereses de distinto propósito: uno es el de la ampliación del ámbito de aplicación de la eventual ley de fundaciones aragonesas —en lo que concierne a las fundaciones privadas de iniciativa pública— a una garantía funcional, para asegurar que ninguna posible fundación aragonesa quede fuera de las cautelas y previsiones de la futura ley. Contemplar la “participación mayoritaria pública en el patrimonio fundacional” como uno de los criterios definidores del sometimiento de una fundación a los controles jurídico-públicos es un intento de cierre del sistema organizativo de la Administración Pública aragonesa, que responde a la doctrina del “levantamiento del velo”, cuyo fin último es evitar elusiones de controles jurídicos de cualquier tipo con la mediación de personas jurídicas creadas al efecto.

De modo añadido, la opción entre la elección de la sede domiciliaria de la fundación o el ejercicio principal de sus funciones para determinar su sujeción a la legislación autonómica aragonesa no es casual, pues predicar de las fundaciones la vecindad civil aragonesa, es muy relevante en el caso de Aragón, dada la existencia de un Derecho Civil especial propio que puede incidir de modo crucial en la materia que nos ocupa. Está fuera de duda que el sometimiento a todo un corpus jurídico, a un auténtico sistema de Derecho Civil propio, con todas las consecuencias que ello conlleva, resulta más interesante desde el punto de vista legislativo de Aragón que el simple sometimiento a una ley singular, por amplia que sea ésta.

La siguiente cuestión “clave” para articular el sistema de relaciones de las fundaciones con la Administración Pública consiste en atribuir el Protectorado de las mismas a un órgano específico, con expresión de sus funciones concretas, y contemplando la situación que hemos apuntado para el caso de las fundaciones privadas de iniciativa pública: la previsión de mecanismos de coordinación con el Patronato, paralelamente al establecimiento de una serie de reglas o directrices generales sobre la representación de los órganos jurídico-públicos en

el gobierno de cada fundación (reglas de designación de Patronos y precisión de sus incompatibilidades). También el Registro de Fundaciones es susceptible de atención en el proceso de regulación integral que proponemos. Actualmente este Registro está regulado por Orden de 16 de abril de 1996, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Hacemos notar, asimismo, que deberán ser los Estatutos de cada fundación de iniciativa pública quienes recojan una suerte de reversión de la dotación patrimonial a la persona jurídico-pública matriz, para el momento de la extinción y liquidación de la fundación. Esta previsión estatutaria se hace necesaria para asegurar la recuperación de lo dotado si la fundación se extinguiere, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 31.3 de la LF, que permite la reversión de lo dotado sólo en este caso, pues dispone la posibilidad de que el producto de la liquidación de la fundación vaya a parar a entidades públicas. Así, si entidades públicas constituyen fundaciones y las dotan, tienen la facultad legal de recuperar lo dotado, cumpliendo con la precaución de disponer la recuperación en los Estatutos.

No sería desdeñable, al margen de las previsiones legales que se estimase realizar, que se llevase a cabo una revisión especial de las personas jurídico-públicas que, a juicio del legislador autonómico, pudieran o no constituir fundaciones. Con ello se evitaría que un olvido en la configuración legal de las personas jurídico-públicas aragonesas llegase a tener los efectos de una habilitación quizás no deseada.

Para desarrollar este propósito habría que llevar a cabo una revisión de las normas que regulan todas las especies de personas jurídico-públicas en el ámbito aragonés: Ley del Justicia de Aragón, Ley 11/1996, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, Ley 6/1985, de 22 de noviembre, creadora del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón; Ley 6/1987, de 15 de abril, de Mancomunidades de Municipios; Ley 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de Salud; Ley 7/1990, de 20 de junio, del Instituto Aragonés de Fomento; Ley 2/1993, de 19 de febrero, por la que se crea el Instituto Aragonés de la Mujer; Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón; Ley 7/1997, de 10 de octubre, reguladora del Instituto Tecnológico de Aragón; Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón...

SEPTIMA.— Otros problemas particulares a tener en cuenta en el proceso de regulación de las fundaciones privadas de iniciativa pública.

Advertimos, a título de detalles menores, cómo se puede llegar a producir en ciertos casos una paradoja legal, cuando la persona jurídico-pública cree una fundación y al propio tiempo participe o integre el Patronato, convirtiéndose de este modo en Patrona y Protectora a la vez. Por ejemplo, si el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón decide constituir una fundación y encarnar el Patronato a través de personas físicas interpuestas, estará ejerciendo a la vez las tareas de gobierno (indirecto, mediato) de la fundación con las del Protectorado que le encomienda la LF, labores que en principio pudieran ser incompatibles. El problema se hace más patente cuando distintos departamentos administrativos están concernidos: si el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón se encarga del Protectorado, gestionando el control jurídico-financiero de las fundaciones privadas de iniciativa pública de la Comunidad Autónoma, y el Departamento de Economía, Hacienda y Fomento el control estrictamente contable de dichas cuentas, pue-

de haber colisión de competencias entre ambos, o cuando menos un alto grado de descoordinación administrativa.

En cualquier caso, habrá que atender también a la posible incompatibilidad que podría producirse cuando el gerente (o cualquier especie de cargo retribuido) de un fundación privada de iniciativa pública fuera a la vez funcionario público o directivo de una determinada empresa pública. Esta circunstancia puede hacer aconsejable la modificación de la normativa de incompatibilidades de los altos cargos contenida en la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

También presentan relevancia desde el punto de vista de la defensa del interés público de la Comunidad Autónoma de Aragón las implicaciones que se pueden producir en el régimen de incompatibilidades de los Diputados de las Cortes de Aragón, recientemente modificado por Ley 13/1997, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley Electoral, dentro del proceso de profesionalización de las Cortes, con la vinculación profesional (a través de cargo retribuido) a una fundación privada de iniciativa pública de algún ente público de la Comunidad Autónoma (bien sean las propias Cortes, la Diputación General de Aragón...)

Cabe destacar asimismo la fácil confusión nominal que se produce inmediatamente entre las "fundaciones públicas" (que no son tales, como ya hemos discurrido) y las fundaciones privadas de iniciativa pública, pues ambas coexisten bajo la misma denominación en el plano organizativo del sector público, con cometidos en ocasiones idénticos, pero con distintas características formales y materiales. A mayor abundamiento, creemos que debiera ser tenido en cuenta a estos efectos el artículo 3.1 de la LF, que dispone la exclusividad de la denominación de "Fundación" para aquellas entidades sometidas a la LF y que se hallen inscritas en el correspondiente Registro de Fundaciones. Sin duda, tras esta pretensión legal se encuentra la voluntad de salvaguardia de la seguridad en el tráfico jurídico y económico, que puede verse violentada en cierto modo por la convivencia de tan diverso tipo de entes coexistentes bajo una misma denominación.

Por otra parte, hay que recalcar que cuando a las fundaciones creadas por personas públicas les sea encomendada la gestión de una actividad económica, el hecho de que no sean considerables como entes integrantes del sector público supone una excepción de la aplicabilidad de la Ley de la Hacienda aragonesa. Dada su actividad práctica sí deberían ser consideradas como sector público, a pesar de que nominal y conceptualmente ello no sea posible.

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

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 27 de junio, resuelvo:

1.º Efectuar RECOMENDACION FORMAL al Excmo. Sr. Presidente de las Cortes de Aragón y al Excmo Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón, para que se adopten las medidas oportunas en orden a regular de modo preciso el fenómeno de las fundaciones privadas de iniciativa pública de Aragón, salvando las múltiples dificultades técnicas que presenta dicho fenómeno, y de forma que se garantice un eficaz control público de las mismas.

2.ª Llamar la atención acerca de la situación legislativa aragonesa en torno a la institución de la fundación como figura propia del Derecho Civil, merecedora de una regulación integral (hoy posible, gracias a la existencia de competencia

plena sobre la materia fundacional en nuestro Estatuto de Autonomía) desde el punto de vista del actual proceso de reforma del Derecho Civil aragonés.

3.ª Trasladar esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Presidente de las Cortes de Aragón y al Excmo Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón».

La Recomendación puede entenderse aceptada al regularse 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. En efecto, el artículo 2 introduce un nuevo artículo 7 bis en la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma en el que, acogiéndose la terminología utilizada por nuestra Institución (Fundaciones de iniciativa pública), se somete a estos entes al control financiero previsto en el artículo 15.1 de la misma Ley de Hacienda. Se precisan asimismo las notas que permiten caracterizar a estas fundaciones respecto del resto de fundaciones privadas:

«Los consorcios, asociaciones, fundaciones privadas de iniciativa pública y demás entidades con personalidad jurídica propia no incluidas en los artículos anteriores, en los que sea mayoritaria la representación, directa o indirecta, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, quedarán sometidos al control financiero previsto en el artículo 15.1 de esta Ley y deberán obtener autorización del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento para la apertura de cuentas en entidades financieras.

Asimismo, estas entidades vendrán obligadas a formar Presupuesto de explotación y de capital en el caso de que reciban subvenciones de esta naturaleza.

Para la creación y extinción de las entidades citadas, así como para la adquisición y pérdida de la posición mayoritaria, se requerirá autorización del Gobierno de Aragón.

Se entenderá que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón tiene representación mayoritaria en dichos entes cuando tenga capacidad de nombramiento, directamente o a 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 a la constitución de sus recursos propios sea también mayoritaria».

2.5. ANTEPROYECTO DE LEY DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

El Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo remitió a nuestra Institución el texto de un anteproyecto de la Ley de Infancia y Adolescencia que se proponía presentar a las Cortes de Aragón, al objeto que desde el Justicia se le hicieran las observaciones que se estimaran pertinentes acerca de su contenido. Con independencia de las indicaciones que se realizaron en materia de protección de menores, de las que se da cuenta en otro lugar de este Informe, y en ejercicio de la función de defensa del Estatuto, el anterior Justicia D. Juan Bautista Monserrat realizó la siguiente Sugerencia:

«Consideramos oportuno aprovechar la ocasión que se nos ofrece para hacer algunas reflexiones sobre la necesidad de extremar el cuidado en los aspectos civiles que se tratan en la presente Ley.

Es evidente que la Ley se redacta al amparo de la específica competencia que el Estatuto de Autonomía de Aragón reconoce a la Comunidad Autónoma en materia de "protección y tutela de menores" (art. 35.1.28), pero no es menos cierto

que la Comunidad Autónoma ostenta asimismo competencia exclusiva en materia de "conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés" y que muchas de las materias que se regulan en la Ley de la Infancia y la Adolescencia en Aragón presentan indudables aspectos civiles.

En definitiva, la Ley de la Infancia y la Adolescencia, redactada con vocación de norma que regula integralmente los derechos de los menores de edad, afecta de modo directo al título competencial de Derecho civil aragonés. De ello es consciente el redactor que en diversos artículos hace remisiones expresas a la regulación contenida en la Compilación del Derecho Civil de Aragón.

El Gobierno de Aragón cuenta con un órgano consultivo específicamente creado para asesorarlo en el ejercicio de sus competencias sobre Derecho Civil: La Comisión Aragonesa de Derecho Civil, regulada en la actualidad por Decreto 10/1996, de 20 de febrero. Entre sus funciones se encuentra la de informar con carácter preceptivo los Anteproyectos de Ley de conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Aragonés, elaborar, en su caso, los Anteproyectos de Ley sobre esta materia que el Gobierno de Aragón le encomiende y, en general, todo tipo de actividades de asesoramiento, estudio y propuesta al Gobierno aragonés en materia de Derecho Civil.

Es nuestro parecer que sería oportuno dar traslado del contenido del borrador de la Ley de la Infancia y Adolescencia en Aragón a los miembros de la citada Comisión Aragonesa de Derecho Civil. En apoyo de nuestro criterio pueden aducirse dos argumentos:

1.º El ya expuesto del indudable carácter civil de parte de las normas de la Ley de la Infancia y la Adolescencia, lo cual obliga a someter esta norma al conocimiento de la Comisión Aragonesa.

2.º La necesidad de que la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, que en estos momentos está redactando una profunda reforma de la Compilación de Derecho Civil de Aragón, conozca los criterios y las líneas de actuación del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en materia de protección de menores.

Por todo lo expuesto he resuelto

SUGERIR al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo que dé traslado del texto del borrador de la Ley de la Infancia y la Adolescencia en Aragón a los miembros de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil como órgano consultivo del Gobierno de Aragón en todas las cuestiones referentes al Derecho Civil aragonés, a fin de asegurar el necesario respeto a las normas civiles sustantivas de Derecho de Familia contenidas en la Compilación de Derecho Civil de Aragón».

La Sugerencia fue aceptada por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en informe suscrito por el Consejero con fecha 22 de mayo de 1998.

3. EXPEDIENTES DE SEGUIMIENTO DE NORMAS, DISPOSICIONES O ACTOS ESTATALES O DE OTRAS COMUNIDADES AUTONOMAS

3.1. REIVINDICACION DE LIMITES TERRITORIALES DEL MUNICIPIO DE ALBARRACIN CON LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

Incluimos en este apartado un expediente abierto de oficio por nuestra Institución, que tuvo como objeto el análisis de la situación jurídica en que se encontraba un monte propiedad del Ayuntamiento de Albarracín incluido por la Junta de Comuni-

dades de Castilla-La Mancha en un Proyecto de Plan de Ordenación de Recursos Naturales. Tras los pertinentes estudios y comprobación de la documentación disponible, el Justicia Fernando García Vicente emitió la siguiente Recomendación dirigida a la Diputación General de Aragón:

«Visto el Expediente instruido de oficio en esta Institución, con Referencia DII-685/1998-JD, como consecuencia de declaraciones aparecidas en prensa, en las que se ponía de manifiesto que la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha había publicado un Proyecto de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (P.O.R.N.) en el que al parecer incluían 4800 Has. de monte turolense como pertenecientes a la Provincia de Cuenca, de dicha Comunidad Autónoma.

CONSIDERANDO que la problemática planteada en las mismas, podía afectar al ámbito de competencias territoriales de esta Comunidad Autónoma de Aragón y, en consecuencia, a la defensa del Estatuto de Autonomía, en fecha 26-8-1998, por esta Institución se acordó la incoación de Expediente de oficio.

I. ACTUACIONES DE INSTRUCCION

1. Abierto el Expediente, en unas primeras actuaciones se incorporaron al Expediente las referencias aparecidas en prensa en relación a la cuestión objeto de este Expediente.

2. Prosiguiendo las actuaciones de instrucción del Expediente, se tomó contacto telefónico con la Secretaria del Ayuntamiento de Albarracín, concertando una visita a la zona en cuestión, y recabando la aportación de la documentación que sobre el tema pudiera obrar en poder de dicha Administración Local.

3. El día 25-8-98 se obtuvo del Servicio Provincial de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón en Teruel una copia del PORN del Alto Tajo sometido a información pública por la Junta de Castilla La Mancha.

4. Por la tarde de ese mismo día 25-8-98, se realizó visita al Ayuntamiento de Albarracín, recogiendo documentación que se incorpora al Expediente, en concreto:

4.1. Una copia del mismo P.O.R.N.

4.2. Un Informe del Ayuntamiento de Albarracín, fechado el 17-3-97, sobre la línea límite jurisdiccional entre los términos municipales de Albarracín y Cuenca, Teruel-Cuenca y Aragón-Castilla-La Mancha, al que acompañan copias de los siguientes documentos:

4.2.1. De Acta de la operación practicada para reconocer la línea de término y señalar los mojones comunes a los términos de Cuenca (Monte "Veguillas de Tajo") y de Albarracín (Provincia de Teruel), realizada por el Instituto Geográfico y Catastral en fecha 30-9-1909.

4.2.2. De la Sentencia dictada en fecha 31-01-1967, en Recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Albarracín contra la Administración General del Estado y en concreto contra la Resolución del Ministerio de Agricultura de 20 de Marzo de 1963, ampliada a la de 27 de Agosto del mismo año, sobre deslinde del Monte denominado "Vega del Tajo".

4.2.3. Del Boletín Oficial de la Provincia de Teruel, de fecha 22-3-1968, en donde se publicó la Resolución de aprobación del deslinde del Monte núm. 12 del Catálogo de los de Utilidad Pública de la provincia de Teruel, denominado "Vega del Tajo", perteneciente a los propios de Ciudad y Comunidad de Albarracín y sito en su término municipal.

4.2.4. De copias de escritos de reclamación presentados en el Distrito Forestal de Teruel por el Ayuntamiento de GUADALAVIAR durante el periodo de vista del Expediente de destino

de total administrativo del monte n.º 12 del CUP, denominado "Vega del Tajo".

4.2.5. De informe emitido por la Abogacía del Estado de Teruel sobre las reclamaciones presentadas al Expediente de deslinde del Monte n.º 12 del CUP "Vega del Tajo".

4.2.6. De descripción de amojonamientos en "Vega del Tajo" y "Puerto de Bronchales".

4.2.7. De Plano de la zona.

4.2.8. Y de copias de referencias legales (Estatuto de Autonomía).

4.2.9. Fotocopia de un documento de concordia entre Cuenca y Albarracín, del año 1608.

5. Acompañado del Guarda de Montes del Ayuntamiento y del Concejal de Montes, por Asesor de esta Institución se realizó visita a la zona obteniéndose documentación fotográfica de la zona controvertida que se une al Expediente y que se acompaña a este Informe.

6. Con fecha 8-9-98, se solicitó y obtuvo del Servicio Provincial de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón en Teruel copia de los siguientes documentos:

6.1. Copia del Catálogo de Montes de Utilidad Pública (C.U.P.) de la Provincia de TERUEL, en donde se recoge el Monte n.º 12, denominado "Vega del Tajo".

6.2. Copia de las Actas del Deslinde administrativo de dicho Monte n.º 12, "Vega del Tajo", con referencias numéricas de los piquetes que constituyen la colindancia con el deslinde del Monte n.º 126, denominado "Veguillas del Tajo", éste sí de Cuenca.

6.3. Copia del Plano del citado deslinde del Monte n.º 12, "Vega del Tajo".

6.4. Copia de la Situación del Monte n.º 12, en la cartografía del Instituto Geográfico Nacional, a Escala 1:50.000.

7. Asimismo, obtenidos del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transporte, se incorporan al Expediente los siguientes documentos:

7.1. Copia del Decreto 85/1990, de 5 de Junio, de la Diputación General de Aragón, de medidas de protección urbanística en Aragón, en el que se preveía la delimitación del Area de Especial Protección del Alto Tajo y Valle del Cabriel, y del Acuerdo de 28 de Abril de 1992, también de la D.G.A., por el que se aprobó el ajuste de delimitación de las áreas de especial protección urbanística, y entre ellas la citada del Alto Tajo y Valdecabriel.

7.2. Copia de la descripción relativa al Area 6, ALTO TAJO y VALLE DEL CABRIEL, de Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento municipal de ámbito provincial de TERUEL, aprobadas definitivamente por D.G.A. en 1991 (y publicadas en B.O.A. n.º 82 de 4 de julio de 1991, que prevén la necesidad de redactar un Plan Especial para la citada Area. Y copia parcial del Plano general de delimitación de Areas (que se ajusta al Plano del I.G.N.) y el más preciso de delimitación concreta del Area 6, que recoge una delimitación más ajustada al deslinde del Monte 12, "Vega del Tajo".

II. ANTECEDENTES DE HECHO QUE JUSTIFICAN LA TITULARIDAD MUNICIPAL, DE ALBARRACIN, Y EL EJERCICIO CONTINUADO DE JURISDICCION ARAGONESA SOBRE TERRITORIO DENOMINADO MONTE N.º 12 C.U.P. "VEGA DEL TAJO".

1. El Monte n.º 12, del C.U.P. de la Provincia de Teruel, denominado "VEGA DEL TAJO" aparece inscrito en el Registro de la Propiedad de Albarracín, como bien de propios de la Ciudad y Comunidad de Albarracín.

2. El mismo citado Monte n.º 12 del C.U.P. de la Provincia de Teruel, denominado "Vega del Tajo", de propios de la Ciudad y Comunidad de Albarracín fue deslindado por el Distrito Forestal de Teruel, de la Administración General del Estado, reconociendo ésta su ubicación en el término municipal de Albarracín, y, consecuentemente, en el ámbito territorial de la Provincia de Teruel, mediante resolución administrativa de aprobación de deslinde que fue publicada en Boletín Oficial de la Provincia de Teruel de fecha 22-03-1968, aunque como puede comprobarse hay diferencias de superficies entre la descripción que consta en el Registro de la Propiedad y la de esta Resolución de deslinde.

3. La administración y gestión de los aprovechamientos forestales de dicho monte ha venido realizándose desde tiempo inmemorial por la Administración forestal de la Provincia de Teruel, antes y después de la transferencia de competencias en materia de agricultura, ganadería y montes a las Comunidades Autónomas, sin que nunca, hasta la fecha, haya constancia de interferencias de los Servicios administrativos de Cuenca.

4. Aunque recientemente se han hecho desaparecer, o se han desmontado, sin que se tenga constancia de los autores de tal actuación, existían carteles de señalización en las carreteras de acceso a la zona, desde la Provincia de Cuenca que situaban la entrada en territorio provincial de Teruel, al entrar en la zona deslindada como Monte 12, "Vega del Tajo" y permanecen, desde luego, los que acreditan la titularidad de la Ciudad y Comunidad de Albarracín sobre dicho Monte.

5. Desde siempre se ha bacheado y mantenido por TERUEL la Carretera que a través de esa zona da acceso a la Provincia de CUENCA, y actualmente se están ejecutando obras de construcción y mejora de la infraestructura viaria de carreteras en dicha zona, por parte del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la Diputación General de Aragón, sin que por parte de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha se haya puesto objeción alguna a tales obras (PROYECTO CLAVE A-139-TE, de ACONDICIONAMIENTO DE LA CTRA-NACIMIENTO DEL RIO TAJO-LIMITE PROVINCIA DE CUENCA aprobado por la Dirección General de Carreteras, Transportes y Comunicaciones de la D.G.A. en fecha 21-10-97).

6. Al aprobar el Gobierno de Aragón las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento Municipal de ámbito provincial de TERUEL, en 1991, en las mismas se recogía la previsión de elaborar, entre otros, un Plan Especial en la Zona del Alto Tajo y Valle del Cabriel, cuya delimitación en Plano 6 de Areas de Especial Protección, de documentos Anexo, recogía la zona objeto de controversia como zona a planificar por esta Administración Autonómica. Aunque, en cambio, el plano más general, de Delimitación de Areas, al ajustarse a la cartografía del Instituto Geográfico Nacional (I.G.N.) no incluía la citada zona.

7. El Decreto 85/1990, de la Diputación General de Aragón, sobre medidas urgentes de protección urbanística incluía la previsión, como área de especial protección, del Alto Tajo, pero en su delimitación, al ajustarse a la cartografía del IGN, se omitía la inclusión de la zona que ahora es objeto de controversia.

8. Desde el punto de vista orográfico, si bien es cierto que la línea de delimitación provincial situada en el cauce del Río Tajo pudo ser un criterio de delimitación provisional para el Instituto Geográfico y Catastral en su día, la configuración orográfica de la zona, en su situación actual, admite igualmente situar la delimitación provincial con arreglo a la línea

que delimita el cambio de vertientes en los montes que configuran el valle y en la línea que determina el deslinde del Monte n.º 12 de TERUEL con el Monte "Veguillas del Tajo" (n.º 126) éste de la Provincia de Cuenca, separados ambos por un cortafuegos que marca una línea divisoria tan definida (aunque ciertamente a condición de que se siga manteniendo limpio dicho Cortafuegos) como puede ser el cauce del Río Tajo (véase montaje fotográfico adjunto, en donde aparece claramente definida la línea de cortafuegos), o quizá más por ser ésta (la del cauce) una línea muy poco definida a esta altura.

III. CONSIDERACIONES JURIDICAS EN FAVOR DEL RECONOCIMIENTO DE LA TOTALIDAD DEL MONTE N.º 12, "VEGA DEL TAJO", COMO TERRITORIO DE LA PROVINCIA DE TERUEL Y, EN CONSECUENCIA, DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON.

1. El carácter de la línea de división provincial entre TERUEL Y CUENCA, establecida en los trabajos del Instituto Geográfico y Catastral realizados en 1909, en el cauce del Río Tajo, fue meramente provisional. Por tanto, no tiene, a juicio de esta Institución, ningún valor administrativo a efectos jurídicamente definitivos.

2. La división administrativa, municipal y provincial, y actualmente tras la aprobación de nuestra Constitución de 1978, entre Comunidades Autónomas, es una expresión de la organización territorial del Estado (artículo 137 C.E.), que, reconoce la autonomía constitucionalmente garantizada a Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas (art. 140 C.E.), propugnando nuestro Ordenamiento Jurídico el criterio de continuidad del ámbito territorial municipal frente a la excepcionalidad de los enclaves (art. 1.3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales).

3. El Municipio es la "entidad local básica" de la organización territorial del Estado (artículo 11 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local), y siendo el territorio, junto con la población y la organización, sus elementos constitutivos, nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo establece que "todo municipio pertenecerá a una sola provincia" (art.º 2 del R.D.L. 781/1986, de 18 de Abril, y art.º 12 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio). Por tanto, un territorio de propios de una entidad Local, como es el caso del Monte n.º 12 "Vega del Tajo", propiedad de la Ciudad y Comunidad de Albarracín, y que guarda continuidad territorial plena con el resto del territorio municipal, no puede pertenecer administrativamente a otra Provincia que, además, es parte de otra Comunidad Autónoma.

4. El deslinde administrativo del Monte n.º 12, "Vega del Tajo", del C.U.P. de la Provincia de TERUEL, respecto al Monte n.º 126, "Veguillas del Tajo", del C.U.P. de la Provincia de Cuenca, aprobado definitivamente por la Administración del Estado en 1968, que, al no haber sido recurrido en tiempo y forma por la Administración de Cuenca, ha devenido firme, constituye, a juicio de esta Institución, el acto firme y definitivo de delimitación entre ambas Provincias (Teruel y Cuenca) hecho por la Administración del Estado, única entonces competente para definir límites entre Provincias, y a él debe ajustarse la cartografía del Instituto Geográfico Nacional, como organismo éste dependiente de dicha Administración Estatal.

5. El ejercicio continuado de actos administrativos y de gestión sobre el territorio deslindado como Monte n.º 12, "Vega del Tajo", desde tiempo inmemorial por parte de las Administraciones territoriales (Municipal, Provincial y, más recientemente Autónoma) desde TERUEL acredita suficientemente

la plena jurisdicción administrativa sobre dicho territorio, sin que a la misma se hayan planteado, o al menos no consta a esta Institución, ningún acto contradictorio por parte de las Administraciones Territoriales de Cuenca, hasta el planteamiento del caso que ha dado origen a este Expediente.

IV. COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTO.

1. La resolución que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha adopte en su momento, en caso de ser desestimatoria de las alegaciones que pueden formular las Administraciones Territoriales aragonesas directamente afectadas (Diputación General de Aragón, Diputación Provincial de Teruel y Ayuntamiento de Albarracín) solicitando la exclusión del ámbito territorial del P.O.R.N. del Alto Tajo de la totalidad de la superficie del monte n.º 12 del Catálogo de Utilidad Pública (C.U.P.) de Teruel, denominado "Vega del Tajo", puede ser objeto de impugnación ante la Jurisdicción Ordinaria, mediante el oportuno recurso contencioso-administrativo.

2. Sin perjuicio de lo anterior, la vigente Ley Orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, en su artículo 2.1.c., en el mismo sentido que el artículo 161.1.c de nuestra Constitución, atribuye al Tribunal Constitucional la competencia para conocer de los conflictos de competencias entre Comunidades Autónomas.

3. El artículo 61.1 de la citada Ley Orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional, establece que: "pueden dar lugar al planteamiento de los conflictos de competencia las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos", precisando el párrafo 2 del mismo artículo que: "cuando se plantease un conflicto de los mencionados... cuya impugnación estuviere pendiente ante cualquier tribunal, éste suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto constitucional".

4. El artículo 63 de la misma Ley Orgánica 2/1979, al establecer que: "cuando el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma considerase que 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, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito, requerirá a aquélla o a éste para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión", recoge la exclusiva legitimación activa de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para el planteamiento de conflictos constitucionales de competencias establecida en el artículo 162.1.a de la Constitución. En el caso que nos ocupa, correspondería al Gobierno de Aragón, en su caso, requerir de incompetencia a la Junta de Castilla-La Mancha dentro de los dos meses siguientes (artículo 63.2 de la Ley Orgánica 2/1979) al día de la comunicación de la resolución por la que se desestimase las alegaciones de exclusión del ámbito del P.O.R.N. del territorio deslindado como monte n.º 12, "Vega del Tajo", de Albarracín.

5. Si bien es cierto que, tanto la Constitución (art.º 141) como el artículo 52 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, establece que "cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica", en el caso que nos ocupa entendemos, en esta Institución, que la línea de separación entre Provincias recogida en la Cartografía del I.G.N. es provisional y, por tanto, no sujeta su variación a dicho requisito procedimental. Para esta Institución el límite provincial definitivo es el fijado por la Administración

del Estado en 1968 al aprobar el deslinde del Monte n.º 12, "Vega del Tajo" del C.U.P. de TERUEL respecto al Monte n.º 126 "Veguillas del Tajo" del C.U.P. de CUENCA. Sería una variación sobre esa delimitación la que habría de aprobarse, a nuestro juicio, mediante Ley Orgánica, por suponer una variación de límites provinciales definitivos o firmes.

6. Y en todo caso, hemos de advertir que la regulación contenida en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (R.D. 1690/1986, de 11 de julio), en materia de alteraciones de los términos municipales (antes 2 al 16) y en materia de deslinde de términos municipales (arts. 17 al 25) sólo pueden desplegar su plena operatividad en el ámbito de una concreta Comunidad Autónoma, pero no así, entendemos, cuando implica una cuestión de límites entre Provincias que pertenecen a Comunidades Autónomas distintas.

Considerando que la Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón, en su artículo 27.1 faculta a esta Institución para instar al Gobierno de Aragón a presentar conflicto de competencias con otra Comunidad Autónoma en defensa del Estatuto de Autonomía,

HE RESUELTO RECOMENDAR FORMALMENTE AL GOBIERNO DE ARAGON:

PRIMERO.— *Que, en defensa del ámbito territorial de competencias estatutariamente reconocidas a esta Comunidad Autónoma, y de la autonomía constitucionalmente garantizada a la misma, así como a la Provincia de Teruel y al Municipio de Albarracín, se persone como interesado, en la fase de información pública, en el Expediente que se sigue por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y en concreto por su Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, para aprobación de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Alto Tajo, formulando las consideraciones y alegaciones que en Derecho estime procedentes, y en particular solicitando la exclusión del ámbito territorial del citado Plan del espacio deslindado en su día por la Administración forestal del Estado como Monte n.º 12 del C.U.P. de la Provincia de Teruel, denominado "Vega del Tajo", reconocido como bien de propios de la Ciudad y Comunidad de Albarracín, por cuanto al ser éste Municipio de esta Comunidad Autónoma de Aragón, sólo a ésta compete la planificación que a dicho territorio pueda afectar.*

SEGUNDO.— *Que, si se admitieran las alegaciones de exclusión de dicha zona del ámbito del P.O.R.N. por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, reconociendo así ésta la jurisdicción administrativa de Aragón sobre la misma, se inste la rectificación de la cartografía oficial del Instituto Geográfico Nacional para ajustar definitivamente en dicha cartografía el límite entre provincias, y entre Comunidades Autónomas, con arreglo a los límites reconocidos en el deslinde del Monte n.º 12 "Vega del Tajo", del C.U.P. de TERUEL, respecto al Monte n.º 126, "Veguillas del Tajo" del C.U.P. de CUENCA.*

TERCERO.— *Que, en caso de que no prosperasen las alegaciones que realice al citado Expediente, y a la vista de las consideraciones jurídicas que se recogen en el informe que precede y las que estimen procedentes sus Servicios Jurídicos, ejercite las acciones oportunas ante la jurisdicción ordinaria y/o, en su caso, ante el Tribunal Constitucional, para que quede reconocida e incluida dentro de los límites municipales de Albarracín, y, consecuentemente, dentro de la Provincia de Teruel y del territorio de esta Comunidad Autónoma de Aragón, la zona objeto de controversia, el Monte n.º 12 denominado "Vega del Tajo", por ser territorio propio del Municipio de Albarracín, para que, de acuerdo con dicho reconocimiento, se*

rectifique, en consecuencia, el error observado en la cartografía oficial del Instituto Geográfico Nacional, en cuanto a dichos límites provinciales con Cuenca, situando el límite provincial en la línea de deslinde entre los Montes 12, "Vega del Tajo", de Albarracín, y Monte 126, "Veguillas del Tajo", de Cuenca, y no en el cauce del Río Tajo.

CUARTO.— *Dar traslado de esta recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede, al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón.*

Esta recomendación deberá ser publicada en el B.O.A., de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27.2 de la Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón.»

Esta Recomendación fue publicada en el B.O.A. n.º 112, de 23 de septiembre, y ha sido aceptada por la Diputación General de Aragón que, en ejercicio de sus competencias, se ha personado como interesada, en la fase de información pública, en el Expediente que se sigue por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para aprobación de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Alto Tajo, formulando las oportunas alegaciones en defensa de los derechos de nuestra Comunidad Autónoma.

Respuesta de la Administración

Muy recientemente, en fecha 2 de marzo de 1999, ha tenido entrada en esta Institución escrito de la Dirección General de Política Interior y Administración Local de D.G.A., de fecha 23 de febrero de 1999, acompañando copia de la respuesta dada por el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a las alegaciones presentadas. En la citada comunicación de la Administración Autonómica aragonesa a esta Institución se manifiesta:

«En relación con la recomendación formal de fecha 15 de Septiembre de 1998, dirigida al Gobierno de Aragón por esa Institución, en el expediente instruido de oficio con su referencia DII-685/1998-JD sobre el proyecto de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales Alto Tajo, promovido por la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, publicada en el Boletín Oficial de Aragón núm. 112, de 23 de septiembre de 1998, y como continuación de la información facilitada por escrito de fecha 18 de enero de 1999 (salida núm. 4617, de 19-01-1999), remitido por esta Dirección General, adjunta se remite copia compulsada de la respuesta del Consejero de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a las alegaciones presentadas el 18 de septiembre de 1998, motu proprio, por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Diputación Provincial de Teruel, el Ayuntamiento de Albarracín y la Comunidad de Albarracín, en el periodo de información pública, por la que se accede a la exclusión del ámbito territorial del citado Plan del monte "Vega del Tajo", recibida en el día de la fecha en este Centro directivo.

La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón proseguirá las actuaciones de delimitación del término municipal de Albarracín, en coordinación con el Ayuntamiento de Albarracín, la Diputación Provincial de Teruel y la Comunidad de Albarracín, afectados por la decisión que se adopte finalmente por la Administración General del Estado, de acuerdo con la legislación de régimen local aplicable.

Estas actuaciones estarán inspiradas por el principio de colaboración con el Ayuntamiento de Cuenca y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el de defensa del territorio del municipio de Albarracín, de la Provincia de Teruel y del

territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón y por la recomendación de la Institución.»

3.2. RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY ESTATAL 41/1997, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 4/1989, DE 27 DE MARZO, DE CONSERVACION DE LOS ESPACIOS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRE

De entre los diferentes expedientes tramitados a lo largo de 1998 con relación a Leyes estatales, nos detendremos de un modo especial en el relativo a la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (expediente D III-96/97-DEA), que dio lugar a que el anterior Justicia D. Juan Bautista Monserrat dirigiera una Recomendación Formal a las Cortes y el Gobierno de Aragón instando a ambas instituciones a que, en el ejercicio de sus competencias interpusieran recurso de inconstitucionalidad contra la referida norma estatal. La Recomendación fue aceptada, estando en estos momentos en tramitación ante el Tribunal Constitucional sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por las Cortes y el Gobierno aragonés. Transcribimos a continuación la Recomendación realizada por nuestra Institución:

«ANTECEDENTES DE HECHO

1. El día 18 de noviembre de 1997 tuvo entrada en esta Institución escrito en el que D. Gonzalo Albasini Legaz exponía al Justicia su criterio sobre la recién publicada Ley estatal 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

En dicho escrito se denunciaba la posible vulneración del orden competencial establecido por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía aragonés en que incurriría esta Ley estatal, expresándose en los siguientes términos:

“Dicha Ley de Reforma tiene por objeto, según se dice en la Exposición de Motivos, adaptar la Ley 4/89 a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1995, n.º 102/1995, que resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por varias Comunidades Autónomas, entre ellas, Aragón.

Sin embargo, la Ley no se adapta a la Sentencia, al menos en un punto: es el referido a los Parques Nacionales.

La Sentencia determina claramente, a mi juicio, que la declaración de los Parques Nacionales corresponde al Estado mediante ley; e igualmente corresponde al Estado la financiación de los mismos a través de sus Presupuestos.

La sentencia también dice que la gestión de los Parques Nacionales corresponde a las Comunidades Autónomas que tuvieran atribuida la competencia en materia de espacios naturales en sus respectivos Estatutos. Caso de Aragón, Cataluña, y de otras.

Por el contrario la Ley establece que los Parques Nacionales serán gestionados y financiados conjuntamente por el Estado y la Comunidad Autónoma respectiva. Con ello el Estado se atribuye una competencia que no tiene, la gestión, y se descarga parcialmente de otra, la financiación, que le resulta gravosa.

No obstante la Ley establece una excepción: el Parque Nacional de Aigües Tortes y Lago de San Mauricio, declarado por Ley del Parlamento catalán 7/1988, de 30 de marzo, se incorpora a la Red Estatal de Parques Nacionales, pero manteniendo la gestión exclusiva por la Generalidad de Cataluña.

Ello implica una doble discriminación, por lo que respecta a Aragón: por una parte se admite que Cataluña ostenta la

competencia exclusiva para la gestión de “su Parque Nacional”, mientras que Aragón no la tiene en ese mismo grado para la gestión del suyo, el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido.

Por otra parte, se considera Parque Nacional del Estado a un Parque cuyo régimen jurídico ha sido establecido por Ley del Parlamento catalán, con la consecuencia del beneficio financiero que ello comporta. Mientras que Parques aragoneses, como Guara y Posets, declarados por Leyes de las Cortes de Aragón, no tienen acceso a la financiación estatal.”

2. A la vista de los hechos descritos, esta Institución dispuso la apertura de un expediente en ejercicio de las funciones que el Estatuto de Autonomía le atribuye en defensa del mismo, dirigiendo el día 20 de noviembre un escrito al Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Medio Ambiente al objeto de que informara sobre las cuestiones suscitadas.

3. El Consejo del Patronato de la Fundación Ecología y Desarrollo, en su reunión ordinaria celebrada el día 21 de noviembre de 1997 adoptó un acuerdo en el que suscribía íntegramente el contenido del escrito del Sr. Albasini, miembro del mismo Consejo, y que antes hemos reproducido.

Este acuerdo fue remitido al Justicia de Aragón por D. Víctor Viñuales Edo, Director de la Fundación Ecología y Desarrollo, en escrito que tuvo entrada en esta Institución el día 22 de diciembre de 1997.

4. El Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, en escrito recibido en El Justicia de Aragón el día 26 de diciembre de 1997, informó en los siguientes y escuetos términos:

“La citada Ley 41/1997, de 5 de noviembre, modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, con la finalidad de adaptar el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 1995, núm. 102/95.

En materia de medio ambiente, el art. 149.1.23.ª de la Constitución española, reconoce la competencia exclusiva del Estado en cuanto a legislación básica sobre protección del medio ambiente y en aplicación de este precepto se aprobó la Ley 4/1989, declarando preceptos básicos los artículos 19, 22 y 23 (entre otros). Artículos modificados recientemente por Ley 41/1997, de 5 de noviembre, en ejercicio de la citada competencia.

El contenido de los antedichos artículos afecta a la regulación de los Parques Nacionales, dando mayor participación a las Comunidades Autónomas. Requiriéndose para la declaración de Parques Nacionales, Ley de Cortes Generales, así como acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren ubicados, además de establecer que la gestión de los mismos se realice conjuntamente por la Administración del Estado y la de la Comunidad o Comunidades correspondientes.

Cuestión distinta será la valoración respecto de si la Ley 41/1997, ha incorporado correctamente el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 102/1995, de 26 de junio.”

CONSIDERACIONES JURIDICAS

I. DELIMITACION DE LA COMPETENCIA DEL JUSTICIA DE ARAGON

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 33.1.c), encomienda al Justicia de Aragón la defensa del mismo, función cuyo contenido se desarrolla en los artículos 27 a 29 de la Ley 4/1985, reguladora de esta Institución.

El artículo 27 de la Ley reguladora del Justicia señala a este respecto:

“1. Cuando el Justicia estime que una Ley o disposición con fuerza de Ley contradicen el Estatuto de Autonomía de Aragón 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 correspondiente Ley, se dirigirá 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”.

En virtud de las normas citadas puede el Justicia de Aragón analizar si la Ley de Cortes Generales 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres respeta el orden de competencias establecido en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Aragón o, por el contrario, invade competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón.

II. CONTENIDO DE LA LEY 41/1997.

La Ley 41/1997, de 5 de noviembre (publicada en el B.O.E. n.º 266, de 6 de noviembre de 1997) tiene por objeto, según afirma en su Exposición de Motivos, modificar la redacción de diversos preceptos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres a fin de adaptarlos a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia n.º 102/1995, por la que se declaró la nulidad de la disposición adicional quinta de la Ley 4/1989, en cuanto considera básicos sus artículos 21.3 y 4; 22.1, en la medida en que atribuye exclusivamente al Estado la gestión de los Parques Nacionales; y 35. 1 y 2.

Por otra parte la Ley 41/1997 incorpora además preceptos nuevos con la finalidad de regular los órganos de gestión y administración de los Parques Nacionales. De modo singular interesa destacar en este momento que la Ley crea la figura de la Comisión Mixta de Gestión del Parque Nacional, piedra angular de la Ley (según afirma la propia Exposición de Motivos), órgano integrado por igual número de representantes de la Administración General del Estado que de la Comunidad Autónoma en que se halle ubicado el Parque.

En concreto la Ley 41/1997 da nueva redacción al artículo 22 de la Ley 4/1989, afirmando en su apartado 3:

“Los Parques Nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades en cuyo territorio se encuentren situados.

Los Parques Nacionales serán financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y, previo acuerdo con las Comunidades Autónomas, con las aportaciones de recursos presupuestarios que éstas realicen”.

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 4/1989, en la nueva redacción dada por la Ley 41/1997, detalla el sistema de gestión de los Parques Nacionales:

“1. La gestión de los Parques Nacionales se efectuará, en cada uno de ellos, por la Administración General del Estado y por la Comunidad Autónoma en que se halle ubicado, a través de una Comisión Mixta de Gestión, que estará integrada por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministro de Medio Ambiente, que de la Comunidad Autónoma.

2. Si el Parque Nacional se extiende por dos o más Comunidades Autónomas, se mantendrá la composición paritaria entre la Administración General del Estado y el conjunto de las Comunidades Autónomas interesadas.

3. Asimismo, cuando en una Comunidad Autónoma se hayan declarado dos o más Parques Nacionales, existirá una Co-

misión Mixta común para la totalidad de los Parques ubicados en el territorio de dicha Comunidad.

4. La Comisión Mixta quedará válidamente constituida en el momento en el que las Administraciones interesadas designen a sus representantes y se haya reunido por primera vez, a iniciativa del Ministerio de Medio Ambiente.

La presidencia de esta Comisión recaerá cada año, alternativamente, en uno de los representantes de la Administración General del Estado o de las Administraciones Autonómicas.

El Presidente dirimirá con su voto los empates a efectos de adoptar acuerdos que se deriven del ejercicio de las funciones reguladas en la letra j) del apartado 5 de este artículo...”

En otros preceptos de la Ley se introduce una nueva regulación de los Patronatos de los Parques Nacionales (artículo 23 bis) en la que se precisa también que “... el número de los representantes designados por el Gobierno de la Nación y por las Comunidades Autónomas será paritario”.

Todos estos preceptos tienen carácter básico “... a los efectos de lo previsto en el artículo 149.1.23 de la Constitución...”, según afirma la Disposición Adicional Quinta de la Ley 4/1989.

En último término, y frente al régimen general que acabamos de exponer, la Ley 41/1997 introduce una regulación excepcional para un concreto Parque Nacional —el de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici—, al que se le atribuye un régimen de gestión y organización distinto: En oposición al régimen general de gestión compartida Estado-Comunidad Autónoma, en este caso la Ley establece un sistema de gestión exclusiva por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña en su Disposición Adicional Cuarta (esta Disposición es fruto de una enmienda —la n.º 69— presentada por el Grupo Parlamentario Catalán en el Congreso de los Diputados) :

“El Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici se integrará en la Red de Parques Nacionales y tendrá a todos los efectos de la presente Ley la consideración de Parque Nacional, manteniendo, sin embargo, el actual régimen de gestión y organización en los términos establecidos por la normativa autonómica”.

Dicho régimen de gestión y organización viene definido en la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1988, de 30 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici, cuyo artículo 7.º 1 afirma que:

“La gestión del Parque Nacional corresponderá a la Generalidad de Cataluña, a través del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca, y a sus organismos adscritos”.

Por otra parte esta Ley regula los órganos de gestión y participación del Parque adscribiéndolos al Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad. Dentro del Patronato del Parque Nacional, de composición muy amplia, se da participación residual a dos representantes de la Administración del Estado.

III. DELIMITACION DEL PROBLEMA

La Ley 41/1997 ha sido aprobada por las Cortes Generales al amparo del título competencial que ostenta el Estado en materia de “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” (artículo 149.1.23 C.E.).

La regulación que la Ley establece de los Parques Nacionales, y en especial de su gestión parece exceder de la competencia estatal referida, invadiendo las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre la materia. En efecto, Aragón ostenta competencia exclusiva en materia de “...espacios naturales protegidos, sin perjuicio de lo dispuesto en el

número veintitrés del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución” (art. 35.1.15 del Estatuto de Autonomía de Aragón) y competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de “Protección del medio ambiente; normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje” (art. 37.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

El análisis de la cuestión planteada se realizará sobre la base de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional y el estudio de la doctrina científica más autorizada. De modo especial se tendrá en cuenta la doctrina establecida en la sentencia 102/1995, de 26 de junio, antes citada.

No debe olvidarse que no estamos ante un mero problema teórico. Las cuestiones que vamos a suscitar se proyectan en Aragón sobre un concreto espacio natural: Ordesa y Monte Perdido, que fue declarado Parque Nacional por Real Decreto Ley de 16 de agosto de 1918 con la denominación de Parque Nacional de Ordesa o del río Ara y fue reclasificado por Ley 52/1982, de 13 de julio, que amplió el perímetro del mismo y estableció su régimen jurídico especial, todo ello de acuerdo con la entonces vigente Ley 15/1975, de 2 de mayo de Espacios Naturales Protegidos.

IV. DISTRIBUCION COMPETENCIAL EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.

IV.1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Como antes hemos avanzado, para determinar si la Ley 41/1997 respeta o no el orden competencial establecido por la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Aragón, hay que referirse en primer término al artículo 149.1.23 de la Constitución que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”. La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta, por su parte, competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de “Protección del medio ambiente; normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje” (art. 37.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

Es preciso determinar el encaje de estas competencias estatal y autonómica. Si acudimos a la doctrina del Tribunal Constitucional podemos afirmar que se establece en estos preceptos, de acuerdo con la tendencia general actual, la necesidad de que “... el Estado fije las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente, dado el alcance no ya nacional, sino internacional, que tiene la regulación de esta materia, así como la exigencia de la “indispensable solidaridad colectiva” a que se refiere el artículo 45.2... Pero se atribuye también a las Comunidades Autónomas una competencia propia no sólo de ejecución, sino también de “desarrollo legislativo” de la legislación básica, y la de imponer “medidas adicionales de protección”; todo lo cual supone que dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones” (STC 64/1982, FJ 4.º).

Recuerda el Tribunal Constitucional, sin embargo, que “Este esquema primario de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la protección del medio ambiente se complica aún más por su necesaria coexistencia con otros títulos competenciales, unos afines y otros colindantes. En el primer grupo han de clasificarse, ante todo, los espacios naturales cuya protección asumen como competencia exclusiva las Comunidades Autónomas de

Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Navarra y Valencia...” (STC 102/1995, FJ 3.º).

En efecto, la Comunidad Autónoma de Aragón asume en su Estatuto de Autonomía competencia exclusiva en materia de “... espacios naturales protegidos, sin perjuicio de lo dispuesto en el número veintitrés del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución” (art. 35.1.15 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

A la vista de lo anterior, debemos precisar cuál es el alcance de esta competencia sobre espacios naturales y su posible incidencia sobre la competencia estatal en materia de protección del medio ambiente.

La sentencia del Tribunal Constitucional 69/1982, relativa a una Ley catalana de protección de un espacio natural (la zona volcánica de la Garrocha), afirma en su FJ 1.º que “...hay materias, como ocurre precisamente con la relativa a los espacios naturales protegidos acerca de las cuales no figura una reserva competencial a favor del Estado, y en estos casos el propio artículo 149 al comienzo de su párrafo 3 permite que tales materias puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. Como los espacios naturales protegidos no están expresamente incluidos en el artículo 149.1 CE y si lo están como materia sobre la cual tiene la Generalidad competencia exclusiva en el artículo 9.10 de su Estatuto, es indudable que el alcance de la competencia comunitaria sobre espacios naturales protegidos, ... es mucho más amplio de lo que supone el Abogado del Estado y abarca desde luego la competencia legislativa, pues nos encontramos ante un supuesto de competencia exclusiva en sentido estricto.”

El alcance de esta competencia sobre espacios naturales se detalla en la STC 102/1995 en los siguientes términos (FJ 16.º):

“... seis de las Comunidades Autónomas ostentan una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos. Siendo aquéllos el soporte de un título competencial distinto del que cubre la protección del medio ambiente, y no habiéndose reservado el Estado competencia alguna respecto de tales espacios, resulta por una parte posible que esa materia pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, como comprendida en el artículo 149, párrafo 3, de la Constitución y que el perímetro de su actuación sea muy amplio (SSTC 69/1982 y 82/1982).

En consecuencia el protagonismo de esas seis Comunidades Autónomas es mayor y más intenso en este ámbito, situándolas en una posición peculiar más sólida, que a veces puede llegar a invertir su relación con el Estado en tal ámbito... Podría diseñarse como una intersección de la competencia genérica para la protección del medio ambiente y la específica de un elemento suyo, el soporte geográfico acotado, que es a su vez protegido mediante el ejercicio de las correspondientes funciones públicas, competencias, pues, la estatal y la autonómica, concurrentes, que no compartidas...”

En idéntico sentido se expresa el FJ 3.º de la misma sentencia 102/1995:

“... La configuración de los espacios naturales protegidos como objeto de la competencia exclusiva de ciertas Comunidades Autónomas les otorga un mayor protagonismo y refuerza su posición sirviendo de freno para la penetración de las competencias estatales sobre protección del medio ambiente. En virtud de la competencia sobre espacios naturales protegidos, las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida podrán dictar normas de protección y conservación de estos espacios y realizar la actividad de ejecución que estimen pertinente, siempre que respeten la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente...”

No ignoramos que los propios Estatutos de Autonomía (entre ellos el de Aragón) encuadran esta competencia, no obstante su carácter exclusivo, en el marco del artículo 149.1. 23 de la Constitución, es decir, precisamente en el marco de la protección del medio ambiente, cuya legislación básica estatal en todo caso debe respetarse.

Tampoco ignoramos el carácter complejo y transversal de la competencia estatal en materia de medio ambiente. El Tribunal Constitucional en su sentencia n.º 102/1995 lo resume en los siguientes términos (FJ 3.º):

“El carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias, tanto estatales como autonómicas, con un carácter metafóricamente “transversal” por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias...”

Sin embargo, el Tribunal Constitucional recuerda a continuación: “...Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar su “vis expansiva”... sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos (STC 125/1984)”.

Reitera la misma sentencia 102/1995 en su FJ 7.º que la incidencia del título competencial estatal en materia de medio ambiente “... no puede ser tal que permita, al socaire de una protección del medio ambiente más aparente que real, la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo básico”.

Es preciso, por tanto, analizar el alcance concreto de la competencia estatal en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente y determinar las posibles modulaciones que pueda tener esta competencia por razón de su carácter transversal, por la existencia de un específico interés general de carácter nacional que debe protegerse o por la presencia de títulos competenciales concurrentes como es el caso de la competencia exclusiva en materia de espacios naturales que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón.

IV.2. DELIMITACION DE LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE “LEGISLACION BASICA SOBRE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE”.

Señala el profesor García de Enterría que “la regulación básica estatal se expresa en una regulación general o nacional unitaria, que es lo que distingue el supuesto de aquellos otros en que la competencia normativa autonómica es completa y no limitada al desarrollo de unas bases...”

La Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 (FJ 8.º) afirma en este sentido:

“... Lo básico incorpora la acepción de fundamento o apoyo principal de algo, con vocación por la esencia, no de lo fenoménico o circunstancial, cuya finalidad consiste en “asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo” (STC 48/1981) y, en la materia que nos ocupa “el encuadramiento de una política global del medio ambiente” (STC 64/1982), haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad (artículo 45 CE)”

Como afirma el profesor Domper Ferrando “la satisfacción del interés general justifica, pues, la existencia de una regulación uniforme con vigencia en toda la nación. ... La legis-

lación básica fijará, pues, un marco general, un mínimo común denominador que deberá ser respetado por las Comunidades Autónomas en sus diversas intervenciones.”

En suma, se trata de los “aspectos centrales, nucleares del régimen jurídico de una determinada Institución” (STC 76/1986), que garantizan la “uniformidad en la ordenación jurídica de la materia” (STC 18/1982), y que cumplen tres características, según Concepción Rodríguez Marín: generalidad, estabilidad y homogeneidad.

No obstante lo anterior, es posible que las exigencias de ese interés general (núcleo material de interés general, en expresión del profesor García de Enterría) que define el contenido de las competencias estatales de normación básica (círculo interior, siguiendo al profesor García de Enterría) requieran una normación pormenorizada. En ese caso el pormenor sería también competencia del Estado. Ese detalle podría no detenerse en la esfera de la normación, sino incluso llegar al ámbito de los actos de gestión o ejecución. Se trataría de supuestos en los que la gestión debería realizarse, siguiendo al mismo autor, “desde criterios o valoraciones nacionales, por lo que no resultan separables del nivel de formulación normativa”.

Por ello el Tribunal Constitucional ha admitido en diversas ocasiones que la defensa del interés general autorice al Estado la realización de actos de ejecución, en la medida en que aseguren la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases. Se trataría de garantizar “la preservación de lo básico” o en otras palabras “la preservación de un tratamiento uniforme” (SSTC 56/1983 y 57/1983).

Así la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 147/1991, en su FJ 4.º afirma:

“... la doctrina constitucional ofrece diversos ejemplos de supuestos, ciertamente muy excepcionales, en los que ha admitido la categoría conceptual de actos de ejecución de naturaleza básica, si bien requiere la presencia de alguna especial razón que, de manera manifiesta, así lo justifique, como ocurre cuando el acto de ejecución afecta a intereses de varias Comunidades Autónomas o comporte márgenes amplios de discrecionalidad que sólo pueden ser encomendados a instancias generales (SSTC 1/1982 y 44/1982), se produzcan situaciones de urgencia y sea preciso evitar daños irreparables o se trate de preservar la normativa de una institución considerada básica y por vía de conexión (STC 75/1983), pronunciándose en el mismo sentido las SSTC 48/1988 y 49/1988, en la primera de las cuales se establece que “excepcionalmente pueden considerarse básicos ... ciertos actos de ejecución, cuando por la naturaleza de la materia resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases”, diciéndose en la segunda de dichas Sentencias “que las bases pueden contener regulaciones detalladas de materia, aspectos concretos e incluso actos de ejecución cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de competencias establecidas”

El Tribunal Constitucional aplica esta doctrina a la materia concreta de la protección del medio ambiente en su sentencia 329/1993, cuyo FJ 4.º afirma:

“Es cierto que la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado puede requerir la intervención del Estado, para evitar daños irreparables, pero ello ha de realizarse asegurando un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema. Ello, al igual que justifi-

ca la facultad de coordinación, puede permitir además que, en ocasiones excepcionales, el Estado, titular de la legislación básica, pueda realizar actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia, para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases (STC 48/1988), y que en este caso además se conectan con la garantía del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45.1 CE)..."

El Tribunal Constitucional, sin embargo precisa los límites hasta los que puede llegarse con esta actuación estatal (de reglamentación o de mera ejecución) amparada en la competencia de normación básica.

"...Con ello quiere decirse que las reglas y actos que merezcan la calificación de básicos no pierden tal consideración, aunque descendan a un plano de detalle y minuciosidad, que dificulte o incluso impida el desarrollo normativo autonómico o la adopción de determinados actos de ejecución, puesto que ello, según se deja dicho solamente determinará la invasión de la competencia de la Comunidad en aquellos casos en que la actuación estatal no venga justificada por algunas de las razones que se dejan expuestas u otras de igual o análogo sentido y alcance excepcionales.

Por lo tanto, deberá en cada caso concreto examinarse si el detalle y minuciosidad de la reglamentación estatal o el acto de ejecución realizado por instancias centrales goza de cobertura justificativa suficiente por responder a la necesidad de asegurar los fines de unidad normativa mínima que legitima la competencia básica estatal" (STC 147/1991, FJ 4.º).

V. EXTENSION DE LA COMPETENCIA DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE RECONOCIDA AL ESTADO POR LA STC 102/1995.

Al amparo de la doctrina que acabamos de exponer en el anterior fundamento jurídico, el Tribunal Constitucional, al analizar en su sentencia 102/1995 la adecuación al orden constitucional de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, precisa el alcance de la competencia estatal de legislación básica sobre protección del medio ambiente, introduciendo algún matiz específico:

"... en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo "menor que en otros ámbitos", no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1.º, D, in fine) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido" (STC 102/1995, FJ 8.º).

En cuanto a la competencia de gestión o ejecutiva en materia de protección del medio ambiente, el Tribunal Constitucional proclama con carácter general que corresponde sin ninguna duda a las Comunidades Autónomas. Así el FJ 18 de la STC 102/1995 afirma:

"Si en el engranaje de las competencias normativas del Estado y de las Comunidades pudiera crearse alguna zona en sombra o algún problema de límites, no ocurre lo mismo tratándose de la "gestión", que corresponde en principio a las Comunidades Autónomas. No sólo la Constitución la encomienda a aquéllas, sino que además estatutariamente se les defiende la función ejecutiva no sólo en el ámbito entero de la protección del medio ambiente, comprendidos los espacios naturales, trátase de las normas básicas como de las adicionales

y de las que se dicten para su desarrollo, legislativas y reglamentarias, estatales o no, sino también en las diferentes facetas que conllevan la administración, la inspección y la potestad sancionadora... El juego recíproco de las normas constitucionales (artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE) y de las estatutarias pone de manifiesto "sin lugar a dudas, que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general... corresponden a" las Comunidades Autónomas "y no al Estado" (SSTC 149/1991 y 329/1993)..."

En armonía con lo anterior el Tribunal Constitucional niega el carácter básico de los apartados 3 y 4 del artículo 21 de la Ley 4/1989, en cuanto estos preceptos atribuyen al Estado competencias ejecutivas en materia de espacios naturales.

Sin embargo, la STC 102/1995 acepta una excepción concreta a la negación general de competencias ejecutivas en favor del Estado en esta materia: Los Parques Nacionales. Para argumentar en favor de esta posibilidad se apoya en la doctrina sentada por el propio Tribunal sobre la extensión excepcional de las competencias de normación básica en determinadas circunstancias:

"... el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosa mente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad..." (STC 102/1995, FJ 8.º).

Si bien el Tribunal Constitucional acude a continuación en el mismo fundamento jurídico 8.º al argumento de considerar que en este caso se produce en realidad "... la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (artículo 149.3 CE)...", debemos rechazar con rotundidad esta afirmación pues no apreciamos la existencia de ningún título competencial residual que se pueda insertar entre las competencias básicas del Estado en materia de protección del medio ambiente y las de normas adicionales, desarrollo legislativo y ejecución en esta materia que corresponden a las Comunidades Autónomas (a las que hay que sumar las exclusivas en materia de espacios naturales protegidos que corresponden a Aragón). Por otra parte, se trata de una construcción artificiosa e innecesaria, pues, como venimos afirmando, según el propio Tribunal Constitucional la competencia de normación básica puede extenderse hasta el plano de los actos meramente ejecutivos, siempre que las exigencias del interés general a que responde lo básico así lo precisen.

Pues bien, la justificación de la extensión excepcional de las competencias estatales en materia de Parques Nacionales se realiza por el Tribunal Constitucional invocando precisamente las exigencias de protección de ese interés general material que define lo básico, en los siguientes términos:

"Los Parques Nacionales son una realidad singular, por muchas razones... La Ley que hoy enjuiciamos recoge esta cate-

goria de espacio natural, que clava la más honda raíz en su carácter simbólico por tratarse de una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo que podría llamarse personalidad ecológica, y signo distintivo en suma que identifica a un país y con el que se identifica... La característica que sirve para definirlos pone de manifiesto simultáneamente la concurrencia de un interés general para el conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse, diluirse y perderse en la trama y urdimbre de la estructura ecológica de la península o de sus archipiélagos.

La posibilidad, pues, de su mera existencia reúne todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo y primario en la materia como los reúne la configuración abstracta que actúa como presupuesto de hecho de la declaración..." (STC 102/1995, FJ 21.º).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no acepta la misma respuesta para la gestión de los Parques Nacionales, que la Ley 4/1989 atribuía en exclusiva al Estado:

"... no vale la misma respuesta para la gestión de los Parques Nacionales, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado, aun cuando sus funciones en esta materia no se agoten en la declaración del interés general de ese espacio natural que le haga merecedor de protección, pues la norma, tal y como aparece diseñada, desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de algunas de ellas, con una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos. No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado..." (STC 102/1995, FJ 22.º).

El juego de ese margen que corresponde al Estado en el ámbito de la gestión de los Parques Nacionales debe ser entendido en un sentido restrictivo por imperativo de la propia sentencia 102/1995 que en su fundamento jurídico 18 precisa: "... las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general... corresponden a" las Comunidades Autónomas "y no al Estado" (SSTC 149/1991 y 329/1993), a quien le queda un margen para tal tipo de actuaciones singulares en el estricto perímetro delimitado más atrás, en el lugar adecuado de esta Sentencia... "La Sentencia se remite, en definitiva, al fundamento jurídico 8.º—antes reproducido— en el que se detallan las condiciones que deben concurrir para poder extender la competencia de "legislación básica" más allá del estricto campo de la normación.

Por tanto, el Tribunal Constitucional rechaza que con relación a la gestión de los Parques Nacionales confluya con la misma intensidad ese interés general homogeneizador de carácter supraautonómico que está en el sustrato de las competencias de "legislación básica" que corresponden al Estado en esta materia. Sólo de modo excepcional y por tanto restrictivo acepta la participación del Estado y ello como mera posibilidad (recordemos que la sentencia afirma exactamente con relación a la gestión de Parques Nacionales: "...sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado").

De modo gráfico, el FJ 4.º de la STC 329/1993 limita esa participación residual en actos de gestión a los "...actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia

para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases...".

VI. INADECUACION DE LA LEY 41/1997 A LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

La aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en esta materia (y de modo especial a través de la tanta veces citada sentencia 102/1995) que hemos procurado describir de modo minucioso, nos lleva a la conclusión de que la Ley de Cortes Generales 41/1997, de 5 de noviembre, desborda de modo flagrante el título competencial a cuyo amparo se ha aprobado (legislación básica en materia de protección del medio ambiente: art. 149.1.23 C.E.) e invade las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón relativas a ejecución en materia de protección del medio ambiente (art. 37.1.3 E.A. Aragón) y las competencias exclusivas de la Comunidad en materia de espacios naturales protegidos (art. 35.1.15 E.A. Aragón).

Los preceptos afectados por el vicio de inconstitucionalidad son todos aquéllos que regulan, con carácter general, la gestión de los Parques Nacionales, considerados en relación con la regulación específica que establecen la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/1989 —en la nueva redacción dada por la Ley 41/1997— (que integra al Parque de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici en la Red de Parques Nacionales) y la Disposición Adicional Quinta de la Ley 41/1997 (que reitera la integración del Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici y lo exceptúa del régimen general de gestión y organización establecido en la Ley, remitiéndose a la normativa autonómica).

La vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma tiene un doble carácter que explicaremos a continuación:

1. En primer lugar, la regulación aprobada por las Cortes Generales en materia de gestión de los Parques Nacionales no puede incardinarse dentro del campo de lo básico, por faltarle el factor esencial que define este concepto: "la preservación de un tratamiento uniforme" (SSTC 56/1983 y 57/1983).

Recordemos que lo básico se identifica con los "aspectos centrales, nucleares del régimen jurídico de una determinada Institución" (STC 76/1986), que garantizan la "uniformidad en la ordenación jurídica de la materia" (STC 18/1982) y que, si bien el contenido de las competencias estatales de normación básica puede requerir un desarrollo pormenorizado —que también sería competencia del Estado—, que incluso llegue al ámbito de los actos de gestión o ejecución, debe tratarse de supuestos en los que la gestión ha de realizarse, siguiendo al profesor García de Enterría, "desde criterios o valoraciones nacionales, por lo que no resultan separables del nivel de formulación normativa". Es decir, para poder admitir la extensión de lo básico hasta el nivel de los actos de ejecución, es preciso que estos actos aseguren la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases. Se trataría de garantizar "la preservación de lo básico".

Pues bien, no es posible aceptar que la regulación estatal de la gestión de los Parques Nacionales respete estos límites, toda vez que existen dos regímenes diferenciados. De modo paradójico, y partiendo de la realidad incontestable de que las competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas y de que la gestión participada por el Estado de los Parques Nacionales es una excepción singular al sistema, la Ley 41/1997 vendría a establecer esta excepción como régimen general de los Parques Nacionales y aceptaría en cambio como excepción la situación de Aigües Tortes (gestión exclusiva por parte de la

Comunidad Autónoma de Cataluña), que en realidad se corresponde a la regla general. De modo gráfico, lo excepcional se hace general y lo general se convierte en excepción.

Es cierto que ese "interés general" —que define el núcleo de lo básico y que autoriza al Estado a llegar a asumir competencias de gestión o mera ejecución para asegurar su efectividad— ha de ser precisado por el legislador estatal que goza de un amplio margen de libertad en su determinación (vid. por ejemplo STC 37/1981, FJ 1.º), de modo que tiene "... completa libertad dicho legislador para establecer con carácter general las bases de la materia..." (STC 32/1983). Pero ello no es óbice a que existan unos límites a esa libertad del legislador.

En lo que ahora nos importa, uno de esos límites, según señala el profesor García de Enterría es que "... esa libertad del legislador estatal, como ocurre siempre, no puede ir contra calificaciones constitucionales, y a la vez debe servir a los valores constitucionales positivos".

Es evidente que aberra a los más elementales principios constitucionales la articulación de un sistema en el que de forma absolutamente arbitraria se introducen dos regulaciones diferentes para un conjunto de elementos idénticos: la Red de Parques Nacionales.

Si recordamos las especificaciones exigidas por el Tribunal Constitucional para que una diferenciación normativa pueda considerarse no discriminatoria, nos encontraremos con que "... resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida,..." (STC 75/1983, FJ 2.º). En definitiva, y de acuerdo con la STC 209/1988, "las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad, en suma, cuando cabe discernir en ellas una finalidad no contradictoria con la Constitución y cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, con el fin así perseguido".

Pues bien, el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici no presenta ninguna peculiaridad que lo permita distinguir de la Red de Parques Nacionales (al margen de la singularidad de todos y cada uno de ellos, la cual es innegable).

Podría aducirse que la reclasificación de los Parques Nacionales exigida por la Ley de Espacios Naturales de 1975 se realizó de modo singular por una Ley autonómica en el caso de Aigües Tortes —Ley del Parlamento de Cataluña 7/1988— y que su régimen jurídico viene definido por esta Ley. Sin embargo estos argumentos no resisten la más mínima crítica. Con independencia de la discusión sobre si la Ley catalana de reclasificación del Parque tuvo o no los efectos pretendidos, lo cierto es que el Parque queda integrado en la Red Estatal por declaración del legislador nacional a través de la modificación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/1989 realizada por la Ley 41/1997 y, desde ese mismo momento es Parque nacional a todos los efectos. Por otra parte, en este caso no cabe argumentar que existe una Ley del Parlamento de Cataluña que debe respetarse porque de todos es sabido que la legislación autonómica que regula una materia queda "desplazada" (en expresión del profesor García de Enterría) o, como señala el Tribunal Constitucional, queda viciada por inconstitucionalidad sobrevenida (SSTC 87/1985, 137/1986, 127/1987...) cuando el legislador estatal aprueba una nueva regulación de carácter básico.

Lo insólito es que, frente a lo que acabamos de exponer, se establezca una regulación con pretensiones de "básica" y se exceptúe de la misma una normación concreta, la contenida en la Ley catalana 7/1988, que resulta contraria a las normas "básicas".

Desaparece, por tanto, la razón fundamental que autoriza al legislador estatal a definir un sistema con la pretensión de "básico": garantizar la uniformidad, la identidad última del régimen jurídico de la protección del medio ambiente.

Recordemos que la propia sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 (FJ 8.º) afirma en este sentido:

"... Lo básico incorpora la acepción de fundamento o apoyo principal de algo, con vocación por la esencia, no de lo fenoménico o circunstancial, cuya finalidad consiste en "asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo" (STC 48/1981) y, en la materia que nos ocupa "el encuadramiento de una política global del medio ambiente" (STC 64/1982), haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad (artículo 45 CE)"

En conclusión, debemos afirmar que el dual régimen de gestión de los Parques Nacionales introducido por la Ley 41/1997 es inconstitucional por su evidente falta de carácter básico.

2. Existe un segundo motivo en la vulneración que denunciábamos de las competencias de la Comunidad Autónoma.

Esta tacha de inconstitucionalidad afecta de modo especial a los artículos 21.3 (que establece un sistema de gestión conjunta de los Parques Nacionales), 23 (que detalla el régimen de gestión conjunta, de naturaleza paritaria Estado-Comunidad Autónoma, de estos Parques), y 23 bis (que regula el Patronato del Parque Nacional como órgano de participación de la sociedad, y en el que la representación del Gobierno de la Nación y de las Comunidades Autónomas será paritaria).

Nuestra argumentación tiene por finalidad demostrar que, con independencia de la falta de carácter básico de la doble regulación del sistema de gestión de los Parques Nacionales, y centrándonos de modo exclusivo en el sistema general definido en los artículos 21.3 y 23 de la Ley 4/1989, en la nueva redacción dada por la Ley 41/1997, este régimen general de gestión tampoco respeta la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 102/1995, y ello por dos razones:

2.a). Una primera razón tiene carácter general y puede ser esgrimida por todas las Comunidades Autónomas. En efecto, recordemos que, como más arriba hemos señalado, el Tribunal Constitucional define el alcance de la excepcional competencia del Estado en materia de gestión de Parques Nacionales en los siguientes términos:

"... no vale la misma respuesta para la gestión de los Parques Nacionales, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado, aun cuando sus funciones en esta materia no se agoten en la declaración del interés general de ese espacio natural que le haga merecedor de protección, pues la norma, tal y como aparece diseñada, desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de algunas de ellas, con una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos. No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que sólo residualmente, en ciertos supuestos limi-

te que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado...” (STC 102/1995, FJ 22.º).

El juego de ese margen que corresponde al Estado en el ámbito de la gestión de los Parques Nacionales debe ser entendido en un sentido restrictivo por imperativo de la propia sentencia 102/1995 que en su fundamento jurídico 18 precisa: “... las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general... corresponden a” las Comunidades Autónomas “y no al Estado” (SSTC 149/1991 y 329/1993), a quien le queda un margen para tal tipo de actuaciones singulares en el estricto perímetro delimitado más atrás, en el lugar adecuado de esta Sentencia... “La Sentencia se remite, en definitiva, al fundamento jurídico 8.º—antes reproducido— en el que se detallan las condiciones que deben concurrir para poder extender la competencia de “legislación básica” más allá del estricto campo de la normación.

Por tanto, el Tribunal Constitucional rechaza que con relación a la gestión de los Parques Nacionales confluya con la misma intensidad ese interés general homogeneizador de carácter supraautonómico que está en el sustrato de las competencias de “legislación básica” que corresponden al Estado en esta materia. Sólo de modo excepcional y por tanto restrictivo acepta la participación del Estado y ello como mera posibilidad (recordemos que la sentencia afirma exactamente con relación a la gestión de Parques Nacionales: “...sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, pueda participar en ella el Estado”).

De modo gráfico, el FJ 4.º de la STC 329/1993 limita esa participación residual en actos de gestión a los “...actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases...”.

Pues bien, no nos parece que la definición de un sistema general de gestión paritario —Estado-Comunidad Autónoma— de los Parques Nacionales se adecue a esta doctrina constitucional. El legislador estatal prescinde de hacer ese esfuerzo de delimitación del contenido mínimo necesario de coparticipación que debe corresponderle en la gestión de los Parques nacionales para salvaguardar la unidad del sistema y conseguir la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases y soluciona el problema con el insólito recurso de acudir a un genérico y excesivo sistema de gestión paritaria. En nuestra opinión el legislador estatal se excede y vulnera de modo flagrante el contenido de la doctrina del Tribunal Constitucional.

Podemos citar como singular botón de muestra el concreto tratamiento que realiza el legislador estatal de un importante órgano de los Parques (no de gestión, en este caso, sino de participación): el Patronato.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 102/1995 había señalado lo siguiente con relación al régimen de los Patronatos contenido en la originaria Ley 4/1989: “... el artículo 23 diseña un Patronato para cada uno de los Parques Nacionales con las funciones de proponer, informar o vigilar, y en ningún caso decisorias, en la línea de coparticipación sugerida más atrás, donde estarán presentes todas las Administraciones implicadas o comprometidas. No son órganos gestores sino colaboradores, pero su estructura plural con funciones adjetivas o secundarias respeta la participación de las Comunidades Autónomas”.

Pues bien, el primitivo artículo 23, no afectado de tacha de inconstitucionalidad, se limitaba a asegurar la participación

de todos los intereses implicados. La actual redacción añade, de modo obsesivo a nuestro parecer, que “el número de los representantes designados por el Gobierno de la Nación y por las Comunidades Autónomas será paritario”.

Este no es el sistema definido por la STC 102/1995 y, por ello, debemos propugnar la inconstitucionalidad de los artículos 21.3, 23 y 23 bis de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997, al no respetar la doctrina constitucional.

2.b). Existe, además una segunda razón adicional que puede ser aducida por las Comunidades Autónomas que ostentan competencias exclusivas en materia de “espacios naturales protegidos”, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En efecto, debemos recordar aquí nuevamente que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 102/1995, al definir el alcance limitado y excepcional de la intervención del Estado en la gestión de los Parques Nacionales, tenía especial cuidado en precisar la especial posición que en esta materia ostentan las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas sobre espacios naturales protegidos. Esta posición, en opinión del Tribunal Constitucional debe ser respetada por el Estado, al señalar de modo tajante en el FJ 22.º con relación a la regulación de la gestión de los Parques Nacionales contenida en la Ley 4/1989 que:

“... la norma, tal y como aparece diseñada desconoce paradójicamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de algunas de ellas, con una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos.”

Este pronunciamiento del Tribunal Constitucional, es fiel reflejo del análisis realizado en el FJ 16.º de la misma sentencia acerca de la relación de concurrencia entre las competencias estatales de protección del medio ambiente y las autonómicas sobre espacios naturales protegidos, que lleva al Alto Tribunal a afirmar que el protagonismo de las seis Comunidades que ostentan una competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos (entre ellas Aragón) “... es mayor y más intenso en este ámbito, situándolas en una posición peculiar más sólida, que a veces puede llegar a invertir su relación con el Estado en tal ámbito...”.

En la medida en que el legislador estatal no ha tenido en cuenta la especial posición frente al Estado en la gestión de Parques Nacionales que el Tribunal Constitucional reconoce a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos, podemos concluir que cabe propugnar la inconstitucionalidad de los artículos 21.3, 23 y 23 bis de la Ley 4/1989, en la redacción dada por la Ley 41/1997, al no respetar la doctrina constitucional sobre la materia.

VII. FINANCIACION

El escrito del Sr. Albasini que dio origen a esta actuación del Justicia hacía referencia a su disconformidad con el sistema de financiación establecido en la Ley 41/1997. El examen de los preceptos que lo desarrollan pone de manifiesto su ambigüedad, sin que esta objeción tenga entidad suficiente para fundamentar una impugnación en sede constitucional.

Sin embargo, es evidente que la declaración de inconstitucionalidad de los artículos que regulan la gestión de los parques Nacionales deberá desencadenar un nuevo régimen de gestión que llevará aparejada una financiación más definida y acorde con las competencias autonómicas. No se olvide que los Parques que integran la Red Estatal (con la salvedad de Aigües Tortes) han sido financiados hasta este momento de

modo exclusivo por el Estado, que también los gestionaba con exclusividad.

VIII. OTRAS CUESTIONES

La Disposición Adicional Tercera de la Ley 41/1997 modifica la habilitación al Gobierno de la Nación, existente en las diferentes leyes reguladoras de los Parques Nacionales integrados en la Red, para incorporar en su ámbito territorial terrenos colindantes, redactándola en los siguientes términos:

“El Gobierno de la Nación, a propuesta del Ministro de Medio Ambiente o de la Comunidad o Comunidades Autónomas interesadas, podrá incorporar a éste terrenos colindantes de similares características...”

Debe observarse que esta Disposición Adicional habilita al Gobierno de la Nación para ampliar los Parques Nacionales por dos vías alternativas:

1) Una primera: “el Gobierno de la Nación, a propuesta... de la Comunidad o Comunidades Autónomas interesadas”, que es acorde con la regulación general que atribuye al Estado la competencia para declarar un Parque Nacional siempre a propuesta de la Comunidad Autónoma en la que se ubique dicho espacio natural (vid. art. 22. 4 de la Ley 4/1989, modificada por Ley 41/1997), teniendo en cuenta que, además en todo caso la declaración requerirá el previo acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentre situado (vid. art. 22.5 de la Ley 4/1989).

Esta regulación está en armonía con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 102/1995, que afirma textualmente en su FJ 21: “No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales Parques, para la cual además se reconoce una facultad de propuesta a las Comunidades Autónomas, aunque no vinculante jurídicamente”. Expresado en otras palabras, el interés general de la Nación que justifica que la declaración de un espacio natural se lleve a cabo por el Estado, no obstante tratarse de un acto eminentemente ejecutivo —competencia en principio de las Comunidades Autónomas— se debe armonizar con el respeto a esa competencia general de las Comunidades Autónomas, dando a éstas, a través de la propuesta, participación en el proceso de declaración del Parque.

2) Una segunda posibilidad: “el Gobierno de la Nación, a propuesta del Ministro de Medio Ambiente...”. Esta vía implicaría una ampliación del Parque Nacional completamente ajena a las Comunidades Autónomas y no respeta, en nuestra opinión, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional que acabamos de reproducir.

IX. COMPETENCIA DE LAS CORTES Y EL GOBIERNO DE ARAGÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.

La Constitución Española, en su artículo 162. 1. a) legitima para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y a las Asambleas Legislativas de las mismas.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 16, i), en consonancia con lo anterior, atribuye competencia a las Cortes de Aragón para interponer el recurso de inconstitucionalidad previsto en la Constitución. Esta competencia también la ostenta la Diputación General de Aragón, de acuerdo con el artículo 27 del Estatuto.

Por su parte, el artículo 27 de la Ley reguladora del Justicia faculta al mismo para dirigirse a las Cortes y al Gobierno

de Aragón instándoles la interposición del recurso de inconstitucionalidad:

“1. Cuando el Justicia estime que una Ley o disposición con fuerza de Ley contradicen el Estatuto de Autonomía de Aragón 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 correspondiente Ley, se dirigirá 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”.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en su artículo 33, establece un plazo de 3 meses para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, que empezó a contar a partir de la publicación de la Ley 41/1997 (6 de noviembre de 1997).

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1. c) del Estatuto de Autonomía, la defensa del mismo.

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

1.º Efectuar RECOMENDACION FORMAL a las Cortes de Aragón y a la Diputación General de Aragón para que interpongan recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cortes Generales 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, por haberse establecido en ella un sistema de gestión de los Parques Nacionales que desborda las competencias estatales en materia de protección del medio ambiente e invade las competencias aragonesas en esta materia y en la de espacios naturales protegidos, de acuerdo con la interpretación establecida por el Tribunal Constitucional en su sentencia n.º 102/1995.

2.º Trasladar esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Presidente de las Cortes de Aragón y al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón.

Esta Recomendación deberá ser publicada en el Boletín Oficial de Aragón y el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Ley 4/1.985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón.

La Diputación General y las Cortes de Aragón deberán adoptar la decisión que estimen pertinente al respecto, que deberá ser en todo caso motivada y que se publicará seguidamente en el Boletín Oficial correspondiente, según dispone el artículo 27.3 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón.»

Esta Recomendación fue publicada en el B.O.C.A. n.º 160, de 30 de enero de 1998 y en el B.O.A. n.º 14, de 2 de febrero de 1998. Las Cortes de Aragón, en sesión plenaria extraordinaria celebrada el día 5 de febrero de 1998 decidieron por unanimidad interponer el recurso de inconstitucionalidad instado por El Justicia de Aragón. El Gobierno aragonés, por su parte, también acordó interponer este recurso. Estos recursos, con números 469/1998 y 483/1998, respectivamente, fueron admitidos a trámite por sendas providencias del Tribunal Constitucional de fecha 18 de febrero de 1998 (B.O.E. n.º 51, de 28 de febrero).

3.3. Por otra parte, cabe consignar que, a lo largo de 1998, se han aprobado diversos Reales Decretos a través de los cuales se ha instrumentado el traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón de funciones y servicios vinculadas al ejercicio de las competencias que tiene atribuidas. Se han abierto expedientes para el seguimiento de los mismos sin que se haya detectado ninguna circunstancia digna de resaltar en estas páginas.

DE LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONES

Antes de iniciar la exposición de actuaciones efectuadas en este Departamento a lo largo de 1998, y al objeto de poder tener una visión global de la evolución del mismo, se inserta un

gráfico sobre el número de asuntos tramitados y archivados durante los últimos años.

	1998	1997	1996	1995	1994
Exptes. incoados	34	71	84	70	107
Exptes. archivados	31	74	88	63	109

La disminución en el número de expedientes tramitados en el área durante 1998 tiene su explicación en el cambio de criterio que se ha adoptado por el actual Justicia Fernando García Vicente. Con anterioridad, se abría expediente de oficio sobre toda norma reglamentaria con rango de Decreto 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 se considere de interés.

RELACION NUMERICA DE EXPEDIENTES EN 1998

Expedientes abiertos	34
Expedientes procedentes de 1997	8
TOTAL EXPEDIENTES	38
Expedientes archivados	31
Expedientes en trámite	7

DESGLOSE DE LOS EXPEDIENTES

Expedientes sobre Decretos	26
Expedientes sobre otras disposiciones	2
Otros expedientes	10

1. EXPEDIENTES RELATIVOS AL DERECHO CIVIL ARAGONES

Reseñamos en este lugar las actuaciones realizadas en relación con la cuestión de la casación foral y las iniciativas adoptadas por nuestra Institución en dos temas de singular relevancia para el desarrollo y aplicación del Derecho Civil aragonés: La valoración del conocimiento del Derecho Aragonés en los concursos de traslados de Jueces y Magistrados y la elaboración de nuevos planes de estudio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza en los que se incluya el estudio de las instituciones de Derecho Público y Privado aragonés.

1.1. CASACION FORAL

Hemos dado cuenta en el apartado relativo a las actuaciones en defensa del Estatuto de Autonomía de las diversas vicisitudes producidas a lo largo de 1998 con motivo de la supresión en el nuevo Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, del antiguo artículo 29 del Estatuto de Autonomía, en el que se regulaban las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón, incluyendo la relativa a los recursos de casación y revisión en las 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. Nos remitimos a lo allí reseñado, debiendo hacer cons-

tar en todo caso la postura adoptada por el Tribunal Supremo y reflejada ya en diversos Autos de los que damos cumplida referencia, en cuya virtud se entiende que el Tribunal Superior de Justicia de Aragón mantiene la competencia sobre la materia, no obstante la supresión del contenido del antiguo artículo 29 del Estatuto de Autonomía.

1.2. VALORACION DEL CONOCIMIENTO DEL DERECHO ARAGONES EN LOS CONCURSOS DE TRASLADO DE JUECES Y MAGISTRADOS

Tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja presentado por un grupo de magistrados en el que exponían que por Acuerdo de 10 de noviembre de 1998, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, había desestimado las peticiones de un numeroso grupo de jueces y magistrados que deseaban les fuera reconocido como mérito preferente en los concursos de traslado el conocimiento del Derecho Civil aragonés para lo que habían aportado como justificación la posesión del "Diploma de especialización en Derecho Aragonés" al que se refieren los Decretos 65/1990, de 8 de mayo y 113/1991, de 21 de junio, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón.

El párrafo primero del art. 31 del Estatuto de Autonomía dispone que el nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios se efectuará en la forma legalmente establecida, siendo mérito preferente el conocimiento del Derecho propio de Aragón. A tal fin el Decreto 65/1990, de 8 de mayo, de la Diputación General de Aragón, sobre fomento del estudio y de la investigación, instauró la "Cátedra de Derecho Aragonés José Luis Lacruz Berdejo" y dispuso la creación de un Curso de especialización en Derecho Aragonés, cuya superación, obteniendo el correspondiente Diploma, serviría para acreditar ante la Administración autónoma y a todos los efectos el conocimiento del Derecho Aragonés. En este sentido el art. 5 del Decreto establece que "la Diputación General de Aragón procurará que tanto por la Administración General del estado como por el Consejo General del Poder Judicial se tenga en cuenta la posesión del Diploma del curso referido para la apreciación del conocimiento del Derecho propio de Aragón a que se refiere el art. 31 del Estatuto de Autonomía en los nombramientos de Magistrados, Jueces, Secretario, Notarios y Registradores y en cualesquiera otras situaciones análogas". El Decreto 113/1991, de 21 de junio, de la Diputación General de Aragón, sobre obtención de la especialización en Derecho Aragonés y su acreditación, vino a complementar al anterior Decreto en lo relativo a los medios para acreditar la especialización y a los efectos del Diploma, debiendo destacarse que en su art. 1 dispone que "el Diploma de especialización en Derecho Aragonés, creado por Decreto 65/1990, de 8 de mayo, de la Diputación General de

Aragón, servirá para acreditar esta especialización, con arreglo a los arts. 30, 31 y 35.1 cuarto del Estatuto de Autonomía”.

El art. 341.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial remite a la regulación reglamentaria la determinación de los criterios de valoración sobre el conocimiento del Derecho civil especial o Foral como mérito preferente en los concursos para órganos jurisdiccionales. En cumplimiento del mandato legal, y tras diversas vicisitudes procesales, el Pleno del Consejo aprobó por Acuerdo de 28 de febrero de 1998, la redacción del Título III del Reglamento de la Carrera Judicial, bajo el epígrafe “*De la valoración del idioma y del Derecho civil especial o foral como mérito preferente en los concursos para órganos jurisdiccionales en las Comunidades Autónomas*”. El art. 111 en su nueva redacción prevé que cuando los miembros de la Carrera Judicial deseen alegar como mérito preferente en los concursos de traslados el conocimiento del Derecho civil especial o foral de una Comunidad Autónoma solicitarán del CGPJ su reconocimiento a esos solos efectos, debiendo aportar con la solicitud un título oficial, expedido por la autoridad académica competente que acredite dicho conocimiento. Concluye el precepto citado que la Comisión Permanente del CGPJ valorando la autenticidad y suficiencia del título presentado, reconocerá o denegará el mérito, mediante resolución motivada.

El Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su Acuerdo de 14 de octubre de 1998, aprobó los criterios a tener en cuenta en la determinación de los títulos acreditativos del conocimiento del Derecho civil especial o foral de las Comunidades Autónomas estableciendo la regla general de que el título había de referirse a un curso con un nivel académico mínimo de 12 crédito (120 horas lectivas). Sin embargo, el Pleno del Consejo establece una única salvedad a la regla general al señalar que “*Cabría efectuar una consideración especial del Diploma de especialización en Derecho Aragonés, regulado por los Decretos 65/90 y 113/91, del Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón, dada su regulación y finalidad...*”.

En este marco legal y reglamentario, un grupo de jueces y magistrados solicitó del CGPJ el reconocimiento como mérito preferente en los concursos de traslado del conocimiento del Derecho Civil aragonés para lo que aportaban como justificación la posesión del “*Diploma de especialización en Derecho Aragonés*” al que se refieren los Decretos 65/1990, de 8 de mayo y 113/1991, de 21 de junio. La petición fue desestimada por la Comisión Permanente del CGPJ que, invocando los criterios interpretativos aprobados por el Pleno en sesión de 14 de octubre de 1998, entendió que el curso no reunía el requisito del número de horas lectivas de Derecho civil especial o foral (120 horas).

Tras el estudio del marco legal, el Justicia de Aragón, Fernando García Vicente, se dirigió al Excmo. Sr. Presidente del Consejo General del Poder Judicial, expresándole el parecer de la Institución en su función de tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés. Copia de la carta que a continuación se transcribe fue remitida al Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón y al Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

“El Justicia de Aragón, una de las cuatro instituciones básicas de la Comunidad Autónoma aragonesa según dispone el art. 11 de su Estatuto de Autonomía, tiene entre sus funciones la tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En el ejercicio de esta función de tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés, me dirijo a V.E. al haber tenido conocimiento de que por Acuerdo de 10 de noviembre de 1998, la

Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, ha desestimado las peticiones de un numeroso grupo de jueces y magistrados que deseaban les fuera reconocido como mérito preferente el conocimiento del Derecho Civil aragonés para lo que aportaban como justificación la superación del “Curso de Derecho Aragonés” al que se refieren los Decretos 65/1990, de 8 de mayo y 113/1991, de 21 de junio, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón.

El Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su Acuerdo de 14 de octubre de 1998, aprobó los criterios a tener en cuenta en la determinación de los títulos acreditativos del conocimiento del Derecho civil especial o foral de las Comunidades Autónomas en ausencia de los convenios a los se refiere el art. 111 del Reglamento 1/1995, de la Carrera Judicial. En este punto, el Pleno del Consejo estableció la regla general de que el título había de referirse a un curso con un nivel académico mínimo de 12 crédito (120 horas lectivas). Sin embargo, el Pleno del Consejo establece una única salvedad a la regla general al señalar que “Cabría efectuar una consideración especial del Diploma de especialización en Derecho Aragonés, regulado por los Decretos 65/90 y 113/91, del Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón, dada su regulación y finalidad...”.

Compartimos plenamente la opinión del Pleno del Consejo en el sentido de que, dada su regulación y finalidad, se ha efectuar una consideración especial del “Diploma de especialización en Derecho Aragonés”. Así lo aconseja, en primer lugar, el propio origen del curso, impulsado por la Diputación General de Aragón con sendos Decretos para llenar de contenido la previsión del art. 31 del Estatuto de Autonomía. Cabe recordar en este punto que el art. 4.1 del Decreto 65/1990, de 8 de mayo, dispone que “la superación del citado curso y la obtención del correspondiente Diploma servirán para acreditar ante la Administración autónoma y a todos los efectos el conocimiento del Derecho Aragonés”, concretando en el art. 5 que “la Diputación General de Aragón procurará que tanto por la Administración General del Estado como por el Consejo General del Poder Judicial se tenga en cuenta la posesión del Diploma del curso referido, para la apreciación del conocimiento del Derecho propio de Aragón a que se refiere el art. 31 del Estatuto de Autonomía, en los nombramiento de Magistrados, Jueces, Secretario, Notarios y Registradores y en cualesquiera otras situaciones análogas”.

En segundo lugar, no puede obviarse que, aun tratándose de un Curso sobre Derecho Aragonés, y no exclusivamente sobre Derecho Civil aragonés, se aborda el estudio de disciplinas como Historia del Derecho aragonés, Derecho Político (marco competencial) o Derecho Procesal y Mercantil que resultan imprescindibles para el correcto entendimiento de lo que ha sido y es el Derecho civil aragonés.

Tampoco puede desconocerse el esfuerzo realizado por jueces y magistrados asistiendo a un curso de 250 horas lectivas —completado con la elaboración de un trabajo académico— en la creencia, amparada por la legislación aragonesa, de que estaban realizando el curso idóneo para la acreditación del conocimiento del Derecho civil propio.

Por las razones que le vengo exponiendo y en el ejercicio de mi función estatutaria de tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés, me dirijo a V.E. rogándole que, en el marco de sus competencias, adopte cuantas medidas estime pertinentes, para que, en tanto no se aprueben los Convenios a los que se refiere el art. 111 del Reglamento 1/1995, a los jueces y magis-

trados poseedores del Diploma de especialización en Derecho aragonés, regulado por los Decretos 65/90 y 113/91, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, se les reconozca el conocimiento del Derecho civil especial o foral de la Comunidad Autónoma de Aragón como mérito preferente a los efectos de los concursos para provisión de plazas vacantes correspondientes a los órganos jurisdiccionales del territorio de esta Comunidad Autónoma en los términos previstos en el Reglamento 1/95, de la Carrera Judicial.”

Los jueces y magistrados afectados han interpuesto contra la resolución denegatoria de la Comisión Permanente del CGPJ, recurso ordinario ante el Pleno del CGPJ, que, hasta la fecha, no ha sido resuelto.

1.3. PLANES DE ESTUDIO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Reproducimos a continuación la Sugerencia que, con ocasión de la elaboración de los nuevos planes de estudios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, el Justicia de Aragón, Fernando García Vicente, ha dirigido, en el ejercicio de su función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés, al Excmo. Rector Magnífico de la Universidad recomendándole la inclusión del estudio de las instituciones de Derecho Público y Privado aragonés en los nuevos planes de estudio.

«El Estatuto de Autonomía de Aragón en su artículo 33 atribuye al Justicia de Aragón la función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación por lo que constituye uno de los objetivos de esta Institución la promoción del conocimiento del Derecho aragonés. En el ejercicio de esta función me dirijo a V.E. al haber tenido conocimiento de que la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza ha iniciado los trámites para la modificación de los actuales planes de estudio.

Como conoce V.E. el Derecho constituye una parte esencial, quizás la más significativa, de la identidad histórica del pueblo aragonés. Desde su origen, el Reino de Aragón destacó por su Derecho y por sus juristas, configurando en el ámbito privado un conjunto normativo ejemplar y una elaboración doctrinal de extraordinaria calidad que se transmitió durante siglos de generación en generación. En el ámbito del Derecho Público, instituciones históricas aragonesas se consideran precedente y fundamento de instituciones del constitucionalismo moderno.

Pero el Derecho aragonés no es sólo una seña de nuestra identidad histórica sino que es una realidad viva que la Constitución y el Estatuto de Autonomía han venido a potenciar y a proyectar hacia el futuro. Así, en el campo del Derecho civil aragonés, se han superado las tendencias reduccionistas y unificadoras, atribuyendo a la Comunidad Autónoma competencias para conservar, modificar y desarrollar nuestro Derecho. Al amparo de este título competencial, el legislador aragonés ha iniciado ya la tarea que habrá de plasmarse en un futuro Cuerpo legal del Derecho Civil de Aragón llamado a actualizar y completar la regulación de nuestra instituciones. Desde la perspectiva del Derecho Público, la progresiva asunción de competencias por la Comunidad Autónoma en el marco del Estado de las Autonomías genera una producción normativa propia creciente.

El Derecho Aragonés no sería lo que hoy es sin la brillante aportación científica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza y de sus profesores. Sin embargo, el Derecho Aragonés y sus instituciones no han encontrado reflejo

en los planes de estudio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza no siendo, por desgracia, infrecuente que, hasta hace pocos años, un estudiante pudiera cursar los cinco años de licenciatura sin tener noticia de la realidad de nuestro Derecho.

Me consta el interés de V.E. así como del Ilmo. Sr. Decano de la Facultad de Derecho en superar la tradicional carencia que le vengo exponiendo y, por ello, estoy seguro de que compartirá mi sugerencia formal en el sentido de que en la elaboración de los futuros planes de estudios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza se incluya el estudio de las instituciones del Derecho público y privado aragonés. En el ejercicio de mi función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés ruego a V.E. que difunda la presente sugerencia entre la comunidad universitaria y, en particular, entre los órganos e instituciones competentes para la redacción y aprobación de los nuevos planes de estudio de la Facultad de Derecho.»

Aunque no se ha recibido respuesta formal del Excmo. Rector Magnífico de la Universidad, nos consta que en todas las opciones que se barajan para los futuros planes de estudios se incluyen con carácter obligatorio las asignaturas de Derecho Público aragonés y Derecho Privado aragonés.

1.4. OTROS EXPEDIENTES

Debemos mencionar que, a lo largo del año, hemos atendido un importante número de consultas telefónicas y personales acerca de diferentes cuestiones, en especial, sobre vecindad civil, testamentos, derecho de abolorio, régimen económico conyugal y viudedad, remitiéndose información por escrito sobre cuestiones relevantes de nuestro Derecho propio a todos aquéllos que así lo han solicitado.

2. EXPEDIENTES DE SEGUIMIENTO DE NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA ARAGONESA

2.1. ORDEN DE VEDAS DE 3 DE JULIO DE 1998, DEL DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

Haremos referencia, en primer lugar a un expediente tramitado con relación a diversos problemas que presentaba la Orden de Vedas de 3 de julio de 1998, en relación con la Ley 12/1992, de Caza de Aragón y el Decreto 108/1995. Tras el examen de estas normas, el Justicia de Aragón, Fernando García Vicente, realizó la siguiente Recomendación Formal al Consejero de Agricultura y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón.

«El día 8 de septiembre de 1998 se presentó en esta Institución una queja en la que se hacía referencia a diferentes aspectos de la Orden de Vedas de 3 de julio de 1998, en relación con la Ley 12/92 de Caza de Aragón y el Decreto 108/95.

Se solicitó informe al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente. El 24 de Noviembre se recibió el informe solicitado. Dados estos hechos, hay que tener en cuenta los siguientes:

FUNDAMENTOS JURIDICOS:

PRIMERO: En un aspecto puramente procedimental, debemos considerar la Orden de Vedas de 3 de julio de 1998 como una norma reglamentaria, y ello porque:

— En primer lugar, la DF SEGUNDA del Decreto 108/98 de 9 de mayo, habilita al Consejero de Medio Ambiente para dictar normas en desarrollo de la Ley 12/92 y del propio Decreto 108/95, lo que explica que formalmente sea una Orden y no un Decreto la forma habitual de aprobar los reglamentos.

— La DF de la propia Orden de Vedas dice: “quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la presente Orden...”, considerando así a la Orden como disposición general, es decir, como reglamento.

— El capítulo VI determina las modalidades y medios de caza y captura prohibidos con la finalidad de proteger a las especies de la fauna silvestre, lo que supone una especificación a la tipificación de las sanciones previstas en el capítulo VI de la Ley de Caza de Aragón y que conforme al artículo 129 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre (“sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones en una ley”). “Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la ley contempla, contribuyan a una más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.”), sólo puede hacerse por la vía del reglamento.

— La DT Primera habla de la “promulgación” de la Orden, siendo evidente que sólo las normas, y no los actos administrativos se promulgan.

Estas son, entre otras, las razones que llevan a considerar la Orden de Vedas como una norma reglamentaria, por lo que tratándose de un reglamento en desarrollo y ejecución de la Ley de Caza de 10 de diciembre de 1992, debería constar el preceptivo informe de la Asesoría Jurídica tal y como se recoge en el Decreto de 19 de diciembre de 1985 y además conforme al artículo 56 de la Ley 1/95 del Presidente y del Gobierno de Aragón, debería haberse sometido al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, como órgano consultivo del Gobierno de Aragón, trámites que según el informe remitido a esta Institución por el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente de 10 de noviembre de 1998 (que tuvo entrada en 24 del mismo mes en esta Institución) no se han cumplido.

SEGUNDO: También en el ámbito procedimental, cabe analizar las fechas de las órdenes de Vedas de los últimos años, así el artículo 39.1 de la Ley de Caza, dice: “Con el fin de regular el ejercicio de la caza, el órgano competente en la materia, oído el Consejo de Caza, aprobará, antes del 30 de junio de cada año, la orden general de vedas referidas a las distintas especies cinegéticas”.

Parece claro que con este precepto el legislador no está determinado un plazo de forma arbitraria, sino que su pretensión se centra en dar a conocer antes de una fecha determinada la norma que contiene los elementos esenciales en relación con el principio de seguridad jurídica (proclamado, entre otros, por el artículo 9 de la Constitución) para quienes de una u otra forma se ven afectados por el desarrollo de la caza en Aragón.

Tal y como consta en el informe de Agricultura y Medio Ambiente, desde 1992 las órdenes de vedas han sido aprobadas y publicadas en las siguientes fechas:

1993	30 de junio	21 de julio
1994	30 de junio	11 de julio
1995	29 de junio	5 de julio
1996	21 de junio	5 de julio
1997	30 de junio	11 de julio
1998	3 de julio	10 de julio

De lo cual se deduce que, en estricta legalidad, sólo se ha respetado el mandato del artículo 39.1 de la Ley de Caza de Aragón en los años 1995 y 1996, aprobándose en los demás casos la orden de vedas fuera del plazo.

TERCERO: En relación con el contenido de la Orden de Vedas, hay que analizar el artículo seis del Capítulo V, que señala: “El plan técnico de estos terrenos (los de aprovechamiento común) se compondrá exclusivamente por las determinaciones establecidas en los diferentes artículos de la presente Orden”, si lo relacionamos con el artículo 37 de la Ley de Caza: “El ejercicio de la caza en todos los terrenos estará sometido a las determinaciones del plan técnico de caza aprobado por el órgano competente. En ausencia de plan no podrá ejercerse la caza en ninguno de los terrenos que en esta Ley se establece.”

2. Se entiende como plan técnico aquel que contiene las directrices para la gestión cinegética de un terreno, que deberán ser al menos: un estudio de la sociedad de cazadores, asociación o empresa que gestione el terreno cinegético; un estudio del medio físico y de las poblaciones cinegéticas; un estudio de la actividad de caza realizada en el territorio, y concluirá con un plan de caza y otro de mejora de los hábitats”.

Por todo ello, y teniendo en cuenta que la Orden de Vedas no contiene las directrices mínimas a las que se refiere el artículo 37 de la Ley de Caza ni del Decreto 108/95, debemos concluir que la norma reglamentaria (Orden de Vedas) contradice e incumple el mandato de la Ley, lo cual no sólo atenta al principio general de jerarquía de las normas del artículo 9 de la Constitución, sino más concretamente al artículo 51.2 de la Ley 30/92 y al artículo de la Ley 11/96 de Administración Pública de Aragón, conforme a los cuales: “ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.”

CUARTO: Siguiendo con el tema de los Planes Técnicos de los cotos, nos encontramos con el mandato expreso del artículo 37.1 de la Ley de Caza de 10-XII-92 y D.108/95 el art. 24.5 de que el ejercicio de la caza se someta, en todos los terrenos, a las determinaciones del plan técnico de caza aprobado por el órgano competente, así como la prohibición de la caza en ausencia de dicho plan, pero la citada Ley va más allá cuando define y determina el contenido mínimo de dichos planes en su artículo 37.2 (y de forma más extensa en el Decreto 108/95); sin embargo, la Orden de vedas sustituye estos planes por la cumplimentación de un modelo que aparece publicado como anexo a la orden, modelo que el propio Departamento califica en su informe como “muy sencillo”, para reconocer después: “Estos documentos hacen las veces del plan técnico y si bien no responden plenamente a lo especificado por el artículo 37 de la Ley 12/92, de caza, como en el artículo 24 del Decreto 108/1995, de 9 de mayo... dan la información mínima necesaria para conocer la gestión cinegética de los cotos.”

El error se produce desde el momento en que una norma reglamentaria no puede incumplir el mandato impuesto por la Ley que desarrolla (art. 51 de la Ley 30/92), sustituyendo los planes técnicos previstos por “unos documentos muy sencillos que hacen las veces de los planes técnicos”, pero que no son planes técnicos ni formalmente, ni en cuanto al contenido tal y como lo determina el artículo 37 de la Ley de Caza.

QUINTO: La DT primera de la Orden de Vedas de 3 de julio de 1998 dice: “Todos los cotos de caza vigentes desde la promulgación de esta Orden deberán presentar el plan técnico de caza del coto antes del 31 de marzo de 2000.”

Durante las temporadas 97-98, 98-99, 99-00 se admitirán los Planes de Aprovechamiento Cinegético, tanto para la media veda como para la temporada ordinaria, como documento suficiente para aprobar y realizar la actividad cinegética del coto”.

El texto de la citada DT es frontalmente contrario al mandato del artículo 37.1 de la Ley de Caza de 10 de diciembre de 1992 y el artículo 24 del D. 108/95, que entró en vigor al día siguiente de su publicación (DF 2.º) y que exige desde aquella fecha para el ejercicio de la caza en cualquier terreno la existencia del Plan técnico, prohibiendo la caza en ausencia de dicho plan.

En el informe del Departamento de AMA se señala: "Queda pues claro que este Departamento no elude la obligación de los cotos de caza de poseer un Plan Técnico regulador de la actividad cinegética sino que está llevando una política de responsabilización gradual de esta necesidad de tal manera que se garanticen las finalidades perseguidas tanto por la Ley 4/89 como por la Ley 12/92 al establecer estos documentos imprescindibles para la gestión racional del recurso cinegético."

Sin ánimo de menoscabar en absoluto el esfuerzo que ese Departamento lleva a cabo, y sin olvidar la dificultad que presenta la gestión cinegética, hay nuevamente que insistir en la imposibilidad que pesa sobre un reglamento para vulnerar, aunque sea con carácter transitorio, los preceptos de la Ley que desarrolla, y que como en el caso de la Ley 12/92 está en vigor según su propio texto (DF 2.º) desde el día mismo de su publicación, y cuyo cumplimiento no puede aplazarse por vía reglamentaria, ni en relación con el artículo 37, ni con ningún otro precepto de la misma, independientemente de las dificultades administrativas que represente su cumplimiento.

SEXTO: En cuanto al establecimiento de los días y periodos hábiles para la caza, el artículo 39.2 de la Ley 12/92 establece que en la Orden de Vedas "se hará mención expresa" de los mismos, sin embargo, la Orden de 3 de julio de 1998, tras establecer formalmente los días y periodos hábiles para la caza, en su artículo cuatro del capítulo II permite a los cotos modificar las fechas anteriores, exigiendo únicamente que estén suficientemente justificadas en el plan técnico del coto.

Teniendo en cuenta, que como se ha razonado con anterioridad y tal como reconoce el propio Departamento, no existen planes técnicos, sino "documentos que hacen las veces de planes técnicos" y que no cumplen con los requisitos y garantías que estos ofrecen, se está dejando en manos de los cotos una determinación que es esencial para el desarrollo de la caza y que corresponde hacer a la Orden de Vedas como contenido esencial (artículo 39.2 de la Ley 12/92) y no los cotos.

SEPTIMO: Además para algunas especies (perdiz con reclamo, ciervo, corzo, cabra montés y sarrío) no establece la Orden los días hábiles para la caza, sino que se limita a decir que "serán los autorizados por el Servicio Provincial de Agricultura y Medio Ambiente correspondiente".

Si tenemos presente que cazar fuera de los días hábiles supone una infracción y conlleva la sanción correspondiente, debemos entender que tal determinación conforme al artículo 129.3 de la Ley 30/92 sólo puede hacerse por vía reglamentaria, potestad reglamentaria de la que carece en absoluto un Servicio Provincial, ya que conforme a la Ley 1/92 de 16 de febrero la potestad reglamentaria sólo corresponde al Gobierno de Aragón y a los Consejeros cuando estén habilitados para ello por una Ley o por un Decreto.

OCTAVO: En relación con los llamados "días de fortuna", el artículo dos del capítulo I, en su párrafo 6 dice: "No obstante y en virtud del principio recogido en el artículo 40 de la Ley 12/92, no podrá cazarse cuando el espesor continuo del manto de nieve sea igual o superior a 50 cms".

Por el contrario, el artículo 60 de la Ley 12/92, tipifica como infracción menos grave: 8) "cazar en días de nieve, cuan-

do ésta cubra de forma continua en suelo o cuando, por causa de la misma, queden reducidas las posibilidades de defensa de las piezas de caza".

El informe del Departamento de AMA, señala que en relación con este artículo "las normales posibilidades de defensa y huida no desaparecen cuando nieva en cantidades pequeñas que generan mantos de nieve de escaso espesor. El Hecho de fijar un espesor mínimo viene motivado por la necesidad de establecer un límite objetivo sobre el cual tomar decisiones, eliminando así la subjetividad contenida en el artículo 61.4 de la Ley 10/94 y el 60.8 de la Ley 12/92".

La Orden de Vedas ha efectuado una ampliación sobre la limitación que aparecía claramente definida, es decir, cazar en días de nieve cuando ésta cubra de forma continua el suelo, y parece claro que una nevada de 49 centímetros de espesor supera con creces la prohibición de cazar cuando la nieve cubra de forma continua el suelo.

NOVENO: En el Capítulo IV.dos.2 de la Orden de Vedas, en relación con la caza del jabalí dice: "Las modalidades de caza son el resaque o batida y rececho o rastro. Esta última modalidad queda prohibida en los terrenos en los que ya exista una regulación expresa de la caza del jabalí por parte de la Sección de Conservación del Medio Natural". Una remisión similar a la regulación expresa de la sección del Medio Natural se hace también en el Capítulo II.uno, en relación con la caza del ciervo.

Nos encontramos en ambos casos ante una remisión que parece habilitar para dictar normas reglamentarias a quienes carecen en absoluto de competencias para ello, ya que como se ha citado con anterioridad, la Ley de 16 de febrero de 1995 del Presidente y del Gobierno de Aragón, sólo atribuye competencias reglamentarias al Gobierno de Aragón y a los Consejeros cuando estén habilitados para ello por una Ley o por un Decreto, competencia reglamentaria que, según el artículo 13.2, b) de la ley 30/92 de 26 de noviembre, es indelegable.

DECIMO: Las Disposiciones Adicionales (Primera, Segunda y Cuarta), reconocen la habilitación con carácter excepcional a la Dirección General del Medio Natural en unos supuestos, y a los Servicios Provinciales de Agricultura en otros, para "autorizar en cualquier época del año actividades cinegéticas", "autorizar determinadas modalidades de caza o ampliar las actuales a otras Provincias siempre y cuando se encuentren perfectamente razonados y expuestos los motivos de la misma", "para que autoricen actividades cinegéticas de carácter puramente deportivas o recreativas de un día de duración".

Si partimos de la consideración de que, según la Ley de Caza, la determinación de los días y periodos hábiles para la misma es contenido básico de la Orden de Vedas como norma reglamentaria, lo que estarían haciendo las DA sería otorgar competencia la reglamentaria a quien no la tiene, es decir a la Dirección General y a los Servicios Provinciales.

Si por el contrario, consideramos que en ambos casos se está facultando simplemente para dictar un acto administrativo, resultaría jurídicamente incorrecto, ya que supone la derogación singular del reglamento, en contra del artículo 52.2 de la Ley 30/92, que dice: "Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquellas tengan igual o superior rango a éstas". 49.2 LII/96 de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Por todo lo anterior, parece oportuno hacer la siguiente RECOMENDACION:

Que en lo sucesivo se cumplan los trámites del procedimiento exigidos para la aprobación de una norma reglamentaria que desarrolla y ejecuta la Ley, y en especial, que se someta al informe de la Asesoría Jurídica y al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Que en su articulado la Orden de Vedas respete los límites y mandatos de la Ley 12/92 y del D. 108/95, a la que desarrolla y ejecuta, así como las competencias para dictar reglamentos, en especial:

— Respetar los hechos de aprobación.

— Exigir un Plan Técnico APROBADO por el órgano competente y que contenga las previsiones de la Ley 12/92 y el D. 108/95.

— Suprimir el límite de 50 cmts. de nieve para la caza del jabalí.»

En el momento de redactar este Informe, aún no hemos recibido contestación del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente.

2.2. DOBLE PUBLICACION EN EL B.O.A. DE UN DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

Dentro de las actuaciones emprendidas durante el año 1998 con relación a Decretos del Gobierno de Aragón, debemos referirnos al Expediente D III —40/98— TOJA, abierto con motivo de la publicación en dos Boletines Oficiales de Aragón consecutivos de una misma norma jurídica con dos numeraciones diferenciadas. Esta anomalía dio lugar a que el anterior Justicia de Aragón, D. Juan Bautista Monserrat formulara la siguiente Sugerencia:

«Examinados los Boletines Oficiales de Aragón número 47, correspondiente al día 22 de abril de 1998, y número 48, correspondiente al día 24 de abril de 1998, deben realizarse las siguientes consideraciones:

PRIMERA. El Boletín Oficial n.º 47 incluye, dentro de la sección I “Disposiciones generales”, el siguiente Decreto:

Decreto 77/1998, de 14 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, aprobada por el Decreto 120/1997, de 10 de junio.

Este Decreto se aprueba, según se afirma en su Exposición de Motivos con el objeto de adaptar la estructura orgánica del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento a las nuevas funciones y servicios que se asumen por la Comunidad Autónoma de Aragón como consecuencia del traspaso realizado en materia de gestión de la formación profesional ocupacional a través del Real Decreto 300/1998, de 27 de febrero.

El Decreto 77/1998, de 14 de abril, que estamos comentando contiene un artículo único en el que se modifican, total o parcialmente, adicionan o suprimen los siguientes artículos del Decreto 120/1997, de 10 de junio: Artículo 1, artículo 12, artículo 13 bis, artículo 15, artículo 16 y artículo 47.

Asimismo, el Decreto incluye, por este orden, dos Disposiciones Adicionales en las que se establece el modo de asimilar los puestos de trabajo afectados por la reforma, tres Disposiciones Finales, que habilitan a los Consejeros de Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Fomento para el desarrollo conjunto del Decreto, autorizan al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento a realizar las modificaciones presupuestarias precisas, y determinan la fecha de entrada en vigor de la norma —1 de mayo— y una Disposición Derogatoria.

SEGUNDA.— El Boletín Oficial n.º 48 incluye, dentro de la sección I “Disposiciones generales”, el siguiente Decreto:

Decreto 84/1998, de 14 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, aprobada por el Decreto 120/1997, de 10 de junio.

Su contenido es idéntico al del Decreto 77/1998 publicado en el Boletín Oficial de Aragón de dos días antes. La igualdad absoluta se manifiesta desde la Exposición de Motivos hasta la última disposición del mismo. La única diferencia se encuentra en el título de ambos Decretos (tienen los números 77 y 84 del año 1998). Cabe entender en consecuencia que nos encontramos ante una sola norma jurídica, si bien presenta la insólita peculiaridad de que está publicada en dos Boletines consecutivos y tiene dos numeraciones divergentes: Decreto 77/1998 y Decreto 84/1998.

Creemos que se trata de un evidente error que debe ser subsanado por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales en aras de la seguridad jurídica. La corrección debe realizarse a la mayor brevedad dado que la norma entra en vigor —con sus dos distintas numeraciones— el día 1 de mayo de 1998.

TERCERA.— La parte final del Decreto que venimos comentando incluye, por este orden, dos Disposiciones Adicionales en las que se establece el modo de asimilar los puestos de trabajo afectados por la reforma, tres Disposiciones Finales, que habilitan a los Consejeros de Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Fomento para el desarrollo conjunto del Decreto, autorizan al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento a realizar las modificaciones presupuestarias precisas, y determinan la fecha de entrada en vigor de la norma —1 de mayo—, y una Disposición Derogatoria.

Entendemos que la ordenación de esta parte final es inadecuada. Para llegar a esta conclusión hay que tener en cuenta la Instrucción de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administración Autónoma 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” (cuyo contenido reproduce el de las “Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley”, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de Octubre de 1991), que es aplicada por la Diputación General de Aragón también para la elaboración de disposiciones reglamentarias (esta circunstancia nos fue comunicada de modo oficial por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales en escrito de fecha 9 de noviembre de 1993, al asegurarnos que se había remitido la Instrucción a todas las unidades directivas de la Administración de la Comunidad Autónoma, con la solicitud de que fueran observadas las directrices que en la misma se fijan).

De acuerdo con la anteriormente mencionada Instrucción sobre reglas de técnica legislativa, la ordenación de parte final de las normas jurídicas será la siguiente:

- a) Disposiciones adicionales.
- b) Disposiciones transitorias.
- c) Disposiciones derogatorias.
- d) Disposiciones finales.

En consecuencia, debemos considerar incorrectamente ubicadas las tres disposiciones finales del Decreto 77/1998 (y 84/1998) que deberían ir a continuación de la Disposición derogatoria.

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

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

1.º *Efectuar SUGERENCIA FORMAL al Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón para que adopte las medidas necesarias para subsanar la doble publicación —con dos numeraciones diferentes: 77/1998 y 84/1998— del Decreto de 14 de abril de 1998, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, aprobada por Decreto 120/1997, de 10 de junio con la finalidad de garantizar la plena efectividad del principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.*

2.º *RECORDAR a la Diputación General de Aragón que el mayor cuidado de todos los órganos administrativos intervinientes en el proceso de elaboración de las normas jurídicas redundará en la mejora de su calidad técnica y, en consecuencia, en una mayor perfección y eficacia de las mismas. De esta manera la Diputación General de Aragón cumplirá en mayor medida las funciones que como Administración Pública al servicio de los ciudadanos le encomiendan la Constitución y el Estatuto de Autonomía.*

3.º *Trasladar esta Sugerencia, junto con la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales para su conocimiento y efectos.»*

Esta Sugerencia Formal fue aceptada por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales que, por Resolución de 24 de abril de 1998, de su Secretaría General Técnica (B.O.A. n.º 50, de 29 de abril), dejó sin efecto la publicación del Decreto 77/1998, de 14 de abril.

2.3. RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO DE LA DIPUTACION GENERAL DE ARAGON

Debemos hacer referencia a un expediente tramitado con el número D III —30/98— TOJA relativo al contenido de las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Su apertura se realizó como consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 48/1998 dictada en un recurso de amparo interpuesto por el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza D. José Bermejo Vera. Una vez estudiada la doctrina resultante de la misma el anterior Justicia D. Juan Bautista Monserrat dirigió la siguiente Recomendación Formal a los Consejeros de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Fomento:

«El conocimiento del contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 48/1998, de 2 de marzo como consecuencia de su reciente publicación en el Boletín Oficial del Estado n.º 77 —Suplemento— del día 31 de marzo de 1998 nos mueve a realizar las siguientes consideraciones:

PRIMERA.— La referida sentencia número 48/1998 fue dictada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en recurso de amparo número 2.712/1995 interpuesto por D. José Bermejo Vera contra sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón dictada en recurso contencioso-administrativo número 120/1992 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 reposición 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 de la que se excluía expresamente a Sanitarios, Investigadores y Docentes.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia, estima parcialmente el recurso de amparo interpuesto por D. José Bermejo y, en la parte que más interesa aquí, resuelve:

“a) Anular la Sentencia de inadmisibilidad de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 24 de junio de 1995.

b) Anular la Orden de 3 de marzo de 1992, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, en cuanto a la exclusión general de los docentes se refiere, así como la Resolución del Consejo (sic) de Presidencia y Relaciones Institucionales de 6 de abril de 1992, por la que fue desestimado el recurso de reposición interpuesto contra dicha Orden.

c) Anular parcialmente la Relación de Puestos de Trabajo en cuanto excluye en general a los docentes para el puesto de Secretario General del Servicio Aragonés de Salud”.

SEGUNDA.— Es de singular interés el examen de los razonamientos jurídicos en base a los que el TC aprecia la existencia de la discriminación denunciada por D. José Bermejo Vera. En concreto, en el FJ 7.º, apartado b) el TC afirma lo siguiente:

“b) Finalmente resta por analizar la alegada discriminación. De acuerdo con una dilatada jurisprudencia, el derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad prohíbe el establecimiento de requisitos que no sean compatibles con el art. 14 C.E. (vid, entre otras, STC 10/1989, fundamento jurídico 2.º). Lo cual significa por otra parte, que en esta sede no puede haber otros criterios de diferenciación o discriminación objetiva que los basados en factores de mérito y capacidad. “El art. 23.2 C.E. impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados 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.” (cfr. STC 50/1986, fundamento jurídico 4.º).

Se infringe el principio de igualdad, en síntesis, si la diferencia de trato carece de una justificación objetiva y razonable a la luz de las condiciones de mérito y capacidad o, dicho en otros términos, cuando el elemento diferenciador sea arbitrario o carezca de fundamento racional. Además, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue —aquí, en función del mérito y la capacidad— sino que es indispensable también que las consecuencias jurídicas que resulten de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin (vid., entre otras, SSTC 76/1990, fundamento jurídico 9.º A; 61/1997, fundamento jurídico 17.º, h). A ello se suma, por lo que aquí interesa, que tanto el legislador, a la hora de determinar el mérito y la capacidad, como las convocatorias de concursos y oposiciones, deben hacerse en términos generales y abstractos (v. gr., SSTC 50/1986, fundamento jurídico 4.º; 27/1991, fundamento jurídico 4.º).

Para el examen del caso planteado conviene precisar dos extremos: de una parte, que el criterio de acceso se ha configurado en términos negativos, esto es, para la provisión del puesto del Secretario General del Servicio Aragonés de Salud se

excluye a Sanitarios, Investigadores y Docentes. De otra, que es la Relación de Puestos de Trabajo de la que se deriva en última instancia tal exclusión; no se trata, pues, de un supuesto en el que pretendidamente se haya producido un tratamiento desigual en aplicación de la ley, sino que en rigor el resultado discriminatorio producido se imputa a la indicada Relación.”

Desarrollando estas ideas los FJ 8.º y 9.º de la sentencia concluyen en los siguientes términos:

“8. A los efectos de enjuiciar el fundamento racional y objetivo de una diferenciación basada en criterios de mérito y capacidad, resulta claro que no es lo mismo que los requisitos se hayan determinado en términos positivos (una concreta titulación, experiencia mínima, conocimientos o capacidades, por ejemplo), que por vía negativa (v.gr.: prohibición de acceso a determinados colectivos, con independencia y al margen de que eventualmente concurran o no tales elementos). Cabe afirmar, en línea de principio, que la configuración de las condiciones de acceso por vía negativa requiere una mayor y más severa justificación objetiva y racional para superar el juicio que el art. 23.2 C.E. impone. Por hipótesis, el legislador formal y material podría reservar determinados puestos a uno o varios cuerpos o establecer ciertas preferencias, por entender que en ellos se dan las condiciones ideales para su desempeño. También sería pensable, en sentido contrario, que por necesidades desde luego atendibles, y con determinadas condiciones, se excluyera el acceso a un puesto a ciertos colectivos, como pudiera ser el caso de sanitarios, investigadores o docentes de la medicina, con la finalidad de que estos profesionales no abandonaran el ámbito que les es propio, o bien, por ejemplo, en aras de una mayor racionalidad u objetividad en el desempeño por otros profesionales de la tarea de que se trate.

Lo que sin embargo tiene más difícil justificación y carece de base racional a la luz del art. 23.2 C.E., esto es, en virtud del mérito y capacidad, es la exclusión a limine operada para la provisión del puesto frente a un docente ajeno al Servicio Aragonés de Salud, en el que podían concurrir las condiciones necesarias para su desempeño. La norma podría haber establecido, en términos positivos y con pleno respeto del art. 23.2 C.E., toda una suerte de requisitos (grupo, experiencia, formación, etc.) que garantizaran plenamente la función requerida. Al excluir de entrada y por presunción la concurrencia del actor se ha lesionado su derecho garantizado por el art. 23.2 C.E.

9. La aplicación que de la Relación de Puestos de Trabajo hace la Administración, así como la Relación misma violan el art. 23.2 C.E. La declaración de nulidad, por tanto, no sólo afecta a la exclusión que de los docentes hace la convocatoria, y a la desestimación del recurso administrativo interpuesto por el actor, sino que se hace extensiva a la misma Relación de Puestos de Trabajo en punto a la citada exclusión, por ser contraria al art. 23.2 C.E. en los términos antes indicados (vid., entre otras, STC 93/1995).”

Es decir, para el Tribunal Constitucional es constitucionalmente admisible que la Ley, para definir las características esenciales de los puestos de trabajo a desempeñar por los funcionarios públicos, recurra a un instrumento técnico como la Relación de Puestos de Trabajo, a cuyo través se realiza la ordenación del personal de acuerdo con las necesidades del servicio. En tal función, las relaciones de puestos de trabajo pueden contener un detalle preciso de los requisitos que se exigen para el desempeño de cada puesto de trabajo y así lo prevé expresamente el artículo 17 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (cuyo

Texto Refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero.

Sin embargo, estos requisitos y condiciones no pueden ser establecidos de modo arbitrario. Así, las posibles diferencias de trato que resulten de su exigencia deberán, en primer lugar, presentar una justificación objetiva y razonable a la luz de las condiciones de mérito y capacidad que impone el artículo 23.2 de la Constitución Española. En segundo término, las consecuencias jurídicas derivadas de estas diferencias de trato han de ser adecuadas y proporcionadas al fin perseguido.

Concluye el Tribunal Constitucional que, sentados estos parámetros, debe distinguirse con especial atención si los requisitos se establecen términos positivos (por ejemplo, una determinada titulación, experiencia...) o negativos (por ejemplo, prohibición general de acceso a determinados colectivos, al margen de que en algunos de sus integrantes concurran los requisitos anteriores) y afirma que la configuración de las condiciones de acceso a un determinado puesto por vía negativa requiere una mayor y más severa justificación objetiva y racional para superar el juicio que el art. 23.2 C.E. impone.

Por todo ello, el TC, al no apreciar justificación racional alguna en la exclusión a limine de todo el personal integrante de alguno de los Cuerpos y Escalas docentes para poder optar al puesto de Secretario General del Servicio Aragonés de Salud, resuelve anular parcialmente la Relación de Puestos de Trabajo en cuanto excluye en general a los docentes para dicho puesto.

TERCERA.— Las Relaciones de Puestos de Trabajo presentan especiales características desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, que han llevado a afirmar al Tribunal Supremo en diversas sentencias que sólo desde una consideración estrictamente procesal deben tener el tratamiento propio de las disposiciones generales, “... pero sin que por eso se haya desconocido que materialmente su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de los actos plúrimos, con destinatarios indeterminados, de donde viene aquella denominada vocación normativa, pero excluyendo en todo caso que sean auténticos reglamentos”. (STS de 3 de marzo de 1995, Ar. 2305). En el mismo sentido cabe citar otras sentencias del Tribunal Supremo como la de 28 de mayo de 1996 (Ar. 4653). Sin embargo, esta doctrina del TS es matizada por otra línea doctrinal más favorable a apreciar el carácter normativo de las RPT. Así por ejemplo, la STS de 25 de abril de 1995 (Ar. 3397) señala: “Es jurisprudencia consolidada de esta Sala que las relaciones de puestos de trabajo aprobadas por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades organizatorias tienen naturaleza normativa, atendido su carácter ordinario y las notas de generalidad, abstracción y permanencia que en ellas concurren, diferenciándolas de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo”. En el mismo sentido, la STS de 13 de mayo de 1996 (Ar. 4583).

En todo caso, y como concluye la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1996, dictada en interés de ley (Ar. 6669) tanto en el ordenamiento jurídico estatal como en los ordenamientos autonómicos, la función atribuida a las relaciones de puestos de trabajo “... mediante las que se racionaliza y ordena la Función Pública hace de ellas un instrumento esencial de la política general de personal, incluyendo en la misma la dimensión económica o presupuestaria... Y por esta misma importancia ordenadora, en ambos sistemas jurídicos —estatal y autonómico— se impone a las relaciones de

puestos de trabajo un contenido mínimo y obligatorio, de necesaria observancia...”

El Tribunal Constitucional, por su parte, afirma en el FJ 4.º de su sentencia 48/1998 que estamos comentando que “... es obvio que las Relaciones de Puestos de Trabajo, sin necesidad alguna de introducirnos en el debate acerca de su naturaleza jurídica que además resulta irrelevante a los efectos del artículo 24.1 C.E., constituyen un instrumento que disciplina con cierta vocación de permanencia los puestos de personal al servicio de la Administración pública...”, de lo cual deduce la posibilidad de impugnación de los actos de aplicación de las RPT —por ejemplo, las convocatorias— aunque las propias RPT no hayan sido impugnadas en su momento.

La propia Diputación General de Aragón parece reconocer el contenido normativo de las RPT pues, si bien la Orden aprobatoria de las mismas se encuentra en principio redactada bajo la apariencia de un acto administrativo (así por ejemplo la Orden produce “efectos” —lo que es propio de un acto administrativo— y no “entra en vigor” —lo que sería propio de una norma—) sin embargo se publica dentro de la Sección primera —Disposiciones Generales— del Boletín Oficial de Aragón.

En definitiva, entendemos que la crítica que realiza la sentencia del Tribunal Constitucional afecta directamente a los aspectos normativos de las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración aragonesa y por ello el análisis de esta Institución se realiza desde el plano del derecho objetivo y con vocación de generalidad.

CUARTA.— El artículo 11 de la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, afirma que las “unidades administrativas y los puestos de trabajo son los elementos organizativos básicos de la Administración de la Comunidad Autónoma”. Las unidades administrativas se integran por un conjunto de puestos de trabajo vinculados por las funciones que les atribuye el ordenamiento. Es, por tanto, factor fundamental para la configuración del contenido de un puesto de trabajo, la especificación de la función que le corresponde en razón de su inserción en una determinada unidad administrativa.

Por ello el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón afirma que la relación de puestos de trabajo deberá contener, entre otras cuestiones, la determinación de los “requisitos exigidos para su desempeño”.

El Decreto 140/1996, de 26 de julio, de la Diputación General de Aragón, sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma define éstas como el instrumento técnico mediante el que se efectúa la ordenación de los empleados públicos de acuerdo con las necesidades de los servicios y se determinan los requisitos para el desempeño de cada puesto, así como sus características esenciales y condiciones retributivas.

Afirma el artículo 2.º de este Decreto, en su apartado 2 que, con carácter general, entre las características esenciales de los puestos de trabajo y los requisitos exigidos para su desempeño deberán figurar necesariamente el tipo de puesto, el sistema de provisión, los Grupos, Cuerpos o Escalas a que deban adscribirse y, en su caso, la titulación académica y formación específica necesaria para su desempeño. Igualmente podrán especificarse aquellas condiciones particulares que se consideren relevantes en relación con el contenido del puesto o para su desempeño. En todo caso, y con carácter general para todos los funcionarios comprendidos en el ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Fun-

ción Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta. Sólo por excepción y bajo concretos requisitos cabe la adscripción exclusiva de puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo, Escala o Clase de Especialidad (adscripción de naturaleza positiva, por tanto).

Según el Anexo I del Decreto que estamos comentando, dentro de las relaciones de Puestos de Trabajo se incluirá una columna relativa a la adscripción del puesto a Grupos, Cuerpos, Escalas o Clases de especialidad. Si el puesto es de adscripción indistinta, la columna quedará en blanco. Si se excluyen determinadas Clases de Especialidad, Cuerpos o Escalas con funciones específicas, se deberán consignar los siguientes códigos:

“Ex. 11: Cuando se excluyan los sectores de Docencia, Investigación, Sanidad, Servicios Postales y Telegráficos, Instituciones Penitenciarias y Transporte Aéreo y Meteorología.

Ex. 12: Cuando se excluyan los Docentes.

Ex. 13: Cuando se excluyan los Investigadores.

Ex. 14: Cuando se excluyan los Sanitarios.

Ex. 15: Cuando se excluyan los Servicios Postales y Telegráficos.

Ex. 16: Cuando se excluyan las Instituciones Penitenciarias.

Ex. 17: Cuando se excluyan Transporte Aéreo y Meteorología.

La Diputación General de Aragón ha aprobado las siguientes relaciones de puestos de trabajo de sus diversos Departamentos:

— Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, aprobada por Acuerdo de la Diputación General de 26 de julio de 1996, y publicada por Orden de 6 de septiembre de 1996 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (B.O.A. n.º 111, de 16 de septiembre); modificada por Ordenes de 25 de noviembre de 1997 (B.O.A. n.º 138) y 22 de diciembre de 1997 (B.O.A. n.º 3 de 1998), ambas de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Fomento.

— Unidades de Asistencia Inmediata a la Presidencia del Gobierno de Aragón, aprobada por Orden de 25 de febrero de 1997, conjunta de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Fomento (B.O.A. n.º 32, de 19 de marzo) y modificada por Orden de 22 de octubre de 1997, también de ambos Departamentos (B.O.A. n.º 125, de 29 de octubre).

— Departamento de Educación y Cultura, aprobada por Orden de 29 de abril de 1997, conjunta de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Fomento (B.O.A. n.º 48, de 30 de abril).

— Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes e Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, aprobadas por Orden de 13 de mayo de 1997, conjunta de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Fomento (B.O.A. n.º 58, de 23 de mayo).

— Instituto Aragonés de Servicios Sociales, aprobada por Orden de 2 de junio de 1997, conjunta de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Fomento (B.O.A. n.º 64, de 6 de junio).

— Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, aprobada por Orden de 10 de junio de 1997, conjunta de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Fomento (B.O.A. n.º 67, de 13 de junio), actualizada por Orden de 9 de diciembre de 1997 (B.O.A. n.º 149, de 26 de diciembre).

— *Servicio Aragonés de Salud, aprobada por Orden de 10 de junio de 1997, conjunta de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Fomento (B.O.A. n.º 67, de 13 de junio).*

— *Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, aprobada por Orden de 30 de junio de 1997, conjunta de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Fomento (B.O.A. n.º 81, de 14 de julio) y rectificada por Orden de 18 de noviembre de 1997 (B.O.A. n.º 149, de 26 de diciembre).*

— *Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, aprobada por Orden de 4 de julio de 1997, conjunta de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y Economía, Hacienda y Fomento (B.O.A. n.º 88, de 30 de julio y n.º 90, de 4 de agosto).*

De todo el conjunto de Relaciones de Puestos de Trabajo que hemos reseñado resultan los siguientes y reveladores datos:

— *Puestos de trabajo con clave Ex. 11 (de exclusión del personal perteneciente a los sectores de Docencia, Investigación, Sanidad, Servicios Postales y Telegráficos, Instituciones Penitenciarias y Transporte Aéreo y Meteorología): 193*

— *Puestos de trabajo con clave Ex. 12 (exclusión del pers. docente): 3*

— *Puestos de trabajo con clave Ex. 14 (exclusión del pers. sanitario): 30*

— *Puestos de trabajo con clave Ex. 15 (exclusión del personal perteneciente a los servicios postales y telegráficos): 26*

— *Puestos de trabajo con clave Ex. 16 (exclusión del personal de Instituciones Penitenciarias): 2*

— *Puestos de trabajo con clave Ex. 17 (exclusión del personal de transporte aéreo y meteorología): 2*

Total de puestos con clave Ex (s.e. u o.): 256

Teniendo en cuenta estos datos y analizado el contenido de las RPT a la luz de la doctrina sentada por el TC acerca de la necesidad de que la configuración de las condiciones de acceso a determinados puestos de trabajo por vía negativa se lleve a cabo con una mayor y más severa justificación objetiva y racional para poder superar el juicio que el art. 23.2 CE impone, podemos realizar una serie de observaciones:

1. Resulta llamativo que algunos Departamentos prácticamente no incluyan ninguna clave de exclusión de las comentadas en sus R.P.T. (por ejemplo Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes y los Organismos Autónomos I.S.V.A. y S.A.S.) y otros, por el contrario incluyan un número considerable de estas exclusiones (por ejemplo el organismo autónomo I.A.S.S.—70 en total—, el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente—51 en total—, el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo—34 en total— o el Departamento de Economía, Hacienda y Fomento—31 en total—).

2. Parece oportuno resaltar también que muchas de los puestos en los que se incluyen estas claves negativas “Ex” dentro de los requisitos para su desempeño, no incluyan sin embargo ningún otro requisito adicional de carácter positivo (titulación académica, formación específica) salvo el genérico de la pertenencia a un Grupo Funcionario (A, B, C..) o a uno cualquiera de dos de los Grupos (AB, BC..).

3. En ocasiones la inclusión de las claves “Ex” se presenta en apariencia como carente de justificación al tratarse a unidades administrativas de naturaleza homogénea de un modo completamente dispar (por ejemplo, pueden compararse los requisitos exigidos para los diferentes puestos de la Secretaría General del I.A.S.S., en la que 6 puestos de Jefe de Sección o Servicio aparecen con la clave Ex. 11, con los requisitos esta-

blecidos para la Secretaría General del I.S.V.A. en la que sólo 1 puesto de Jefe de Servicio y 1 de Jefe de Sección aparecen con la clave Ex. 11, o con los requisitos exigidos para los puestos pertenecientes a la Secretaría General del S.A.S. en la que sólo 1 puesto de Jefe de Sección aparece con la clave Ex 11—aparte del puesto de Secretario General, que ha sido precisamente objeto de la STC aquí comentada—).

Más falta de razonabilidad parece ofrecer la inclusión de alguna clave “Ex” para algunos puestos de trabajo de una determinada unidad administrativa en la que el resto de puestos son sometidos a diferentes requisitos (bien sean otras claves “Ex” distintas o exigencia de requisitos de tipo positivo). Valga como ejemplo la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, dentro de la cual se integra el Servicio de Gestión de Personal, Asuntos Generales y Servicios Periféricos. Pues bien, para el Jefe del citado Servicio se incluye la clave “Ex. 16” (excluye al personal de Instituciones Penitenciarias). Sin embargo, para el Jefe de la Sección de Personal y el Jefe de Sección de Servicios Generales y Periféricos de ese Servicio la clave de exclusión es la “Ex. 11” (se amplía la exclusión al personal perteneciente a los sectores de Docencia, Investigación, Sanidad, Servicios Postales y Telegráficos, Instituciones Penitenciarias y Transporte Aéreo y Meteorología). Los Jefes de Negociado del Servicio (tanto de personal laboral y funcionario como de servicios generales y periféricos) se valoran por el contrario con requisitos de naturaleza positiva (exigencia de pertenencia a determinados Cuerpos, Escalas y clases de especialidad).

QUINTA.— Los argumentos hasta aquí expuestos nos llevan a la consideración de la necesidad de que la Dirección General de Recursos Humanos acometa una profunda revisión de todas las claves de exclusión existentes en las Relaciones de Puestos de Trabajo aprobadas de modo que sólo permanezcan aquéllas que respondan de modo satisfactorio a la rigurosa justificación objetiva y racional que el artículo 23.2 de la C.E. impone y que la STC de 2 de marzo de 1998 exige en consecuencia.

Esta revisión ha de realizarse con celeridad para evitar problemas como los que pueden resultar de la convocatoria de plazas en las que se incluyen claves de exclusión como las aquí denunciadas. Tal es el caso de la convocatoria realizada por Orden de 2 de abril de 1998 del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (publicada en el B.O.A. n.º 45, de 17 de abril) en la que se ofertan diversas plazas del Instituto Aragonés de Servicios Sociales para su provisión por concurso de méritos. Dentro de estas plazas se incluyen 3 plazas de Jefe de Sección—de Prestaciones Periódicas y de Servicios Comunitarios (2) y Programas Sociales— abiertas de modo genérico a funcionarios de los Grupos A y B— pero con clave de exclusión Ex. 11 (que impide el acceso al puesto al personal perteneciente a los sectores de Docencia, Investigación, Sanidad, Servicios Postales y Telegráficos, Instituciones Penitenciarias y Transporte Aéreo y Meteorología, y ello con independencia de su concreta formación, conocimientos y experiencia en la materia).

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

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

1.º Efectuar RECOMENDACION FORMAL a los Excmos. Sres. Consejeros de Presidencia y Relaciones Institucionales y

de Economía, Hacienda y Fomento de la Diputación General de Aragón para que adopten las medidas necesarias para revisar las Relaciones de Puestos de Trabajo de los diferentes Departamentos y Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Autónoma, acomodando los requisitos establecidos para acceder a los diferentes puestos al contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Segunda) n.º 48/1998, recaída en recurso de amparo n.º 2712/1995.

De modo especial se señala la necesidad de que, en caso de mantener alguna clave de exclusión para el acceso a determinados puestos de trabajo, ello debe llevarse a cabo de forma motivada a fin de garantizar esa "mayor y más severa justificación objetiva y racional" que el TC exige para poder superar el juicio que el artículo 23.2 C.E. impone; además, debe garantizarse en todo caso el establecimiento de condiciones de acceso homogéneas para puestos de características similares.

2.º Trasladar esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede a los Excmos. Sres. Consejeros de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Economía, Hacienda y Fomento para su conocimiento y efectos.»

Debemos entender aceptada esta Recomendación pues las Relaciones de Puestos de Trabajo actualizadas que se han publicado desde entonces han eliminado un buen número de claves de tipo negativo por carecer de justificación alguna, ajustándose al sentido de la resolución del Justicia y de la Sentencia del Tribunal Constitucional. Baste citar, a modo de ejemplo, las Ordenes de 10 y 22 de julio de 1998, de los Departamentos de Economía, Hacienda y Fomento, por las que se publican las Relaciones de Puestos de Trabajo actualizadas del Organismo Autónomo Servicio Aragonés de Salud y el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales respectivamente (B.O.A. número 90, de 31 de julio de 1998).

2.3. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS DE AÑOS ANTERIORES

También debemos dar cuenta en este apartado de las novedades producidas con respecto a Recomendaciones y Sugerencias

Formales realizadas en anteriores años. En especial hay que hacer constar que la Recomendación que se realizó en 1997 con relación al Decreto 104/1997, de 24 de junio, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de las Concesiones Administrativas del Servicio de Inspección Técnica de Vehículos de Aragón (Expediente D III-71/97-TOJA) y que fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 118, de 10 de octubre de 1997 ha sido aceptada a través de la aprobación del Decreto 226/1998, de 23 de diciembre, por el que se regulan las características de la Red de Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos en el ámbito territorial de Aragón, y se aprueba el Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de la Concesión del Servicio Técnico de Inspección Técnica de Vehículos. Este nuevo Decreto deroga expresamente el Decreto 104/1997 y establece una nueva regulación acorde con los términos de la Recomendación de nuestra Institución.

Por otra parte, la Ley de Cortes de Aragón 12/1998, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas incluye un artículo que da cobertura legal específica al régimen sancionador en materia de residencias juveniles tal y como se había reclamado en la Recomendación Formal realizada con relación a la Orden de 16 de mayo de 1994, del Departamento de Educación y Cultura, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interno de las Residencias Juveniles de la Diputación General de Aragón (expediente D III-110/96-TOJA). En efecto, el artículo 15 de la Ley citada establece:

"Artículo 15. Residencias juveniles del departamento de Educación y Cultura.

Se habilita al Gobierno de Aragón para aprobar el reglamento de organización y funcionamiento de las residencias juveniles de titularidad del Departamento de Educación y Cultura."

Zaragoza, 10 de marzo de 1999.

El Justicia de Aragón
FERNANDO GARCIA VICENTE

ANEXO PRESUPUESTARIO
SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON - EL JUSTICIA DE ARAGON
 Grado de ejecución ejercicio económico 1998 (a 31 de diciembre de 1998)

CAPITULO I

EXPLICACION	Presupuesto 1998	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
100.00 ALTOS CARGOS: Básicas	3.443.370	82.076	3.525.446	3.525.446	0	3.525.446	0	100
100.01 ALTOS CARGOS: Otras	5.440.302	129.670	5.569.972	5.569.972	0	5.569.972	0	100
110.00 PEVENTUAL: Básicas	48.001.926	1.315.880	49.317.806	49.317.806	0	49.317.806	0	100
110.01 PEVENTUAL: Otras	26.715.024	561.016	27.276.040	27.145.641	130.399	27.145.641	0	100
120.00 FUNCIONARIOS: Sueldos	21.844.326	458.731	22.303.057	15.072.274	7.230.783	15.072.274	0	68
120.05 FUNCIONARIOS: Trienios	4.291.126	129.833	4.420.959	4.420.959	0	4.420.959	0	100
121.00 FUNCIONARIOS: Complemento de destino	8.512.140	178.755	8.690.895	5.852.673	2.838.222	5.852.673	0	67
121.01 FUNCIONARIOS: Complemento específico	3.060.736	64.275	3.125.011	1.577.101	1.547.910	1.577.101	0	50
140 OTRO PERSONAL	423.528	8.894	432.422	423.528	8.894	423.528	0	98
151.00 INCENTIVOS REDTO: Gratific. fune	800.000	0	800.000	400.000	400.000	400.000	0	50
151.02 INCENTIVOS REDTO: Gratific. otro per	800.000	0	800.000	350.000	450.000	350.000	0	44
160.00 CUOTAS SOCIALES: Seguridad Social	28.376.840	-649.959	27.726.881	21.464.711	6.262.170	19.908.497	1.556.214	77
160.01 CUOTAS SOCIALES: Muface	0	199.216	199.216	199.216	0	199.216	0	100
160.09 CUOTAS SOCIALES: Otras	250.656	450.743	701.399	701.399	0	701.399	0	100
161.00 GASTOS SOCIALES: Formación	600.000	140.000	740.000	497.000	243.000	497.000	0	67
165 GASTOS SOCIALES: Fondo Social	1.704.145	2.374.311	4.078.456	1.410.068	2.668.388	1.410.068	0	35
TOTAL CAPITULO I	154.264.119	5.443.441	159.707.560	137.927.794	21.779.766	136.371.580	1.556.214	86

CAPITULO II

EXPLICACION	Presupuesto 1998	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
202 ARRENDAMIENTOS: Edificios	220.000	0	220.000	120.000	100.000	120.000	0	55
204 ARRENDAMIENTOS: Material de transporte	100.000	0	100.000	0	100.000	0	0	0
212 REP. Y CONSERVACION: Edificios	1.500.000	0	1.500.000	147.314	1.352.686	147.314	0	10
213 REP. Y CONSERVACION: Maquinaria	4.400.000	0	4.400.000	3.847.853	552.147	3.558.824	289.029	87
214 REP. Y CONSERVACION: Material de transp	720.000	0	720.000	350.736	369.264	339.713	11.023	49
215 REP. Y CONSERVACION: Mobiliario y ens.	226.000	0	226.000	104.017	121.983	104.017	0	46
216 REP. Y CONSERVACION: Equipos informat	693.000	0	693.000	57.027	635.973	57.027	0	8
220.00 MAT.OFICINA: Ordinario no inventariable	2.500.000	0	2.500.000	1.525.067	974.933	1.267.714	257.353	61
220.01 MAT.OFICINA: Mobiliario y enseres	350.000	0	350.000	193.804	156.196	164.440	29.364	55
220.02 MAT.OFICINA: Prensa, revista, public. n/p	1.200.000	0	1.200.000	480.426	719.574	450.581	29.845	40
220.03 MAT.OFICINA: Libros y otras publicaciones	13.200.000	1.723.600	14.923.600	8.109.036	6.814.564	8.109.036	0	54
220.04 MAT.OFICINA: Equipos informáticos	410.000	0	410.000	369.232	40.768	369.232	0	90
220.09 MAT. OFICINA: Otros.	100.000	0	100.000	43.110	56.890	43.110	0	43
221.00 SUMINISTROS: Energía eléctrica	5.150.000	0	5.150.000	3.846.083	1.303.917	3.545.569	300.514	75
221.01 SUMINISTROS: Agua	300.000	0	300.000	145.006	154.994	134.002	11.004	48
221.03 SUMINISTROS: Combustible	550.000	0	550.000	376.000	174.000	376.000	0	68
221.04 SUMINISTROS: Vestuario	350.000	0	350.000	0	350.000	0	0	0
221.09 SUMINISTROS: Otros	300.000	0	300.000	56.544	243.456	56.544	0	19
222.00 COMUNICACIONES: Telefónicas	3.600.000	-150.000	3.450.000	1.928.436	1.521.564	1.916.357	12.079	56
222.01 COMUNICACIONES: Postales	720.000	0	720.000	661.450	58.550	661.450	0	92
222.02 COMUNICACIONES: Telegráficas	100.000	0	100.000	5.261	94.739	5.261	0	5
222.09 COMUNICACIONES: Otras	450.000	150.000	600.000	561.166	38.834	513.072	48.094	94
223.03 TRANSPORTES: Entes Privados	300.000	0	300.000	28.045	271.955	28.045	0	9
224.00 PRIMAS DE SEGUROS: Edificios y Local	410.000	0	410.000	354.699	55.301	354.699	0	87
224.01 PRIMAS DE SEGUROS: Vehículos	400.000	0	400.000	263.565	136.435	263.565	0	66
224.02 PRIMAS DE SEGUROS: Otro inmovilizado	135.000	0	135.000	0	135.000	0	0	0
226.01 GASTOS DIVERSOS: Atenciones Protoc.	3.700.000	139.200	3.839.200	1.379.862	2.459.338	1.304.743	75.119	36
226.02 GASTOS DIVERSOS: Difusión	4.200.000	125.000	4.325.000	3.265.749	1.059.251	3.132.917	132.832	76
226.05 GASTOS DIVERSOS: Reuniones y confere	3.100.000	0	3.100.000	721.043	2.378.957	721.043	0	23
226.09 GASTOS DIVERSOS: Otros	1.550.000	0	1.550.000	426.072	1.123.928	426.072	0	27
227.00 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Limpieza	9.800.000	0	9.800.000	9.005.812	794.188	8.257.911	747.901	92
227.01 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Seguridad	5.150.000	0	5.150.000	3.409.232	1.740.768	3.140.612	268.620	66
227.06 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Estudios y T.	10.500.000	0	10.500.000	5.118.913	5.381.087	4.676.543	442.370	49
227.09 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Otros	3.000.000	0	3.000.000	1.882.958	1.117.042	1.653.035	229.923	63
230. INDEMNIZACIONES: Dietas	766.500	-150.000	616.500	531.893	84.607	508.695	23.198	86
231. INDEMNIZACIONES: Locomoción	275.000	150.000	425.000	392.142	32.858	352.302	39.840	92
239 INDEMNIZACIONES: Otras	400.000	0	400.000	0	400.000	0	0	0
250 OTROS GASTOS: Pruebas selectivas	600.000	0	600.000	0	600.000	0	0	0
TOTAL CAPITULO II	81.425.500	1.987.800	83.413.300	49.707.553	33.705.747	46.759.445	2.948.108	60

CAPITULO IV

EXPLICACION	Presupuesto 1998	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
489 TRANSFERENCIAS CORRIENTES: Emp. y fam.	1.600.000	0	1.600.000	1.600.000	0	1.600.000	0	100
TOTAL CAPITULO IV	1.600.000	0	1.600.000	1.600.000	0	1.600.000	0	100

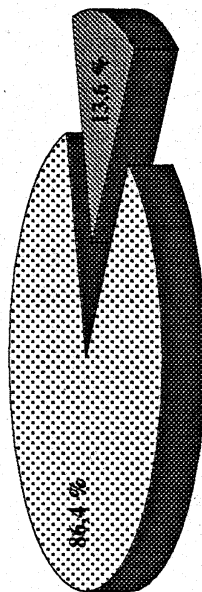
CAPITULO VI

EXPLICACION	Presupuesto 1998	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
692 INVERSIONES:Edificios	0	16.000.000	16.000.000	13.645.957	2.354.043	13.645.957	0	85
693 INVERSIONES:Maquinaria ,inst. y utillaje	2.000.000	1.922.164	3.922.164	0	3.922.164	0	0	0
695 INVERSIONES: Mobiliario y enseres	5.150.000	65.424	5.215.424	1.445.187	3.770.237	1.445.187	0	28
696 INVERSIONES: Informáticas	2.100.000	2.565.141	4.665.141	3.596.802	1.068.339	3.596.802	0	77
TOTAL CAPITULO VI	9.250.000	20.552.729	29.802.729	18.687.946	11.114.783	18.687.946	0	63

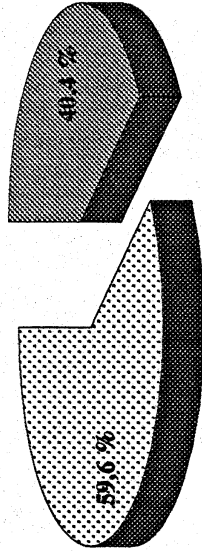
RESUMEN GENERAL

EXPLICACION	Presupuesto	Modificaciones	TOTAL	OBLIGACIONES	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE	%
CAPITULO I: Personal	154.264.119	5.443.441	159.707.560	137.927.794	21.779.766	136.371.580	1.556.214	86
CAPITULO II: Adquisición de bienes corrientes...	81.425.500	1.987.800	83.413.300	49.707.553	33.705.747	46.759.445	2.948.108	60
CAPITULO IV: Transferencias a fam. e instit.	1.600.000	0	1.600.000	1.600.000	0	1.600.000	0	100
CAPITULO VI: Inversiones	9.250.000	20.552.729	29.802.729	18.687.946	11.114.783	18.687.946	0	63
TOTAL PRESUPUESTO 1998	246.539.619	27.983.970	274.523.589	207.923.293	66.600.296	203.418.971	4.504.322	76

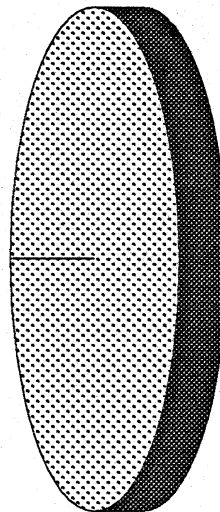
CAPITULO I: Personal



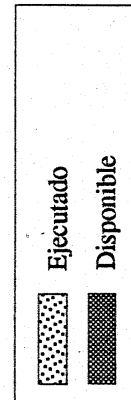
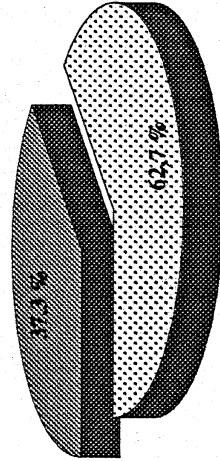
CAPITULO II: Adquisición de bienes corrientes ...



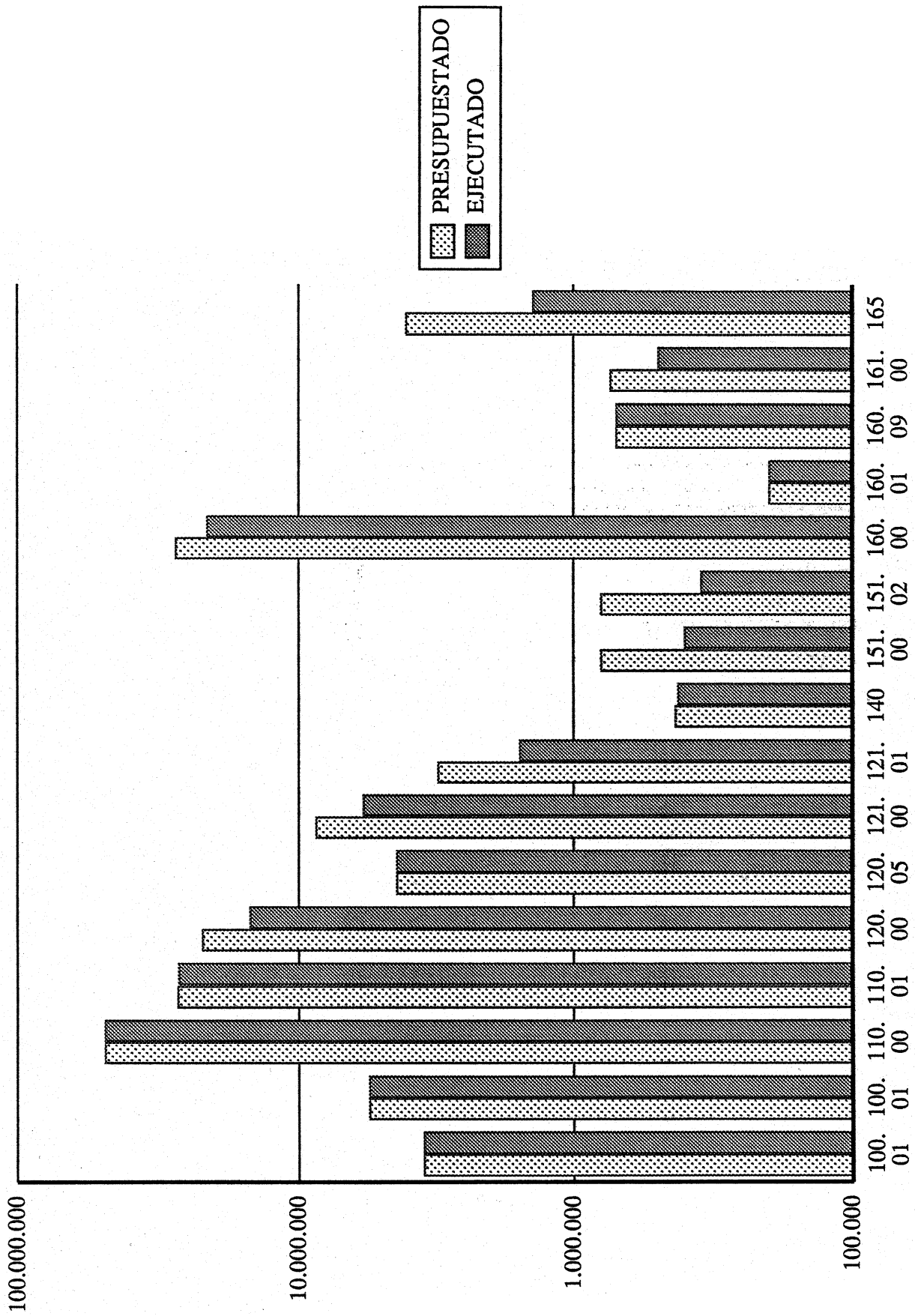
CAPITULO IV: Transferencias a familias...



CAPITULO VI: Inversiones

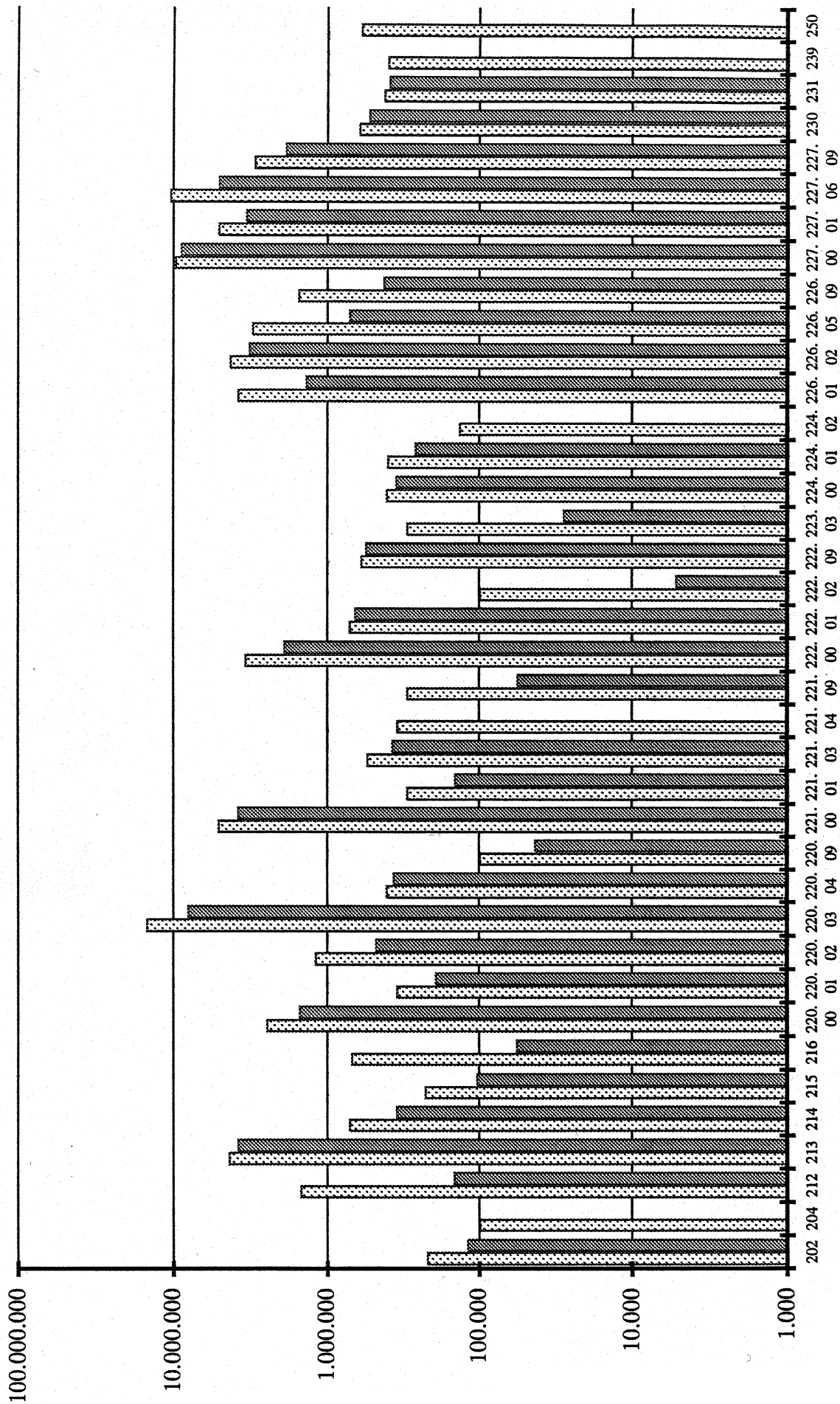


CAPITULO I: Gastos de Personal



(* Escala Logarítmica)

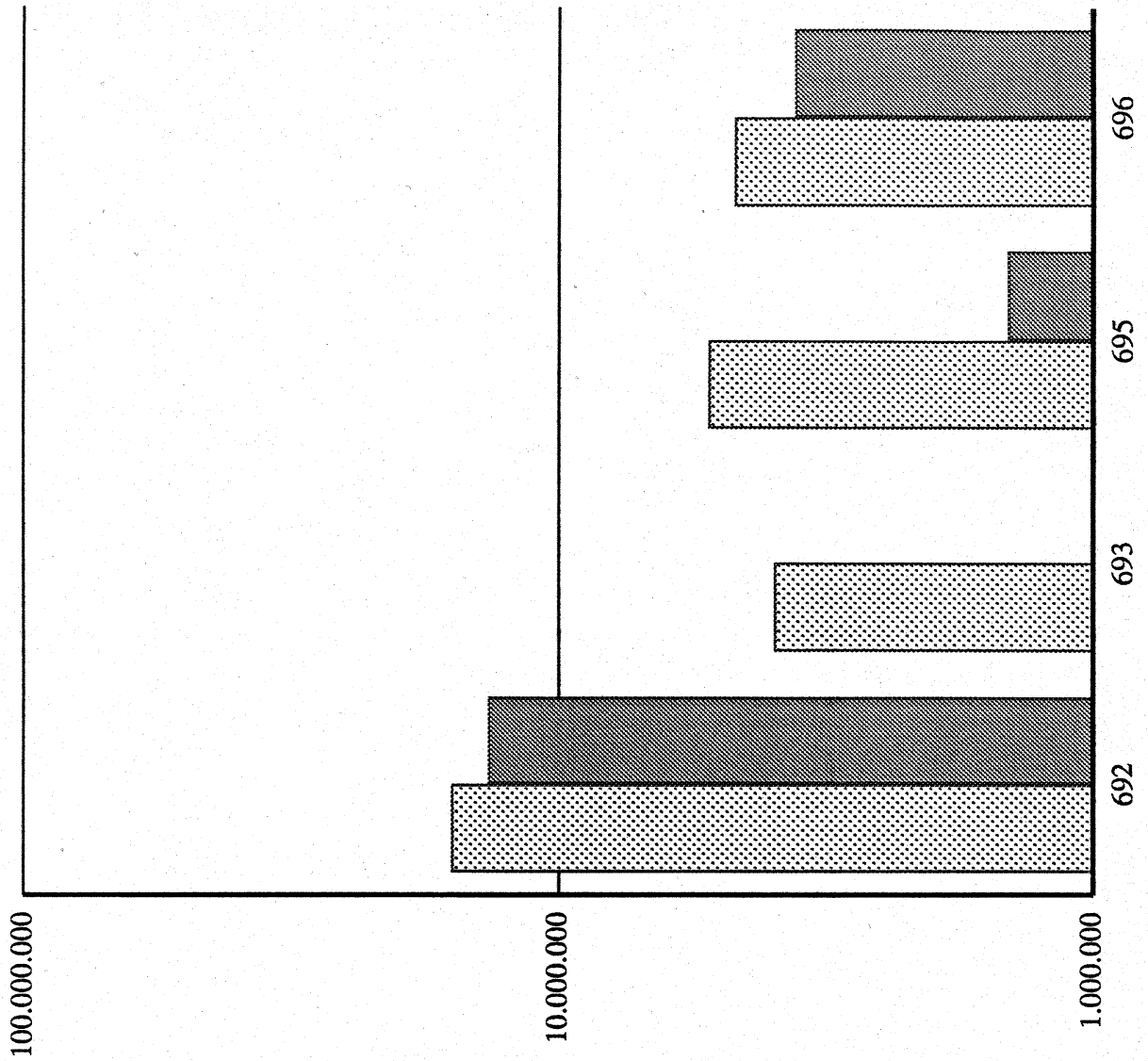
CAPITULO II: Gastos de Bienes Corrientes y Servicios



PRESUPUESTADO
 EJECUTADO

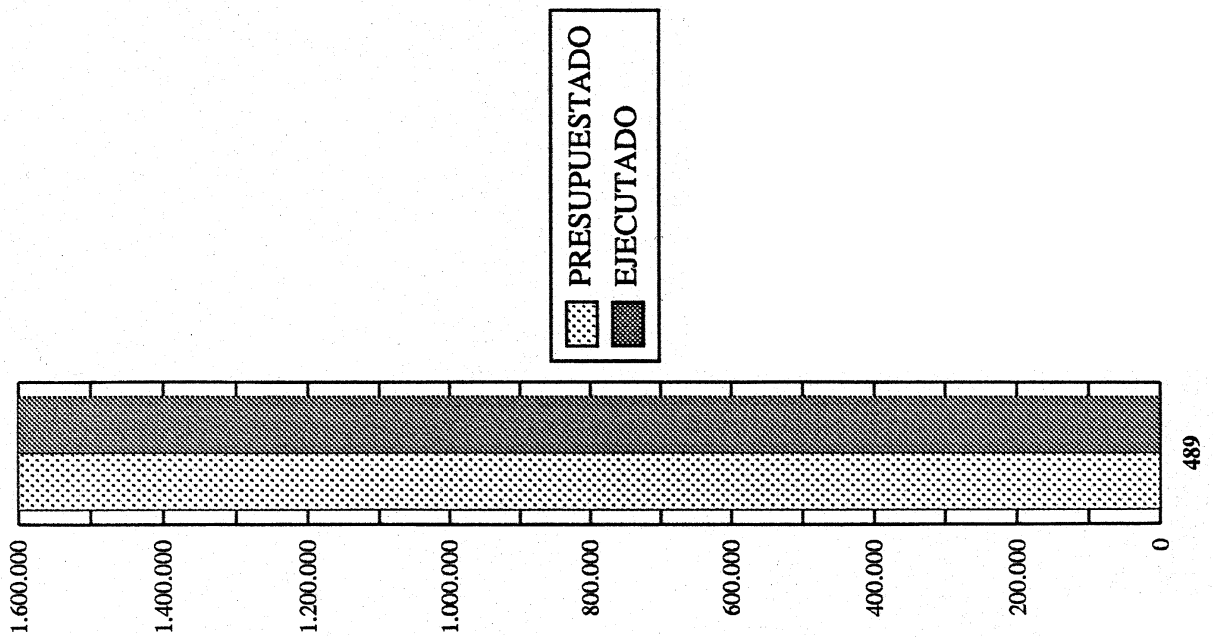
(* Escala Logarítmica)

CAPITULO VI - Inversiones



(* Escala Logarítmica)

CAPITULO IV



INDICE GENERAL

PRIMERA PARTE

Análisis institucional del undécimo año de funcionamiento del Justiciazo 11550

Capítulo I. Organización interna 11550

1. Del personal de la Institución 11550
2. De los medios 11551

Capítulo II. Resumen estadístico de la actividad de la institución 11551

1. Registro de entradas y salidas 11551
2. Quejas 11551
 - 2.1. Registro de quejas recibidas 11551
 - 2.2. Tratamiento de los expedientes de queja 11552
3. Evolución temporal de los expedientes 11554
4. Procedencia de las quejas 11554
 - 4.1. Por el medio utilizado 11554
 - 4.2. Distribución geográfica 11554
 - 4.3. Procedencia atendiendo al presentador 11557
5. Distribución por materias 11557
6. Distribución por organismos 11558
7. Recomendaciones, sugerencias y recordatorio de deberes legales realizados en 1997 y estudio comparativo de años anteriores 11559

Capítulo III. Relaciones Institucionales 11560

SEGUNDA PARTE

Análisis en la actividad realizada en el cumplimiento de las funciones legalmente encomendadas 11564

Capítulo I. Defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía 11564

1. Agricultura, Ganadería y Montes 11564
2. Economía y Hacienda 11580
3. Industria, Comercio y Turismo 11592
4. Ordenación Territorial, Urbanismo y Vivienda 11594
 - 4.1. Ordenación Territorial: Urbanismo 11594
 - 4.2. Ordenación Territorial: Vivienda 11607
5. Ordenación Territorial: Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Flora y Fauna 11612
6. Ordenación Territorial, Obras Públicas y Servicios Públicos 11652
 - 6.1. Ordenación Territorial: Obras Públicas 11652
 - 6.2. Servicios Públicos y Transportes 11657

7. Educación y Cultura 11669

- 7.1. Educación 11669
- 7.2. Cultura 11681

8. Sanidad y Bienestar Social 11685

- 8.1. Sanidad 11685
- 8.2. Bienestar Social 11700
 - Tercera Edad 11703
 - Discapacitados 11711

9. Trabajo 11712

10. Seguridad Social 11723

11. Función Pública 11740

12. Interior 11776

1. Potestad Sancionadora de la Administración 11777
 - Sanciones en Materia de Tráfico 11777
 - Sanciones en Materia de Caza 11784
 - Sanciones en Materia de Transportes 11785

2. Extranjería 11786

3. Varios 11787

13. Defensa 11791

14. Justicia 11792

I. Administración de Justicia 11793

II. Asistencia Jurídica Gratuita 11793

III. Abogados y Procuradores 11794

IV. Instituciones Penitenciarias 11794

15. Otros supuestos 11795

Capítulo II. Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés 11798

De la Defensa del Estatuto de Autonomía 11798

1. Expedientes relativos al Estatuto de Autonomía 11798

2. Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma 11801

3. Expedientes de seguimiento de normas, disposiciones o actos estatales o de otras Comunidades Autónomas 11817

De la Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés 11830

1. Expedientes relativos al Derecho Civil Aragonés 11830

2. Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma 11832

ANEXO PRESUPUESTARIO 11841



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Precio del ejemplar: 235 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 1999, en papel o microficha: 10.662 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 1999, en papel y microficha: 12.628 ptas. (IVA incluido).

Precio de la colección 1983-1998, en microficha: 114.065 ptas. (IVA incluido).

Suscripciones en el Servicio de Publicaciones de las Cortes, Palacio de la Aljafería - 50071 ZARAGOZA.

El pago de la suscripción se realizará mediante talón extendido a nombre de las Cortes de Aragón.