

Fernando García Vicente*

El Justicia de Aragón, Garante de Derechos y Libertades

1. Introducción

Tras la aprobación de la Constitución de 1978, en la que se recoge como una garantía de los ciudadanos frente al poder de la Administración, la figura del Defensor del Pueblo, fueron varios los Estatutos de Autonomía que recogieron instituciones similares en el ámbito de las respectivas Comunidades Autónomas: el Ararteko en el País Vasco, el Síndic de Greuges en Cataluña o, por ejemplo, el Valedor do Pobo en Galicia. Todas estas figuras autonómicas y el propio Defensor del Pueblo estatal tienen en común con el Justicia de Aragón su misión de velar por el correcto funcionamiento de la Administración, cuidando de que esta no vulnere en su actuación los derechos y libertades de los ciudadanos.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial y, en particular, desde la década de los sesenta, se vivió en todo el mundo un florecimiento de ombudsman. La explicación se encuentra en la creciente implantación de un modelo de Estado que se presenta como Estado provisor dispuesto a participar activamente en la vida cotidiana de sus ciudadanos, proporcionando prestaciones y servicios desconocidos en el Estado protector, según el modelo liberal ilustrado y decimonónico. Esta presencia estatal en diferentes ámbitos de la sociedad provoca un incremento de la actividad administrativa con la lógica consecuencia de incrementarse en la misma medida los posibles desajustes en la relación con los ciudadanos administrados.

Desde otra perspectiva, los tradicionales mecanismos de control de la actividad de la Administración, bien sea control interno por la vía del recurso administrativo, bien sea control jurisdiccional o incluso control político a través de las asambleas parlamentarias, pueden resultar desmesurados o insuficientes. La lentitud de la respuesta jurisdiccional y su coste económico que puede resultar desproporcionado en relación con la pretensión que el ciudadano mantiene frente a la Administración, hacen que el administrado en muchas ocasiones renuncie a ese mecanismo de control.

* *Abogado.
Justicia de
Aragón.*

En este marco, los defensores del pueblo, próximos al ciudadano y a la Administración supervisada, están llamados a cubrir esa parcela de control de la actividad administrativa que no puede ser atendida con eficacia por otros instrumentos de poder.

Sin embargo, el Justicia de Aragón es una institución peculiar. Mientras el Defensor del Pueblo estatal y los defensores autonómicos son comisionados de los respectivos Parlamentos, el Estatuto de Autonomía de Aragón configura al Justicia como una institución básica de la Comunidad Autónoma, al mismo nivel que el Presidente, la Diputación y las Cortes de Aragón, ocupando en el protocolo el tercer lugar tras el Presidente de la Comunidad y el Presidente de las Cortes de Aragón. Este papel institucional, que no tiene parangón en otras comunidades autónomas, se explica por la extraordinaria importancia que el Justicia de Aragón ha tenido en la historia de nuestro pueblo, hasta el punto de convertirse en una de nuestras principales señas de identidad. En el Proyecto de Estatuto de Autonomía de los Notables de 1935 el Justicia –al que se atribuían funciones jurisdiccionales para resolver los recursos de casación en materia de Derecho foral– era la primera autoridad de Aragón, lugar preva- lente que sólo cedía cuando estuviera presente el Presidente de la República.

Como señala el profesor Bar Cendón,¹ no es sólo la extensión o la relevancia formal de su tratamiento en el Estatuto de Autonomía lo que distingue al Justicia de Aragón, sino, principalmente, el contenido material de sus funciones. El Justicia de Aragón, a diferencia de los demás Comisionados parlamentarios, no sólo tiene encomendada la protección y defensa de los derechos fundamentales sino que asume también el significativo papel de defensor del Estatuto de Autonomía y tutor del Ordenamiento Jurídico aragonés.

El Justicia de Aragón, además de institución peculiar, es un elemento característico del Estatuto de Autonomía, es una institución emblemática con la que el legislador estatutario quiso distinguir la organización jurídico-política aragonesa, buscando a través de ella un enraizamiento con los precedentes jurídico-políticos del viejo reino de Aragón. Baste recordar en este punto que en todos los documentos políticos que precedieron al Estatuto de Autonomía y en todas las fases de la tramitación formal del proyecto, figuraba el Justicia como un elemento fundamental a recoger en el futuro Estatuto, sin que la discusión se dirigiera jamás a poner en duda su existencia sino sólo su contenido competencial.

Por todo ello, para entender el significado actual de la Institución del Justicia de Aragón se hace imprescindible que nos detengamos unos minutos en el estudio de su origen y evolución histórica en el viejo Reino de Aragón.

1 Antonio BAR CENDÓN, *El Justicia de Aragón en el Estatuto de Autonomía de 1982*, en Derecho Público Aragonés, El Justicia de Aragón e Ibercaja, Zaragoza, 1990.

2. Origen y Evolución Histórica

Siguiendo a los profesores Bonet, Sarasa y Redondo² en 1435 el Justicia de Aragón Juan Ximénez Cerdán escribía una “carta intimada” a quien sería su sucesor en el cargo, Martín Díez de Aux, en la que le manifestaba que *“es opinión de algunos que antes eligieron los aragoneses al Justicia que al Rey”*. Aunque tal afirmación responda más al mito que a la realidad, lo cierto es que la Institución del Justicia es genuinamente aragonesa, sin parangón alguno en sus orígenes, debiendo acudir al constitucionalismo contemporáneo para encontrar figuras que presenten características semejantes. En palabras del padre Murillo en 1614: *“Entre las cosas que más ennoblecen a Zaragoza y aun a toda la nación aragonesa es una singularísima el asistir a ella la Corte y consistorio del Justicia de Aragón, magistrado tan propio de este Reyno, que assi como se instituyó sin exemplo, assi también, es único entre todas las naciones del mundo”*.

Sin entrar en consideraciones, más o menos fundadas, sobre el origen histórico del Justicia, será en el siglo XIII cuando se comience a documentar con certeza y continuidad la presencia de la figura institucional del Justicia. Así la primera noticia que poseemos al respecto hace referencia a un justicia que interviene en el consejo de Jaime I del mes de junio de 1221 para dirimir el pleito sostenido entre la orden del Temple y los vecinos de Zaragoza. Durante los primeros años del reinado de Jaime I encontramos al citado Justicia y a sus descendientes como testigos de diferentes documentos con intervención del rey, lo que nos invita a pensar en la configuración de un cargo que, con carácter hereditario, formaría parte, junto con algunos nobles y eclesiásticos, del grupo de asesores regios y testigos de relevantes actos legislativos.

Será en las Cortes de Ejea de 1265 cuando se le atribuyan funciones jurisdiccionales al aceptar el monarca que el Justicia de Aragón por él elegido juzgue, con el consejo de los ricos hombres y caballeros de la corte, las diferencias legales surgidas entre el rey y los nobles y entre los propios nobles. Con esta resolución, Jaime I sustraía a los ricos hombres la capacidad de juzgar en sus propios pleitos al sentar como cierto que era el rey y sus justicias quienes juzgaban.

El Privilegio General de Aragón de 1283 viene a confirmar el carácter del Justicia de Aragón como juez mediador entre el rey y los nobles y entre los propios nobles, extendiendo sus atribuciones a las correspondientes a un juez de contrafuero y responsable de dirimir las diferencias suscitadas entre la monarquía y sus súbditos. Por otra parte, se le confiere un papel protagonista en las asambleas de Cortes y se constituye en el garante del ordenamiento foral, siendo esta, quizás, la facultad que le haya otorgado mayor credibilidad y autoridad.

El protagonismo del Justicia de Aragón aumentará durante el siglo XIV y así la magistratura del Justicia aparece claramente como la interpretadora del ordenamiento foral

2 Ángel BONET NAVARRO, Esteban SARASA SÁNCHEZ y Guillermo REDONDO VEINTEMILLAS, *El Justicia de Aragón: Historia y Derecho*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1985.

del Reino ante las consultas de los oficiales reales y de los demás administradores de justicia. La presencia del Justicia en las Cortes durante este período cobrará especial trascendencia como representante del reino en las asambleas parlamentarias y al actuar como presidente de las mismas en ausencia del monarca. Ante el Justicia mayor del reino, que encarnaba la figura del pueblo aragonés, deberá jurar el rey la observancia de los Fueros del reino y su cumplimiento y el de sus oficiales. Este acto solemne, que se prolongará hasta el siglo XVII, se efectuaba en la ceremonia de coronación de los reyes que tenía como escenario la Catedral de la Seo de Zaragoza.

En definitiva, dejando aparte su misión meramente protocolaria, que de por sí era ya notable, el magistrado de Aragón llegó a asumir el papel de eslabón entre la autoridad superior del rey y los aragoneses, interviniendo en ocasiones como portavoz de inquietudes y reclamaciones así como de resoluciones en las que no tenía por qué mezclarse ni pronunciarse necesariamente.

En el período de interregno que se abrió tras la muerte del rey Martín el Humano hasta la designación del candidato castellano, el infante trastámara don Fernando, en el célebre Compromiso de Caspe, entre los años 1410 a 1412, la figura del Justicia de Aragón, encarnado en Juan Ximénez Cerdán, adquirió un protagonismo especial ligado al papel extraordinariamente activo en las conversaciones del interregno y en el propio Compromiso, lo que permitió la consolidación de la institución en la estructura político-social del reino.

Durante los reinados de los tres primeros monarcas Trastámara (Fernando I, Alfonso V y Juan II) se fortalece el papel político del Justiciazgo y se normaliza definitivamente su carácter de institución fundamental del Reino. Es en esta época cuando se consolida la condición de caballero natural de Aragón para acceder al cargo, cargo que figura ya como vitalicio por concesión real sin posibilidad de renuncia o destitución (Cortes de Zaragoza de 1442); tan sólo el rey y la corte podrán encausar al Justicia y a sus colaboradores (Cortes de Alcañiz de 1436); desde las Cortes de Teruel de 1448, los presos “manifestados” podrán conducirse directamente al Justicia, quien los retendrá bajo su custodia en la cárcel de los manifestados, en la que ni el rey ni sus oficiales tendrán acceso, como determinan las Cortes de Zaragoza de 1461.

A la mayoría de edad alcanzada por la institución durante el siglo XV contribuyó, sin duda, la presencia de una monarquía de origen extranjero, como era la de la casa de Trastámara, que acrecentó el sentimiento de defensa foral y el aragonesismo, que se personalizaron en la figura del Justicia, como símbolo perenne de la personalidad del viejo reino, un reino que se vio mezclado, a lo largo del siglo, en las controversias de la política regia encaminada a sostener sus intereses fuera del territorio aragonés y ausente de las dificultades que aquejaban al mismo.

La Institución continuó en la plenitud de sus atribuciones hasta las Cortes de Tarazona de 1592 a las que se desemboca tras los trágicos sucesos conocidos como las Alteraciones de Aragón de 1591. En un reino instalado en el caos y gravemente desbarrado por

toda suerte de querellas civiles –antiseñoriales, entre municipios, entre facciones nobles– con un bandolerismo endémico y con la oposición local a aceptar un virrey extranjero (no aragonés) nombrado por el rey, el turbio asunto del ex secretario real Antonio Pérez, huido de la cárcel de Madrid y refugiado en Aragón sirvió de detonante de la crisis.

Invocando su condición de aragonés, Antonio Pérez se acogió al privilegio de Manifestación, mediante el cual automáticamente pasaba a la cárcel de los manifestados a disposición del Justicia. El monarca optó por acusar a su ex secretario de herejía por lo cual debía pasar a manos de la Inquisición, cuyo Tribunal no estaba afectado por los demás privilegios de reino. Conocida esta decisión del monarca, los fueristas que vieron en el asunto de Antonio Pérez, materia suficiente para oponerse al rey y mantener en vigencia las libertades aragonesas, organizaron un motín que se saldó con la muerte del Marqués de Almenara, virtual nuevo virrey, y con el sitio de la Aljafería, sede de la Inquisición y de su cárcel, logrando la liberación de Antonio Pérez, que fue paseado en triunfo por las calles zaragozanas hasta la cárcel de los Manifestados donde fue depositado. Ante el cariz de los acontecimientos, el monarca dispuso el envío de un ejército para recuperar el orden civil, cuya inminente entrada en el reino fue considerada un contrafuero, por lo que la Diputación y el Justicia intentan levantar una tropa “en nombre del rey” y “a costa del reino” para hacerle frente. Mientras los auténticos responsables de los motines se refugiaban en Epila a la espera de los acontecimientos, en las puertas de Zaragoza el ejército real sólo encuentra una escasa tropa mandada por el Justicia Juan de Lanuza, Lanuza el Mozo, quien, con veintisiete años, había sucedido a su padre dos meses antes. El Ejército aragonés se desbandó sin combatir y Juan de Lanuza fue ejecutado de forma sumaria el 20 de diciembre de 1591.

Los trágicos episodios van a ser utilizados por la monarquía absolutista para mutilar en las Cortes de Tarazona de 1592 el sistema foral de uno de los territorios de su soberanía. En lo que ahora nos interesa basta con señalar que el cargo de Justicia será designado, en lo sucesivo, por el rey quien, incluso, podrá decretar su cese, lo que supone que la más alta magistratura aragonesa pasa a estar totalmente subordinada al monarca. Como ha señalado Víctor Fairén, *“quien piense que Felipe II no abolió los fueros tiene literalmente razón, pero no ha pensado que el medio más inteligente de destruir un ordenamiento jurídico o de transformarlo al arbitrio propio, consiste en someter a la Magistratura que debe velar por él”*.

El 17 de septiembre de 1701 el Justicia Pedro Valero Díaz, tomó juramento a Felipe de Anjou, Felipe IV de Aragón y V de Castilla, quien, en el templo del Pilar, juraba las leyes, fueros y libertades aragonesas. El 29 de junio de 1707, Felipe V firmaba en su madrileño palacio del Buen Retiro, el Decreto de Nueva Planta por el que, en consideración a la posición adoptada por Aragón en la Guerra de Sucesión, abolía el ordenamiento jurídico aragonés y disponía la pérdida de todos los fueros, privilegios, exenciones y libertades. La medida suponía la pérdida de la condición foral de “reino”, su conversión en “provincia” y la desaparición de las instituciones tradicionales, entre ellas, el Justiciazgo.

3. Significado Actual del Justicia de Aragón

La Exposición de Motivos de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón (Ley 4/1985, de 27 de junio), después de destacar que la extraordinaria importancia de esta figura, su peso decisivo en el entramado institucional medieval y moderno aragonés, es causa de la relevancia que le otorga el Estatuto de Autonomía, señala que, sin embargo, la naturaleza del sistema de gobierno de las Comunidades Autónomas que responde a los cánones del gobierno parlamentario, hace que el Justicia reciba hoy una configuración legal distinta a la que tuvo históricamente. No es posible hoy otorgar jurisdicción a órganos distintos a los jueces y Tribunales a quienes, por atribución constitucional, les corresponde juzgar y ejecutar lo juzgado. Por ello, hoy, el Justicia no puede ser un juez pero sí puede ser, y lo es, un defensor de los derechos y de las libertades de los aragoneses frente a las posibles vulneraciones de las Administraciones públicas.

El Justicia de Aragón, como la totalidad de los “*defensores del pueblo*” modernos, ocupa una posición auxiliar, coadyuvante, de los órganos formalmente establecidos con capacidad de resolución jurídica. Su función es eminentemente mediadora, entre el ciudadano que se siente perjudicado y la Administración. Y en esta intermediación, la virtualidad de su actuación consiste, sustancialmente, en la emanación de recordatorios, advertencias, sugerencias, recomendaciones e informes. El Justicia de Aragón no es, por lo tanto, una “*magistratura de decisión*” sino más bien 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 directamente le encomienda. La eficacia de su actuación depende de su “*auctoritas*”, más que de su inexistente “*potestas*”, dado que sus resoluciones carecen de coerción, de fuerza inmediatamente vinculante.

4. Naturaleza Jurídica de la Institución

Siguiendo al profesor Bar Cendón, lo primero que se ha de señalar es que ni el Estatuto de Autonomía ni la Ley Reguladora del Justicia se refieren a la naturaleza de la relación de esta Institución con las Cortes de Aragón, a diferencia de lo que ocurre con el Defensor del Pueblo al que la Constitución conceptúa como “Alto Comisionado” de las Cortes Generales. Se ha huido, a nuestro juicio deliberadamente, de toda mención de términos como “comisionado”, o de toda alusión a la posible consideración del Justicia como órgano dependiente o sometido a la voluntad de la Cámara. El conjunto de las competencias del Justicia deriva, directamente, del propio Estatuto de Autonomía y no de la voluntad, o de una delegación expresa o tácita de la Cámara, por lo que el Justicia no puede considerarse *comisionado* de las Cortes ya que no recibe ninguna *comisión* de estas.

Las Cortes de Aragón se limitan a nombrar y destituir al Justicia, a mantener económicamente a la Institución, y a recibir sus informes, adoptando a partir de ellos las

decisiones que estimen oportunas. Las Cortes cumplen así una función instrumental que permite materializar las previsiones estatutarias con respecto al Justicia. La actuación del Justicia es plenamente autónoma y no está determinada ni en su inicio ni en su sentido por la voluntad del legislativo; como señalan la Ley (art. 4.2) y el Reglamento (art. 4.1), el Justicia no estará sujeto a mandato imperativo alguno, no recibirá instrucciones de ninguna autoridad ni organismo y desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio.

5. Estatuto Personal del Justicia de Aragón

5.1 *Nombramiento*

Según la Ley Reguladora de la Institución, puede ser elegido Justicia de Aragón cualquier persona que siendo mayor de edad y estando en pleno uso de sus derechos civiles y políticos goce de la condición política de aragonés o posea la vecindad civil aragonesa.

El Justicia es elegido por las Cortes de Aragón, exigiéndose una mayoría cualificada pues es preciso el voto favorable de las tres quintas partes de los miembros de la Cámara. La duración del mandato del Justicia de Aragón es de cinco años.

5.2 *Cese*

El Justicia de Aragón puede cesar por una de las siguientes causas:

- Renuncia expresa.
- Transcurso del plazo de 5 años para el que fue elegido.
- Fallecimiento.
- Pérdida de la condición política de aragonés o de la vecindad civil aragonesa.
- Incapacidad declarada en sentencia firme o inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos, también declarada en sentencia firme.
- Condena por delito doloso establecida por sentencia firme.
- Incumplimiento reiterado y grave de sus obligaciones apreciado por el Pleno de las Cortes por mayoría de tres quintos, tras un debate al que podrá asistir el Justicia e intervenir en su defensa.

5.3 *Prerrogativas*

El Estatuto de Autonomía no reguló esta materia. Los aspectos procesales y judiciales del régimen de prerrogativas y su repercusión desde la perspectiva de la garantía de los derechos fundamentales no permitían su desarrollo en la Ley del Justicia. Situaciones similares se produjeron en otras Comunidades Autónomas cuyos Estatutos contemplaban figuras de comisionados parlamentarios sin detallar su régimen de prerrogati-

vas. Por ello se hizo preciso abordar esta materia en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las distintas Comunidades Autónomas. Esta Ley fue aprobada a impulso de los Parlamentos de Aragón, Andalucía y Cataluña.

Según el artículo 1 de esta Ley 36/1985 “*los titulares de las Instituciones autonómicas similares al Defensor del Pueblo, Comisionados territoriales de las respectivas Asambleas Legislativas, gozarán, durante el ejercicio de su cargo, de las garantías de inviolabilidad e inmunidad que se otorgan a los miembros de aquéllas en los respectivos Estatutos de Autonomía*”.

La inviolabilidad (regulada para los Diputados a Cortes de Aragón en el artículo 18.5 del Estatuto de Autonomía) alcanza, aun después de haber cesado en el cargo, a las opiniones emitidas en el ejercicio del mismo y significa la absoluta irresponsabilidad del Justicia por todas las actuaciones realizadas en el estricto desempeño de sus funciones.

La inmunidad (regulada para los Diputados a Cortes de Aragón en el artículo 18.6 del Estatuto de Autonomía) significa que el Justicia, durante su mandato, no podrá ser detenido ni retenido por actos delictivos cometidos en territorio aragonés sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Fuera de Aragón, la responsabilidad será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Esta prerrogativa tiene como objeto asegurar, según Bar Cendón, “*...que la persecución penal que pueda producirse contra el cargo público protegido está debidamente fundamentada*” y “*no responde a una intención desviada de obstaculizar su actuación*”.

5.4 Incompatibilidades

Según el artículo 10 de la Ley del Justicia, este cargo es incompatible con:

- cualquier mandato representativo
- la afiliación a partidos políticos, sindicatos de trabajadores, asociaciones empresariales o entidades dependientes de éstos
- cualquier cargo político o función administrativa
- cualquier actividad profesional, mercantil o laboral
- las carreras judicial o fiscal, o la pertenencia al Tribunal Constitucional

6. Organización de la Institución

El Justicia de Aragón es un órgano unipersonal. Sin embargo, para el cumplimiento de las misiones que le encomienda el Estatuto, la Ley reguladora del Justicia ha previsto una estructura administrativa, cuyo contenido se desarrolla en los artículos 16 a 37

del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón (aprobado en sesión conjunta de la Mesa y Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón de 6 de julio de 1990). El principio básico es la plena libertad del Justicia para designar a sus colaboradores (que reciben la denominación de Asesores) y organizar su trabajo (vid. artículo 38 de la Ley del Justicia). Estas personas, mientras permanezcan al servicio del Justicia, se considerarán como personal al servicio de las Cortes de Aragón. La actividad se organiza en áreas funcionales y Departamentos a cuyo frente se encuentra un Asesor Responsable, y dentro de los cuales se integran uno o más Asesores de área.

El Lugarteniente

El artículo 39 de la Ley del Justicia diseña, bajo la denominación –de honda raigambre histórica– de “Lugarteniente”, un cargo cuya misión consiste en asistir al Justicia en sus funciones, ejercitar las que éste le delegue en su caso y sustituirle en los casos de ausencia, enfermedad o en ciertos supuestos de cese (renuncia, fallecimiento, pérdida de la condición política de aragonés o de la vecindad civil aragonesa, incapacidad declarada en sentencia firme o condena por delito doloso).

El Lugarteniente será designado por el Justicia, pero se requiere la conformidad de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón, circunstancia que da una cierta independencia a este cargo.

Las condiciones y requisitos que se exigen a la persona que vaya a desempeñar el puesto de Lugarteniente son las mismas que se demandan al Justicia, estando sometido también al mismo régimen de incompatibilidades.

De acuerdo con la Ley 36/1985, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, el Lugarteniente goza durante el ejercicio de sus funciones de las mismas garantías y prerrogativas que se reconocen al Justicia de Aragón (art. 1.3).

El Lugarteniente cesa automáticamente en el momento de toma de posesión del nuevo Justicia de Aragón (art. 39.2 de la Ley del Justicia).

La falta de acuerdo político sobre el nombre del Lugarteniente ha motivado que, hasta la fecha, y tras 10 años de funcionamiento del Justiciazo, no se haya designado todavía ningún Lugarteniente. Para cubrir esta carencia, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón prevé en su Disposición Adicional Cuarta que, en tanto no se produzca la designación del Lugarteniente, el Justicia podrá nombrar un Asesor-Jefe que asuma las funciones de coordinación general de la institución.

Veamos ahora cuáles son las funciones del Justicia de Aragón.

7. Funciones del Justicia de Aragón

7.1 *Introducción*

Tres son las funciones que el Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye al Justicia en su art. 33. En primer lugar, la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el propio Estatuto; en segundo lugar, la tutela del Ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación; y, en tercer lugar, la defensa del Estatuto de Autonomía.

En el ejercicio de estas funciones, el Justicia podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los entes locales, en todo lo que afecte a materias en las que el propio Estatuto atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón.

A la vista de la enumeración de las funciones que el Estatuto atribuye al Justicia de Aragón, apreciamos, como ya se ha expuesto, singulares diferencias con el defensor del Pueblo estatal y con los comisionados parlamentarios autonómicos. Mientras la función típica de estas instituciones es la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos, el Justicia tiene encomendada, además, la defensa del Ordenamiento jurídico aragonés y de su primera norma, el Estatuto de Autonomía. Se recupera así, adaptándola a la realidad jurídica de nuestro tiempo, aquella singularísima función histórica del Justicia Mayor como máximo garante del Derecho foral aragonés.

Veamos con más detalle cada una de las funciones del Justicia y las previsiones de su Ley reguladora en este punto.

7.2 *Protección y defensa de derechos*

Como señala el profesor Bar Cendón el primer problema que se plantea a este respecto es el de determinar qué tipo de derechos son los protegidos por el Justicia. El art. 33 del Estatuto de Autonomía se refiere a la protección de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto, precisión que es ampliada por la propia norma cuando en el art. 6.1 dispone: "*los derechos, deberes y libertades fundamentales de los aragoneses son los establecidos en la Constitución*". No puede hablarse, pues, de la existencia de unos derechos protegibles a los aragoneses como diferentes a los reconocidos en la Constitución a la totalidad de los españoles.

Sobre esta misión de defensa y protección de los derechos y libertades volveremos más adelante.

7.3 *Tutela del Ordenamiento jurídico aragonés*

La propia Ley reguladora de la Institución en su art. 30 se encarga de recordar qué se entiende por Ordenamiento Jurídico aragonés y, en consecuencia, cuál es el objeto de la protección del Justicia:

- El derecho civil o foral de Aragón.
- Las leyes aprobadas por las Cortes de Aragón.
- Las disposiciones con fuerza de ley aprobadas por la Diputación General por delegación de las Cortes de Aragón.
- Los reglamentos emanados de la Diputación General en materias cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma (artículo 30).

El Estatuto de Autonomía concreta qué se ha de entender por “tutela” del Ordenamiento y así señala que al Justicia le corresponde velar por su defensa y aplicación. La Ley reguladora de la Institución impone al Justicia, para el cumplimiento de esta función de tutela del Ordenamiento, una serie de facultades y obligaciones:

- a) Facultad de control de la legalidad de los reglamentos de la Diputación General de Aragón

Según el art. 34 de la Ley Reguladora, *“cuando el Justicia estime que algún precepto reglamentario emanado de la Diputación General de Aragón infringe el Estatuto de Autonomía o el Ordenamiento Jurídico aragonés, se dirigirá motivadamente a la misma, recomendando su modificación o derogación”*.

- b) Deber de denunciar los graves y reiterados supuestos de inaplicación o deficiente aplicación del Ordenamiento

Según el art. 31.1 de la Ley, *“cuando el Justicia tenga conocimiento de graves y reiterados supuestos de inaplicación o deficiente aplicación del Ordenamiento Jurídico aragonés que, en su opinión, deban ser corregidos sin tardanza, lo pondrá en conocimiento del Presidente de las Cortes. Este, tras consultar con la Junta de Portavoces, podrá trasladar la queja del Justicia al superior jerárquico del funcionario responsable o al correspondiente Colegio Profesional”*.

- c) Facultad de impulsar actuaciones para fijar la doctrina legal

Según el art. 31.2 *“A los solos efectos de fijar la doctrina legal, el Justicia de Aragón podrá dirigirse a cualesquiera autoridades que tengan competencias para interponer recursos y ejercitar acciones ante los Tribunales a fin de solicitarles su actuación con la finalidad de defender el Estatuto de Autonomía de Aragón y proceder a la mejor tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés”*.

- d) Deber de informar sobre la observancia del Derecho aragonés

El art. 32 dispone que *“En su informe anual a las Cortes, el Justicia hará especial referencia al estado de observancia, aplicación e interpretación del Ordenamiento Jurídico aragonés, pudiendo incluir recomendaciones que las Cortes de Aragón trasladarán al organismo o autoridad competente”*.

- e) Promoción de la difusión, enseñanza e investigación del Derecho aragonés

Según el art. 33 de la Ley reguladora el Justicia puede realizar, dentro de los límites

presupuestarios, cualesquiera actividades conducentes a la difusión del Ordenamiento Jurídico aragonés, su conocimiento, estudio e investigación (art. 33).

7.4 La Defensa del Estatuto de Autonomía

Cuanto hemos señalado al referirnos a la tutela del ordenamiento Jurídico aragonés resultará de aplicación a la presente función en la medida en que el Estatuto de Autonomía no es sino la primera norma de nuestro Ordenamiento. Precisamente por la naturaleza de la norma protegida, el Estatuto de Autonomía, la Ley Reguladora del Justicia fija con detalle los cauces de actuación del Justicia distinguiendo en función del tipo de acto o norma vulneradora y del origen de la vulneración. Así, la Ley distingue:

a) Cuando la vulneración del Estatuto de Autonomía provenga de una ley o disposición con rango de ley de las Cortes de Aragón, el Justicia lo denunciará a las Cortes o a la Diputación General de Aragón, en su caso, en una recomendación motivada, a fin de que la Cámara o el ejecutivo autonómicos adopten la decisión que sea pertinente, debiendo hacerlo, también, de forma motivada (art. 27).

En relación con esta función se ha de señalar que, una vez que se ha constatado que la norma no vulnera el Estatuto, no es misión del Justicia de Aragón entrar en consideraciones sobre la corrección técnica de la actividad legislativa ni realizar valoración alguna sobre el contenido de las norma o sobre las opciones de política legislativa. 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.

b) Cuando la vulneración del Estatuto provenga de una ley u otro tipo de resolución del Estado o de otra Comunidad Autónoma, el Justicia lo pondrá en conocimiento, igualmente, de las Cortes o de la Diputación General, en su caso, instándoles a que interpongan el correspondiente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional. Si los órganos autonómicos aragoneses no estuvieran legitimados o no decidieran interponerlo, el Justicia podrá dirigirse al Defensor del Pueblo para solicitarle idéntica respuesta (art. 27).

Desde 1988, el Justicia se ha dirigido en cuatro ocasiones a las Cortes y a la Diputación interesando la interposición de recursos de inconstitucionalidad contra normas estatales con rango de ley, recomendación que ha sido seguida en tres de las cuatro ocasiones (recursos contra la Ley de Reforma de la Ley del Suelo, contra la Ley de modificación del Código Civil en aplicación del principio de no discriminación por razón del sexo, ambas de 1990, y contra la Ley de Espacios Naturales de 1997).

- Si el Justicia juzgara que la violación proviene de un acto de las Cortes de Aragón, se dirigirá a éstas motivadamente para que lo subsanen y si no lo hacen, se podrá dirigir al Defensor del Pueblo sugiriéndole la medida a adoptar (art. 28).

Desde el punto de vista práctico debo decir que este artículo no ha sido aplicado en los 10 años de vida de la Institución del Justicia (El Procurador del Común sí se planteó su utilización ante una queja de una Procuradora del G.P. de Izquierda Unida contra una actuación de las Cortes de Castilla-León. Sin embargo, las Cortes rechazaron la competencia del Procurador para dirigirse a ellas, quedando el asunto en vía muerta).

- Por último, cuando la vulneración del Estatuto provenga de una actuación de una Corporación local aragonesa, el Justicia podrá dirigirse a esta, sugiriéndole la medida a adoptar, de lo que dará cuenta a las Cortes (art. 29).

8. La Supervisión de la Administración

8.1 Introducción

El art. 33.2 del Estatuto de Autonomía dispone que en el ejercicio de sus funciones, el Justicia *“podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma”*. Previsión desarrollada en el art. 2 de su Ley reguladora cuando establece 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”*.

Supervisar implica inspeccionar, controlar la actividad de la Administración y, por ello, la Ley reguladora de la Institución impone a todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Justicia, la obligación de auxiliarle en sus investigaciones. Como señala el art. 19.2 *“Las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia o a aquel en quien delegue, las informaciones, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros y organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora”*.

La falta de auxilio del funcionario o autoridad puede dar lugar a un abanico de actuaciones por parte del Justicia de Aragón según dispone su Ley reguladora. En primer lugar, y de acuerdo con el art. 5.2, el Justicia puede poner en conocimiento del superior jerárquico de la autoridad o funcionario el incumplimiento de su deber de colaboración. En segundo lugar, el Justicia puede hacer público el nombre de las autoridades, funcionarios o de los organismos públicos que obstaculizaren sus funciones, destacando este hecho en sus relaciones con las Cortes de Aragón (art. 21.1). Por último, la conducta del funcionario o autoridad que obstaculice la labor del Justicia puede ser, incluso, constitutiva de infracción penal pues el art. 502 del vigente Código Penal castiga con penas de hasta un año de prisión y hasta dos años de suspensión de empleo o cargo público a *“la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación”*.

Veamos con más detalle cuál es el ámbito institucional sobre el que recae la actividad supervisora del Justicia de Aragón.

8.2 La Administración de la Comunidad Autónoma

La Administración de la Comunidad Autónoma es el objeto propio de la supervisión del Justicia, fijado ya por el propio Estatuto de Autonomía. La Ley reguladora del Justicia señala que por Administración de la Comunidad Autónoma se entiende el conjunto de órganos integrados en la Diputación General de Aragón, así como la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes de ella.

En alguna ocasión se ha cuestionado por la Administración autonómica la competencia de esta Institución para supervisar su actividad cuando ejerce funciones de gestión por delegación del Estado concluyendo que, en tales supuestos, la supervisión le correspondería al Defensor del Pueblo y no al Justicia de Aragón. Sin embargo, ni en el Estatuto de Autonomía ni en la Ley Reguladora se contiene norma alguna que excluya de la supervisión del Justicia ningún ámbito de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma en atención a la titularidad de la competencia que gestiona. Tampoco se encuentra una previsión de tal naturaleza en ninguna de las leyes que regulan los respectivos comisionados parlamentarios de otras Comunidades Autónomas ni se ha sostenido la carencia de competencias de los comisionados parlamentarios autonómicos en estos supuestos por ninguno de los autores que en la doctrina científica han abordado la delimitación de los ámbitos de actuación entre el Defensor del Pueblo y las instituciones autonómicas análogas.

8.3 La Administración Local

El art. 2.2. de la Ley Reguladora dispone que *“El Justicia podrá también supervisar la actuación de los entes locales aragoneses en todo lo que afecta materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón”*.

Este precepto fue objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación en 1985. Curiosamente, idéntica norma se contenía en otras leyes reguladoras de los “defensores autonómicos”, promulgadas antes y después de la Ley Reguladora del Justicia, y, sin embargo, no fue cuestionada su constitucionalidad por el Gobierno. Lo cierto es que sólo la Ley Reguladora del Justicia fue objeto de recurso y, en este punto, el Tribunal Constitucional llevó a cabo una interpretación sumamente restrictiva y en su STC 142/1988, pues limita las funciones del Justicia de Aragón a la supervisión de la Administración Local cuando se trate de materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón y que esta haya delegado o transferido a los entes locales. Según el Tribunal Constitucional, no cabe que la Ley Reguladora del Justicia le atribuya la supervisión de la Administración local pues el Estatuto de Autonomía limita las facultades supervisoras del Justicia al ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma.

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, 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 Autónoma 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.

Sentado lo anterior, un primer argumento a cuyo amparo el Justicia de Aragón podría extender su actividad más allá se encuentra en la propia 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 nº 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 autonómica, admitiendo que la Sindicatura de Cuentas ostenta competencias de supervisión de la actividad de la Administración local de la Comunidad, a pesar del silencio estatutario y de la existencia del Tribunal de Cuentas estatal.

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

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.

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 Álvaro Gil Robles y Embid Irujo 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.

Lo cierto es, que con apoyo en el artículo 2.3 de nuestra Ley reguladora que faculta al Justicia de Aragón para dirigirse, en el cumplimiento de su misión, a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración, con sede en la Comunidad Autónoma”, 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.

Esta actividad de los comisionados autonómicos sobre los entes locales, ya se califique de mediación o de supervisión, constituye un estado de hecho y en 1995 era la entonces Defensora del Pueblo en funciones D^a Margarita Retuerto Buades quien describía la situación:

“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”.

8.4 La Administración periférica del Estado

Según el artículo 2.3 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, y de acuerdo con la interpretación que del mismo realiza el Tribunal Constitucional en su sentencia 142/1988, el Justicia está facultado para ponerse en comunicación con cualquier órgano o dependencia de las Administraciones presentes en la Comunidad Autónoma a efectos de solicitar de ellas la información o ayuda que puedan resultar necesarias para el desempeño de las funciones que le atribuye el Estatuto de Autonomía. 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.

Estas relaciones con la Administración Periférica del Estado en territorio de la Comunidad Autónoma deben estar presididas por el principio de la colaboración con el Defensor del Pueblo. El artículo 6.3 de la Ley reguladora de la Institución establece que *“el Justicia de Aragón, para hacer efectivo lo dispuesto en el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía, cooperará con el Defensor del Pueblo y coordinará con él sus funciones”*. Añade el apartado 3 del mismo artículo que *“en cualquier caso, el Justicia de Aragón comunicará al Defensor del Pueblo las quejas relativas a la actividad de la Administración Pública del Estado en Aragón que se le presenten, dando cuenta de ello al autor de la queja”*.

Desde el plano del Defensor del Pueblo estatal hay también una concreta previsión de colaboración en el artículo 2.3 de la Ley 36/1985, al afirmar que *“en la supervisión de la actividad de órganos de la Administración pública estatal que radiquen en el territorio de cada Comunidad Autónoma, el Defensor del Pueblo podrá recabar la colaboración del respectivo Comisionado parlamentario para la mejor eficacia de sus gestiones y recibirá de él las quejas que le hubieran sido remitidas sobre la actividad de dichos órganos de la Administración Pública estatal. A su vez, el Defensor del Pueblo podrá informar al Comisionado parlamentario autonómico de sus gestiones”*.

9. El Procedimiento

9.1 El inicio del procedimiento: La queja

El Justicia puede actuar de oficio o a instancia de parte, sin que exista diferencia alguna en la tramitación. La posibilidad de iniciar una investigación de oficio da al Justicia de Aragón una gran autonomía y permite que la Institución dirija su atención a aquellos aspectos de la vida comunitaria que estime más relevantes o problemáticos, sin esperar una denuncia previa.

De acuerdo con la Ley Reguladora pueden dirigirse al Justicia las personas físicas o jurídicas que manifiesten un interés legítimo en el objeto de la queja; también pueden dirigirse los Diputados, las Comisiones de Investigación y la Comisión Peticiones y

de Derechos Humanos de las Cortes de Aragón; en último lugar, también pueden dirigirse al Justicia, los miembros de las corporaciones locales.

Las quejas se presentan por escrito firmado por el interesado y con esta presentación de la queja se inicia un procedimiento que puede dividirse en tres fases: admisión, instrucción y resolución.

Con carácter previo se ha de recordar que todas las actuaciones del Justicia son gratuitas para el interesado, no siendo necesaria la intervención de abogado ni de procurador. Señalar, igualmente, que no pueden presentarse quejas cuando hubiere transcurrido el plazo de un año desde que el afectado pudo solicitar la intervención del Justicia.

9.2 Admisión e instrucción

La primera fase del procedimiento consiste en el estudio de la queja para comprobar que esta reúne los requisitos legales para su tramitación. El Justicia rechazará las quejas anónimas y aquellas en las que aprecie mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión o aquellas cuya tramitación pueda irrogar perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. El Justicia tampoco entrará en el examen de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si iniciada su tramitación se interpusiera o formulase por persona interesada demanda, denuncia, querrela o recurso ante los Tribunales ordinarios o ante el tribunal Constitucional. En cualquier caso, cuando el Justicia rechace una queja lo hará en escrito motivado, pudiendo informar al interesado sobre las vías más oportunas para hacer valer sus derechos.

Una vez admitida la queja o iniciado el expediente de oficio, el Justicia adoptará las medidas de investigación que considere oportunas. En este punto el art. 20 de la Ley Reguladora del Justicia dispone que las actuaciones que se practiquen durante una investigación se llevarán a cabo con reserva absoluta.

9.3 Resolución

Finalizada la fase de investigación, se entra en la fase de resolución. El Justicia carece del poder resolutor de las magistraturas de decisión, por lo que el problema o queja planteado ante sí no puede ser resuelto por él mismo, sino que necesita de la intervención de la autoridad correspondiente. Por esta razón, cuando el Justicia comprueba que ha existido una actuación irregular, puede formular a los organismos y autoridades afectados advertencias, recomendaciones, sugerencias y recordatorios, relativos a sus deberes legales (art. 22.1).

El reglamento del Justicia define cada una de las resoluciones que puede adoptar el Justicia:

- a) *Recordatorio*, es la resolución del Justicia recordando a la Administración la obligación de ajustarse a determinado precepto legal.
- b) *Advertencia*, es 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: traslado de los hechos al Ministerio Fiscal por si la conducta incurriese en responsabilidad penal.

- c) *Sugerencia*, es la resolución del Justicia dirigida a la Administración, a las Cortes de Aragón o a la autoridad competente indicándoles la conveniencia de iniciar o corregir algún determinado tipo de actuación, en el marco de las funciones legalmente encomendadas a la Institución.
- d) *Recomendación*, es la resolución del Justicia dirigida a la Administración, a la Diputación General de Aragón o a las Cortes de Aragón, indicándoles la conveniencia de efectuar determinadas actuaciones para poner fin a un defecto o irregularidad.

10. Los Informes del Justicia de Aragón

Uno de los aspectos más importantes de la actividad del Justicia de Aragón son los informes que debe presentar ante las Cortes sobre su actuación. El valor de la Institución reside, no sólo en su capacidad de defensa de los derechos de los ciudadanos en los conflictos particulares frente a la Administración, sino también en su capacidad para ofrecer un panorama general de las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos, poniendo de manifiesto los aspectos más conflictivos de esas relaciones y los lugares donde su incidencia es mayor. En este sentido, los informes del Justicia deben servir, principalmente, para orientar la labor legislativa y controladora de la Cámara, excitando su actuación en la línea que marcan los intereses y las necesidades ciudadanas evidenciadas en los informes.

Pero los informes tienen también un valor ejemplarizante en la medida en que las denuncias públicas y las recomendaciones en ellos contenidas sirven para prevenir futuras conductas o actuaciones antijurídicas.

Los informes del Justicia pueden ser de dos clases: el informe *ordinario* que presenta anualmente ante las Cortes de Aragón, y los informes *extraordinarios* que presenta eventualmente ante la Cámara cuando la urgencia o la importancia de los hechos lo requiera.

Señalar, por último, que la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores, en su art. 6 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.

11. Relaciones con el Defensor del Pueblo y otros Comisionados Parlamentarios

El artículo 12 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo establece como principio fundamental que la competencia general atribuida al Defensor del Pueblo para la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos se extiende también al ámbito de las Comunidades Autónomas:

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

Puede haber, en consecuencia, una confluencia de actividades supervisoras del Defensor del Pueblo y del respectivo comisionado parlamentario autonómico sobre una concreta violación de derechos en el ámbito de una Administración autonómica. Se hace preciso establecer unas reglas de juego para evitar posibles duplicidades y colisiones competenciales. Por ello, el párrafo segundo del mismo art. 12 afirma:

“A los solos efectos de lo previsto en el párrafo anterior, los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación”.

El mecanismo de coordinación se desarrolla en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, que prevé, en su artículo 2.2, la concertación de acuerdos entre el Defensor del Pueblo y los comisionados parlamentarios autonómicos sobre los ámbitos de actuación de las Administraciones Públicas objeto de supervisión, los supuestos de actuación de los comisionados parlamentarios, las facultades que puedan ejercitar, el procedimiento de comunicación entre el Defensor del Pueblo y cada uno de dichos comisionados y la duración de los propios acuerdos.

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

En resumen, estos acuerdos se pueden producir:

- sobre la actuación de la Administración directamente supervisada tanto por el Defensor del Pueblo como por el respectivo comisionado parlamentario autonómico (Administración de la Comunidad Autónoma y Administración Local cuando ejerce funciones transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma).
- y sobre la actuación de la Administración sólo supervisada por el Defensor del Pueblo en el territorio de la Comunidad Autónoma (Administración Periférica del Estado y Administración Local cuando ejerce sus restantes competencias).

Sólo algunos Defensores del Pueblo autonómicos han suscrito convenios con el Defensor del Pueblo estatal. El Justicia de Aragón, en cambio, no ha suscrito convenio alguno. Las relaciones, siempre fluidas, se basan en la aceptación tácita por el Defensor del Pueblo del ejercicio por el Justicia de una función de “mediación” sobre las posibles violaciones de derechos producidas por la actividad de la Administración Local aragonesa más allá de las competencias ejercidas por transferencia o delegación de la Comunidad Autónoma. En todo caso el Defensor del Pueblo da traslado al Justicia de todas las quejas que recibe con relación a cualquier Administración aragonesa para evitar duplicidades indeseadas.

Los Defensores del Pueblo españoles (nacional y autonómicos) procuran, por otra parte, aunar criterios de actuación a través de la celebración de unas Jornadas Anuales de Coordinación (que ya van por la XIII edición).

La Ley del Justicia prevé además la celebración de convenios de colaboración con las instituciones semejantes de las otras Comunidades Autónomas (art. 6.4). Hasta la fecha no se ha suscrito ninguno.