

**19561** Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 868/1985. Sentencia número 142/1988, de 12 de julio.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado.

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 868/85, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Letrado del Estado, contra determinados artículos de la Ley 4/1985, de 27 de junio, de las Cortes de Aragón, reguladora del Justicia de Aragón. Han sido partes de las Cortes de Aragón, representadas por su Presidente, y la Diputación General de Aragón, representada por el Abogado de sus servicios jurídicos, don Juan Antonio García Toledo, y Ponente, el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el 2 de octubre de 1985, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, promovió recurso de inconstitucionalidad contra el art. 2.3 y, en conexión con el mismo, contra los arts. 19.2, 21.1 y 31.2, así como contra los arts. 12.2, 21.2 y 2.2 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, de las Cortes de Aragón, reguladora del Justicia de Aragón. Se hizo expresa invocación del art. 161.2 de la Constitución.

2. El recurso se fundamenta en las siguientes alegaciones:

a) El Abogado del Estado considera que el art. 2.3 de la Ley impugnada implica atribuir al Justicia de Aragón la capacidad de supervisar la Administración del Estado. Ello vulneraría lo dispuesto en los arts. 33 y 34 del Estatuto de Autonomía de Aragón (E.A.A.), según los cuales el Justicia sólo puede supervisar la Administración de la Comunidad Autónoma. Según el Letrado del Estado, tal interpretación es la única que cabe según los propios términos del precepto impugnado en una interpretación sistemática de todo el art. 2, y a la vista de los artículos concordantes, también impugnados, 19.2, 21.2 y 31.2, que establecen obligaciones concretas de autoridades y funcionarios de las que no se excluye expresamente a las de la Administración del Estado, que quedan entonces afectadas precisamente por haberse incluido a dicha Administración en el art. 2.3 de la Ley.

b) Impugna también el Letrado del Estado el art. 12.2, que atribuye a la correspondencia y demás comunicaciones que las personas privadas de libertad quieran tener con el Justicia de Aragón las garantías que la legislación vigente prevé para la comunicación con Jueces y Tribunales. Se trata, en su opinión, de una materia relativa al régimen de derechos de los presos y detenidos a que alude el art. 25.2 C.E. y que incide en el ámbito de la legislación penal, procesal y penitenciaria, competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.6 C.E. Y es una materia que se encuentra regulada por varias leyes estatales de carácter orgánico, carácter necesario en virtud de lo establecido en el art. 81 en relación con el 17 y 25, todos ellos de la Constitución. Subraya además que, si bien la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo establece en su art. 16 determinadas garantías de privacidad de las comunicaciones de los presos y detenidos, las dos Leyes autonómicas anteriores a ésta y que se han ocupado del tema no han incurrido en el mismo vicio. En particular, la Ley catalana sobre el Sindic de Greuges, atribuye a la correspondencia y comunicaciones de presos y detenidos «las garantías que establece la legislación vigente» (art. 14).

Por la misma razón de invadir competencias exclusivas del Estado en materia penal y procesal se impugnan también los arts. 21.2 y 31.2 de la Ley.

c) Finalmente se impugna el art. 2.2 de la Ley que, en contradicción con el art. 33 E.A.A., refiere la capacidad de supervisión del Justicia de Aragón también a la Administración Local. Tal atribución no podría salvarse considerando los entes locales como entes descentralizados de la Comunidad Autónoma, entes de carácter intracomunitario, ya que ello chocaría frontalmente con la configuración constitucional del Estado (art. 137 C.E.). No obstante, señala el Letrado del Estado, este precepto, en tanto que limita la supervisión del Justicia sobre la Comunidad Autónoma a las materias sobre las que el E.A.A. atribuye competencias a la Comunidad Autónoma, podría ser salvado, entendiéndose que se refiere sólo a las actividades de los entes locales que suponen ejercicio de competencias por transferencia o delegación de la Comunidad Autónoma o mera gestión ordinaria de servicios de ésta (art. 45 E.A.A., artículos 5 y siguientes Ley 4/1985, de Bases del Régimen local), puesto que en tales casos las entidades locales actúan como entes descentralizados de la Diputación General de Aragón.

2. Por providencia de 9 de octubre de 1985, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Cortes y Diputación General de Aragón, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse y formular alegaciones. Asimismo se tuvo por invocado el artículo 161.2 C.E., con la consiguiente suspensión de los preceptos impugnados desde la fecha de formalización del recurso.

Mediante escrito de su Presidente de 23 de octubre de 1985 se personaron en el procedimiento las Cortes de Aragón y por escrito de 25 de octubre lo hizo la Diputación General de Aragón, representada por don Juan Antonio García Toledo, Abogado-Jefe de su Asesoría Jurídica. Por providencia de 30 de octubre de 1985 se tuvo por personadas a ambas Instituciones y se les otorgó una prórroga de ocho días para la formulación de alegaciones, tal como habían solicitado. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la no personación de dicha Cámara. El Senado se personó por mediación de su Presidente, pero no formuló alegaciones.

3. El 13 de noviembre de 1985 tuvo entrada en el Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones de la Diputación General de Aragón. Las mismas pueden resumirse como sigue:

a) Como consideraciones de orden general, la Diputación General de Aragón resalta que el Justicia de Aragón es un órgano institucional de la Comunidad Autónoma sobre cuya organización la Comunidad posee competencia exclusiva. Y que, como criterio general, hay que considerar que las leyes emanadas de las Comunidades Autónomas se entienden referidas al ámbito de sus competencias, lo que debe llevar a evitar las interpretaciones de dudosa constitucionalidad que extiendan su campo de aplicación fuera de dicho ámbito competencial.

b) En lo que respecta a la impugnación del art. 2.3, sostiene el representante de la Diputación General que cabe una interpretación conforme a la Constitución, que excluye que el término «dirigirse» tenga efectos vinculantes para la Administración del Estado. Esta interpretación encuentra su confirmación tanto en la propia redacción de los diversos apartados del art. 2 como en la Exposición de Motivos de la Ley, ya que en ella se indica que la competencia del Justicia debe limitarse a las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los entes locales en materias transferidas a la Comunidad. La facultad de dirigirse a otras Administraciones encuentra, en cambio, su sentido en relación con el art. 6, que prevé la cooperación y coordinación con el Defensor del Pueblo a través de convenios, los cuales serían los que habrían de señalar las facultades que ejercería el Justicia en relación con otras Administraciones. En cuanto a los preceptos impugnados por conexión, el 19.2 y 21.1, sostiene el representante de la Diputación General que no implican obligación jurídica concreta para la Administración del Estado por la simple razón de que no son aplicables a ella, dado que no cae bajo el ámbito de aplicación de la Ley, como ya se había justificado.

También se impugna por conexión el art. 31.2, por presunta violación de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal. Sin embargo, dicho precepto, afirma el representante de la Diputación, se limita a contemplar la posibilidad de dirigirse a quien sea competente para interponer recursos y ejercitar acciones judiciales para solicitar su intervención, por lo que no existe innovación procesal alguna.

c) En cuanto a la impugnación del art. 12.2 de la Ley, se niega que el legislador aragonés haya invadido la competencia estatal sobre el régimen de los derechos de los presos y detenidos, que incide en la legislación penal, procesal y penitenciaria, y que requeriría ley orgánica. En efecto, la Ley se remite a lo dispuesto en la legislación vigente, de origen estatal, para la comunicación con Jueces y Tribunales, y no sería óbice la exigencia de Ley orgánica precisamente por no contener regulación sustantiva sobre la materia. Como prueba se alega la proposición de ley sobre relaciones entre el Defensor del Pueblo y figuras similares de las Comunidades Autónomas, que declara aplicable a las mismas la garantía de las comunicaciones que la Ley sobre el Defensor del Pueblo le atribuye a éste en su art. 16.

d) El art. 21.2, se impugna por entenderse que regula supuestos de responsabilidad penal y excitación de la acción del Ministerio Fiscal. Ello no sería cierto, por cuanto no se tipifica ninguna figura delictiva. Se prevé simplemente una posibilidad que sólo se materializará si así lo hace el legislador estatal. En cuanto al traslado al Ministerio Fiscal, tampoco supone legislación procesal, sino simple especificación de la conducta a observar por el Justicia de Aragón. Además, preceptos similares se incluyen en las Leyes reguladoras de las figuras análogas de las Comunidades Autónomas andaluzas, vascas y canarias. Y ambos aspectos han recibido una regulación idéntica en el art. 25 de la Ley del Sindic de Greuges catalán.

e) El último precepto que se impugna es el 2.2, por extender las facultades del Justicia más allá de las competencias de la Comunidad, al atribuirle la supervisión de los entes locales. Sin embargo, a juicio del Letrado de la Diputación, el precepto no incurre en extralimitación alguna, ya que dicha supervisión se restringe a las materias en que el Estatuto atribuye competencias a la Comunidad. Ello no implica recorte de la autonomía municipal, pues lo contrario sería como sostener que

las Comunidades Autónomas ven limitada su autonomía por la posibilidad de supervisión de su actividad por parte del Defensor del Pueblo. Se citan, por último, los preceptos de las Leyes sobre las figuras análogas de Cataluña, País Vasco y Canarias, que les han otorgado competencias de supervisión de los entes locales en términos parecidos.

4. El mismo día 13 de noviembre de 1985 se recibieron las alegaciones de las Cortes de Aragón, formuladas por su Presidente, y que pueden resumirse de la siguiente manera:

a) En relación con la impugnación del art. 2.3 de la Ley, se sostiene en parecidos términos a los de la Diputación General, ya resumidos, la posibilidad y obligación de efectuar una interpretación conforme a la Constitución, con base en argumentos de carácter terminológico sobre el artículo 2, y de tipo sistemático, en especial a la luz del preámbulo de la Ley y de su art. 6. En particular, el apartado 3 del art. 6, al establecer que el Justicia comunicará al Defensor del Pueblo las quejas relativas a la Administración del Estado en Aragón, es claramente incompatible con la interpretación del art. 2.3, propuesta por el Letrado del Estado. Cita asimismo el Presidente de las Cortes preceptos análogos no impugnados por el Estado de las Leyes correspondientes de Andalucía, Galicia y Canarias. Señala también que el art. 2.3 se enmarca dentro del principio general de colaboración que debe inspirar la actuación de las Administraciones Públicas y que obliga a éstas a proporcionarse recíprocamente la información que precisen.

b) Desvirtuada la interpretación del art. 2.3, propugnada por el Letrado del Estado, pierde su fundamento el rechazo de los preceptos impugnados por conexión, arts. 19.2, 21.1 y 31.2, ya que no cabe considerar incluida en el concepto de Administración a que se refieren a la Administración del Estado. Se citan asimismo preceptos análogos de las Leyes que regulan los Defensores del Pueblo regionales y que no fueron impugnados por el Estado.

Respecto a la imputación que se hace al art. 31.2 de que vulnera las competencias del Estado en materia de legislación procesal, es rechazable, en opinión del representante de las Cortes de Aragón, por cuanto el precepto no atribuye legitimación procesal alguna al Justicia de Aragón ni innova, por tanto, dicha materia. Recuerda, además, que la posibilidad de instar la actuación de órganos legitimados para actuar ante los Tribunales se encuentra reconocida en diversas leyes de nuestro ordenamiento, así como en las que regulan las figuras análogas al Justicia en otras Comunidades.

c) Se rechaza también la impugnación de los arts. 12.2 y 21.2 por los mismos argumentos expuestos en el antecedente anterior, relativo a las alegaciones de la Diputación General.

d) La impugnación por parte del Gobierno de la Nación del art. 2.2 se debe a la apreciación de que significa un ataque a la autonomía local garantizada por la Constitución. El precepto recurrido no afectaría, sin embargo, afirma el Presidente de las Cortes de Aragón, a la esfera de dicha autonomía, al restringirse a una supervisión de la actuación de los entes locales en materias en las que el E.A.A. atribuye competencias a la Comunidad Autónoma. Y, en otro sentido, este Tribunal ha reconocido la compatibilidad de la autonomía con la existencia de controles de legalidad, marco en el que cabría la supervisión del Justicia de Aragón. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el grado superior de autonomía de las Comunidades les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los entes locales, en el que cabría también comprender la facultad supervisora del Justicia, compatible con el interés local y que responde al interés autonómico, al tratarse de materias sobre las que la Comunidad ostenta competencias. A lo que hay que añadir que las Comunidades Autónomas tienen competencias sobre el régimen local, dentro de las bases estatales (art. 149.1.18 C.E.) y sobre la actividad sectorial de los municipios (urbanismo, medio ambiente, etc.). Finalmente se señala que otras leyes autonómicas atribuyen a los Defensores del Pueblo regionales análogas competencias.

5. Por Auto de 6 de marzo de 1986, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, previa la pertinente tramitación, levantar la suspensión de los preceptos impugnados.

6. Por providencia del Pleno de este Tribunal de 7 de julio último, se acordó señalar el día 12 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

#### FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Impugna el Gobierno de la nación mediante el presente recurso de inconstitucionalidad, diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón. Los artículos recurridos pueden agruparse para su examen en tres apartados distintos que veremos sucesivamente. Se impugna primeramente el artículo 2.3 y por conexión con este precepto, los arts. 19.2, 21.1 y 31.2, por entender que atribuyen al Justicia de Aragón la facultad de supervisar la actividad de los organismos y dependencias de la Administración del Estado con sede en Aragón, lo que significaría una evidente extralimitación de las facultades que contemplan los arts. 33 y 34 del Estatuto de Autonomía (fundamentos jurídicos 2.º y 3.º). En segundo lugar, se impugna el art. 2.2, que atribuye al Justicia la capacidad de

supervisar la actuación de los entes locales en todo lo que afecte a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuye competencias a la Comunidad Autónoma y que vulneraría el art. 33.2 del Estatuto de Autonomía y la autonomía de dichos entes (fundamentos jurídicos 4.º a 6.º). Finalmente, se combaten los arts. 12.2, 21.2 y de nuevo, el 31.2, por modificar, según los casos, la legislación procesal, penal o penitenciaria, materias que pertenecen a la exclusiva competencia del Estado (fundamentos jurídicos 7.º a 9.º).

2. La impugnación de los artículos que hemos agrupado en el primer apartado (art. 2.3 y, por conexión, los arts. 19.2, 21.1 y 31.2) tiene como fundamento que tales preceptos extienden el campo de actuación del Justicia de Aragón más allá de lo estatutariamente previsto. Conviene, pues, recordar, antes de entrar en el análisis de dichos preceptos, que el ámbito competencial del Justicia viene determinado en el art. 33 del Estatuto de Autonomía de Aragón (en lo sucesivo, E.A.A.), y que la Ley ahora parcialmente impugnada es la prevista en el art. 34 del Estatuto. En el primero de estos preceptos se enumeran las misiones específicas de la Institución, y se establece que «en el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma» (ap. 2); y en el art. 34 se dispone que «una Ley de las Cortes de Aragón concretará el alcance de las funciones del Justicia, así como el procedimiento de su elección por aquéllas y el régimen de incompatibilidades».

No es de extrañar por ello que en sus respectivos escritos haya acuerdo entre el Letrado del Estado, por un lado, y los representantes de las Cortes y de la Diputación General de Aragón, por otro, en que el ámbito propio de actuación del Justicia de Aragón para el cumplimiento de las funciones que le atribuyen el art. 33 del E.A.A. y el art. 1 de su Ley reguladora, es la supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo que luego se verá respecto de los entes locales aragoneses en el art. 2.2 de la Ley, precepto que es también objeto de impugnación.

Pues bien, la discrepancia en relación con el art. 2.3 y conexos se centra en que, mientras el representante del Gobierno considera de forma inequívoca que los citados preceptos extienden la facultad supervisora del Justicia a la actividad de la Administración del Estado y crean en esta obligaciones concretas, las representaciones de la Diputación General y de las Cortes de Aragón rechazan de forma terminante esta interpretación. Naturalmente que, de admitirse la interpretación del recurrente, los preceptos impugnados serían contrarios a la Constitución; mas lo cierto es que la citada discrepancia interpretativa constituye la principal cuestión que es preciso dilucidar, y ello sustancialmente en relación con el art. 2.3, ya que la impugnación de los arts. conexos con aquél (19.2, 21.1 y 31.2), se razona en realidad como consecuencia de la interpretación dada a dicho precepto.

3. El art. 2 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, después de establecer en su núm. 1 que el Justicia de Aragón, para el cumplimiento de sus funciones «podrá supervisar la actividad de la Comunidad Autónoma», determinando los organismos que la componen a estos efectos, y señalar en el núm. 2 la misma facultad de supervisión «respecto de los entes locales aragoneses en todo lo que afecte a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuye competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón»; en el núm. 3 se dispone literalmente lo siguiente:

«Del mismo modo el Justicia de Aragón, en el cumplimiento de su misión, podrá dirigirse a toda clase de autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma.»

Para el Letrado del Estado esta redacción del núm. 3 del art. 2 supone «una completa extralimitación en las competencias autonómicas, con infracción de los arts. 33 y 34 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que lo contemplan como supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, y con invasión de las competencias del Estado, claramente afectadas por el texto legal examinado». Hasta tal punto lo entiende así que, saliendo al paso de la aparente inocuidad de la expresión empleada «podrá distinguirse», mantiene que este precepto «sólo admite una inteligencia, y tal inteligencia es inconstitucional: Consiste en que el Justicia puede dirigirse con efectos vinculantes, y generando obligaciones, a órganos de la Administración del Estado, si bien con sede en la Comunidad Autónoma».

Realmente, la simple lectura del artículo transcrito no permite tan radicales conclusiones, sino que, por el contrario, admite sin dificultad una interpretación conforme con la Constitución y con los preceptos del Estatuto que desarrolla. Equiparar el término «supervisión», que utiliza el precepto en sus núms. 1 y 2 al referirse a la Administración Autónoma y a los entes locales aragoneses, con la expresión «dirigirse a» que emplea el núm. 3 para «cualquier otra Administración con sede en la Comunidad Autónoma», es contrario al sentido gramatical de las palabras, a la interpretación sistemática del propio precepto y de la Ley en su conjunto, y al criterio hermenéutico reiterado por este Tribunal y recogido por el art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de interpretar y aplicar las normas según los preceptos y principios constitucionales.

Pues bien, como sostienen en sus escritos los representantes de las Cortes de Aragón y de la Diputación General, interpretando el núm. 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 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 E.A.A. —«la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto»—, respecto de la Administración que está colocada bajo su supervisión; o 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 del Justicia de Aragón, ni impone obligación alguna para tales Administraciones.

Y si esto es lo que gramaticalmente se deduce del propio apartado 3 del art. 2, esta interpretación se confirma sin género de duda si se recurre a una interpretación sistemática del mismo, tanto en relación con los dos primeros apartados del art. 2, como en relación con otros preceptos de la Ley impugnada y con su Exposición de Motivos. Así, frente a la dicción de los dos primeros apartados, en los que claramente se establece que el Justicia «podrá supervisar» la actuación de la Administración de la Comunidad (ap. 1) y la de los entes locales aragoneses en lo que afecte a ciertas materias (ap. 2), en el ahora discutido se dice simplemente que el Justicia «podrá dirigirse» a todo funcionario u órgano de cualquier Administración presente en la Comunidad. Es evidente, por lo demás, que si este inciso implicase la capacidad de supervisión sobre todas las dependencias administrativas de cualquier Administración residenciadas en la Comunidad Autónoma, los dos primeros apartados resultarían prácticamente innecesarios, e innecesario sería también el art. 5, que, al referirse a la obligación de auxilio, lo hace con referencia a «los órganos y entes sujetos a la supervisión del Justicia».

Si a lo expuesto se añade lo que indica el párrafo cuarto de la Exposición de Motivos, que circunscribe la competencia del Justicia a las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los entes locales en las materias transferidas a la Comunidad, y a la voluntad de la Ley que señala el párrafo sexto respecto de sus actuaciones «de no interferir en las competencias de otros poderes públicos, sean o no aragoneses», habrá de concluirse que, frente a lo afirmado por el Letrado del Estado, no es inconstitucional el art. 2.3 de la Ley impugnada.

Ahora bien, como lo cierto es que el precepto entra en un ámbito que no le es propio —«autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma»—, aunque lo haga a través de una fórmula —«dirigirse a»— que excluye, como hemos dicho, toda idea de subordinación o imposición de deberes, es preciso determinarlo así en una declaración interpretativa de la norma que, ciñéndose a su literalidad, impida cualquier extralimitación del ámbito propio que para la actuación de Justicia establece el art. 33.2 del Estatuto. Por tanto, el art. 2.3 de la Ley 4/1985, de las Cortes de Aragón, es constitucional interpretado en los términos estrictos que quedan expuestos.

4. Excluida en el fundamento anterior la interpretación que al artículo 2.3 daba en su impugnación el Letrado del Estado, queda sin base la que, por conexión con dicho precepto, se hace de los arts. 19.2, 21.1, y 31.2. De esa conexión con el art. 2.3 en la forma que ha quedado interpretado y de la que también ha de tenerse en cuenta con los arts. 5 y 6 de la Ley, ha de concluirse que aquellos preceptos no están viciados de la inconstitucionalidad que se les imputa:

El primero de ellos —art. 19.2— por que el deber que impone a las autoridades, funcionarios y todo el personal de la Administración, ha de entenderse referido en todo caso a las facultades con que actúe el Justicia. Serán todas las que señala este artículo cuando lo haga frente a los organismos dependientes de la Administración autonómica y se limitarán a las de información y ayuda cuando actúe cerca de quienes dependan de las demás Administraciones públicas residentes en Aragón. Lo mismo hay que decir respecto de los arts. 21.1 y 31.2 de la Ley impugnada. Los obstáculos que se opongan a su función (art. 21.1) y la interposición de recursos o ejercicio de acciones que pueda solicitar de quienes tengan competencia para ello (art. 31.2), habrán de apreciarse y determinarse en relación con las facultades de supervisión o de simple información que ejercite en cada caso según sus propias competencias.

El art. 31.2 se impugna no sólo por conexión con el art. 2.3, sino por suponer, además, «una vulneración de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 C.E.)». Desde esta perspectiva la impugnación ha de ser también rechazada. El precepto, incluido en el Capítulo tercero, del Título II, de la Ley que trata «de la tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés», dispone lo siguiente:

«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.»

No otorga este precepto, como claramente resulta de su contenido, legitimación procesal alguna al Justicia para interponer recursos o ejercitar acciones en interés de la Ley, sino que le faculta, regulando exclusivamente su comportamiento, para que pueda dirigirse a quienes estén legitimados para interponer recursos o ejercitar acciones con el fin de solicitar su actuación. Se accederá o no a lo solicitado, según el criterio y las normas que regulen la función de los destinatarios a quienes se dirija el Justicia, pero no crea o establece obligación alguna para ellos. Es una posibilidad que prevé la Ley reguladora del Justicia para que pueda éste, en el ejercicio de su misión, cumplir las obligaciones que le imponen tanto el art. 33.1, apartados b) y c) del E.A.A., como el art. 1 de la Ley impugnada: «la tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación, y la defensa del Estatuto».

El otorgamiento de esta posibilidad de dirigirse a las autoridades competentes a los efectos que éstas estimen oportuno sobre los solicitado por el Justicia, no tiene el alcance de norma procesal que le atribuye el Letrado del Estado y no incide, por tanto, en el vicio de incompetencia normativa denunciado.

5. Examinamos a continuación la impugnación del art. 2.2 formulada en último lugar por el Letrado del Estado, porque la denuncia de inconstitucionalidad está referida también a la facultad de supervisión del Justicia, que en este apartado del art. 2 se le asigna expresamente respecto de «la actuación de los entes locales aragoneses en todo lo que efectúe a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón». La impugnación del Gobierno se basa en que dicha atribución de facultades desborda lo dispuesto en el art. 33.2 del Estatuto y en la violación que la supervisión así establecida supondría de la autonomía local garantizado por el artículo 137 de la Constitución.

A ello oponen los representantes de las Cortes de Aragón y de la Diputación General en sus respectivos escritos, manteniendo la constitucionalidad del precepto, que la supervisión de los entes locales en la forma restringida que en el propio artículo se establece, no afecta al núcleo esencial de lo que, según la jurisprudencia de este Tribunal, se entiende por autonomía local. Añaden a dicha argumentación que, por otra parte, las facultades que este apartado del art. 2 atribuye al Justicia son similares a las que otras leyes autonómicas asignan a la misma Institución en sus respectivas Comunidades, haciendo referencia expresa al Síndic de Greuges de la Generalidad de Cataluña, al Ararteko del País Vasco y al Diputado del Común de la Comunidad Canaria. Prescindiendo de esta última argumentación, porque el juicio de constitucionalidad ha de hacerse, como viene declarando con reiteración este Tribunal, con base en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía correspondiente a la Comunidad de que se trate en cada caso, y no en lo dispuesto en otras leyes, pasamos a examinar el problema de fondo planteado sobre la constitucionalidad del precepto.

Digamos ante todo que el Letrado del Estado, en sus alegaciones impugnatorias, pese a fundarse en los claros términos del art. 33.2 del Estatuto, que, en principio, por desbordarse en el precepto impugnado entiende vulnerado, admite sin embargo, una interpretación constitucional del precepto, siempre que la supervisión en él establecida se entienda restringida a las actividades de los entes locales que supongan ejercicio de competencias por transferencia o delegación de la Comunidad Autónoma o se trate de la simple gestión ordinaria de servicios de ésta, ya que en tales casos actuarían los entes locales no en el ejercicio de actividades de su propia autonomía, sino como entes descentralizados de la Administración Autónoma.

Es cierto que el art. 2.2 literalmente interpretado apunta hacia un control más amplio —toda la actividad de los entes locales en la materia «que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón»—, pero también lo es que así interpretado, choca frontalmente con el art. 33.2 del Estatuto, que inequívocamente dispone que «en el ejercicio de su función el Justicia de Aragón podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma» y, ciertamente, no se puede considerar actividad de la Comunidad Autónoma, que es a la que se refiere el Estatuto en orden a la facultad de supervisión, más que la ejercida por ella a través de los organismos dependientes de la propia Comunidad, dependencia que, obviamente, no puede predicarse de la actividad de los entes locales, puesto que la autonomía de éstos para la gestión de sus intereses está bajo la salvaguarda del art. 137 de la Constitución.

La restricción con que salva el Letrado del Estado la constitucionalidad del precepto viene avalada por lo que se dice en la propia Exposición de Motivos de la Ley impugnada, que, aunque no sea un elemento decisivo para su interpretación, permite aclarar su finalidad y alcance. En ella se dice expresamente que la competencia del Justicia en el ámbito de su inculcación constitucional «deba limitarse a las actuaciones de la Comunidad Autónoma y de los entes locales en las

materias transferidas a la Comunidad...», añadiendo más adelante que las actuaciones del Justicia «están siempre presididas por la voluntad de preservar nuestro Derecho y las competencias estatutarias y, a la vez, por la de no interferir en las competencias de otros poderes, sean o no aragoneses».

Se infiere de lo expuesto que, interpretado el art. 2.2 de la Ley impugnada en la forma sugerida por el propio Letrado del Estado, resultaría compatible con el art. 33 del Estatuto, puesto que si la supervisión se ejerce tan sólo sobre la actuación en el ejercicio de competencias propias de la Comunidad que hayan sido transferidas o delegadas en los entes locales, éstos actuarían en tales supuestos, efectivamente, como órganos descentralizados de la propia Comunidad, con lo que no se rebasaría el límite estricto que impone el art. 33.2 del Estatuto. Esta interpretación del art. 2.2 se compagina perfectamente con la distinción de competencias propias de las entidades locales de las atribuidas por delegación, a que se refiere el art. 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y mientras las primeras, según el art. 7, «se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad», las delegadas se ejercitan «en los términos de la delegación que puede prever técnicas de dirección y control...».

En conclusión, el art. 2.2 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, no es inconstitucional ni desborda los límites del art. 33.2 del E.A.A., siempre que se interprete 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 de 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 E.A.A.

6. Queda por examinar la impugnación de los arts. 12.2 y 21.2 de la Ley debatida, que, como se dijo, el Letrado del Estado considera que afectan a la legislación procesal, penal y penitenciaria, materias de exclusiva competencia estatal conforme al art. 149.1. 6 de la Constitución.

El artículo 12.2 de la Ley establece que «la correspondencia y otras comunicaciones que las personas privadas de libertad por el hecho de encontrarse en centros de detención, de internamiento o de custodia quieran tener con el Justicia de Aragón gozarán de las garantías establecidas por la legislación vigente para la comunicación con Jueces y Tribunales». Según el Letrado del Estado el precepto afecta al régimen de derechos de los presos y detenidos al que alude el art. 25.2 de la Constitución y, como tal, incide en el ámbito de la legislación penal, procesal y penitenciaria. Además, en su opinión, requeriría regulación mediante ley orgánica, rango que posee la legislación estatal sobre la materia.

La defensa que hacen de este precepto las representaciones de la Comunidad de Aragón se centra en considerar que no significa innovación normativa alguna, puesto que no hace más que remitirse a la legislación estatal sobre garantías de las comunicaciones y correspondencia de los presos y detenidos. Mas esta argumentación no se corresponde con el contenido real de dicho artículo, en el que se establece una equiparación en esta materia entre Jueces y Tribunales y el Justicia de Aragón, lo que entraña una verdadera innovación viciada de la incompetencia alegada por el Letrado del Estado.

En efecto, la regulación estatal de las comunicaciones y correspondencia de las personas privadas de libertad con los Jueces y Magistrados bajo cuya competencia se hallen, no es por sí misma aplicable a las que el precepto contempla. Establecido esto, no hay duda de que se trata de una normativa procesal o penitenciaria que por ser competencia exclusiva del Estado con arreglo al art. 149.1.6 de la Constitución, no puede ser regulada por una Ley autonómica. El precepto es, pues, inconstitucional, por invadir la competencia normativa del Estado.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que esta materia ha quedado expresamente regulada con carácter general para las figuras similares al Defensor del Pueblo por la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, en cuyo artículo 1 se establecen las prerrogativas y garantías para los Comisionados de los Organos Parlamentarios Autonómicos, y concretamente, en el número 2 se les atribuyen las garantías del art. 16 de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo sobre el secreto de las comunicaciones que les sirvan las personas privadas de libertad.

7. Muy sucintamente fundamenta el Letrado del Estado su impugnación del art. 21.2 de la Ley, por invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia penal y procesal, ya que, a su entender, regula supuestos de responsabilidad penal y excitación de la acción del Ministerio Fiscal.

El precepto impugnado no contiene un verdadero mandato, sino una advertencia y la posibilidad de hacerla efectiva. En la primera parte del artículo se dice: «Quienes impidieran la actuación del Justicia de cualquier forma podrán incurrir en responsabilidad penal». Según el Letrado del Estado, a este inciso del precepto le afectaría la tacha de invadir la competencia exclusiva del Estado sobre legislación penal. Ello sería cierto de tipificarse en él de manera efectiva y concreta algún supuesto de responsabilidad penal. Sin embargo no es así, ya que, como sostienen la diputación y las Cortes de Aragón, no se tipifica ninguna figura delictiva, sino que simplemente se prevé una posibilidad en tal sentido que sólo se realizaría si así lo entendiera el legislador estatal. El precepto que se discute, tan sólo contiene, como hemos dicho, advertencia sobre la posible responsabilidad penal en que pudieran incurrir quienes obstruyan la actuación del Justicia, pero no establece tipo delictivo alguno ni por tanto supone invasión de la competencia exclusiva del estado sobre la legislación penal. La obstrucción a la actuación del Justicia será o no delictiva según las previsiones del Código Penal y demás normas penales, pero ciertamente no porque así se deduzca del art. 21.2, primer inciso, de la Ley del Justicia de Aragón.

El segundo inciso del art. 21.2 se impugna por invadir la competencia estatal en materia de legislación procesal. La imputación es también infundada. En este inciso se establece que para el esclarecimiento de la posible responsabilidad penal a que se refiere el primero, «el Justicia dará traslado de los hechos al Ministerio Fiscal si fueran susceptibles de constituir delito o falta». El precepto contempla, pues, exclusivamente un deber del Justicia que no supone por sí mismo normativa procesal alguna, toda vez que se trata de una actuación que, naturalmente, no vincula la del Ministerio Fiscal para que éste actúe en la forma que estime procedente. La Ley no trasciende del mero ámbito de actuación del propio Justicia y en esa misma medida el precepto no puede ser objetado, pues se limita a regular el comportamiento de una institución prevista por el E.A.A. Debe señalarse, además, que el art. 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal impone a quienes por razón de sus cargos, profesiones u oficios tuvieren noticia de algún delito público, la obligación de denunciarlo inmediatamente al Ministerio Fiscal, supuesto que sin duda cubre también el contemplado por el precepto impugnado.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

1. Estimar en parte el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra determinados artículos de la Ley de las Cortes de Aragón 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón y, en consecuencia:

a) Declarar que los apartados 3 y 2 del artículo 2.º de la Ley recurrida son constitucionales en tanto se interpreten en los términos expuestos en los fundamentos jurídicos tercero y quinto, respectivamente, de esta sentencia.

b) Declarar inconstitucional y, por tanto, nulo el artículo 12.2 de la Ley impugnada.

2. Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publiquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a 12 de julio de mil novecientos ochenta y ocho.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Ángel Latorre Segura.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 306/87, promovido por don Pablo Domínguez Domínguez y otras personas, representados por el Procurador de los Tribunales don Felipe Ramos Arroyo y bajo la dirección de Letrado, contra la sentencia de la Audiencia Provincial de Zamora de 12 de febrero de 1987, que revocó en parte la dictada por el Juzgado de Primera Instancia número 1 de Zamora en proceso de interdicto de obra nueva.

Ha sido parte el Ministerio Fiscal y Ponente don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer de la Sala.

19562 Sala Primera. Recurso de amparo número 306/1987. Sentencia número 143/1988, de 12 de julio.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente