

# Actualidad del DERECHO en ARAGÓN

Año VI - Nº 21 - febrero 2014

## Las quejas al Justicia crecen un 11 % en 2013



El pasado 23 de enero, el Justicia de Aragón, Fernando García Vicente, entregó al Presidente de las Cortes, José Ángel Biel, el Informe de actividad de la Institución correspondiente al año 2013, un año en el

que las quejas crecieron un 11 %, pasando de 2.309 a 2.560, manteniéndose así la tendencia ascendente de los últimos ejercicios.

Continúa en la página 2 ->>

## El Justicia, ayer y hoy

En la actualidad, el Justicia se justifica no solo por lo que fue, precedente del constitucionalismo moderno, sino por lo que es hoy. Útil, para las personas, como institución próxima y accesible a todo el mundo, que pone voz a los que no la tienen y contribuye a resolver conflictos mediante la mediación, evitando pleitos. Y útil también para la Administración, a quien sirve de auditoría externa y le exige transparencia, aunque algunas veces le moleste. Y también, porque es un símbolo de valores, como libertad, pacto, limitación del poder y respeto al derecho y la tradición, con los que los aragoneses nos sentimos identificados. Por eso, en el Estatuto de Autonomía, el Justicia de Aragón es una institución básica y no un comisionado parlamentario.

Se oyen voces lejanas que piden la desaparición de los defensores autonómicos y de otras instituciones de control, alegando razones económicas y esto es un error, en el fondo y en la forma. El llamado informe CORA tiene en cuenta los procedimientos que se inician y no los que acaban mediante resolución. El Defensor hizo 542 sugerencias el año pasado, con un presupuesto de 12 millones de euros; el Justicia ha cerrado 2013, con 440 sugerencias y 2 millones de euros de presupuesto. Y no es lo mismo registrar por asuntos, como hace el Justicia, que hacerlo por personas que firman una queja. Las conclusiones de coste-eficacia, son muy distintas. En quince años, la Institución ha multiplicado por 2,3 el número de expedientes y por 3,6 las sugerencias, con el mismo personal y se ha mantenido durante más de dos ejercicios presupuestarios sin recibir asignación, utilizando lo que había guardado, como remanente, en años anteriores. El presupuesto se ha reducido más de un 12%.

Lo que hay que valorar es la calidad del servicio, que pasa por la proximidad y la rapidez. La proximidad aumenta la responsabilidad y el conocimiento de la realidad. Recibiendo a los ciudadanos se facilita la presentación de las quejas a los que no saben cómo hacerlo, no tienen teléfono o Internet, o no pueden desplazarse. Y en algunos casos, dar una respuesta inmediata.

Por otro lado, el Justicia también se ocupa de la defensa del Estatuto de Aragón y fomenta el estudio y desarrollo del derecho aragonés entre los profesionales y en la Universidad.

En la defensa de los derechos no sobra nadie; sin deslegitimar la meritoria labor de todos los Defensores del Pueblo estatales, también hay que saber que en Alemania o Gran Bretaña solo hay defensores regionales. En Aragón, todos los grupos de las Cortes de Aragón apoyan la institución y haciéndolo dignifican la política en la que se pueden defender ideales o intereses. Decía Alfonso X el Sabio, que es muy fácil deshacer y muy difícil hacer, por eso, hay que ser prudentes a la hora de deshacer para no dejar todo peor.

## Sumario

2 Noticias Jurídicas

4 Desarrollo Estatutario

6 Tribunal Constitucional

8 Sentencias de Tribunales de Aragón

16 El Justicia de Aragón

18 Doctrina Jurídica

## Las quejas al Justicia crecen un 11 % en 2013

Todas las áreas de trabajo de la Institución, que acogen asuntos relacionados con la crisis económica, vieron incrementada su actividad, en especial, el área de Bienestar Social, Empleo Público, Economía y Hacienda y Trabajo. El dato más significativo se refiere a las quejas relacionadas con los retrasos en la tramitación del Ingreso Aragonés de Inserción que pasaron de 20 en 2012 a 299, el año pasado.

En cuanto a las Sugerencias y Recomendaciones, el año pasado, el Justicia formuló casi un

12 % más que en 2012, en total, 440, con un índice de aceptación a fecha de entrega del Informe del 48 %.

Del total de sugerencias, 133 han correspondido a expedientes sobre el Ingreso Aragonés de Inserción. En el área de Educación fue en la que se aceptaron más Sugerencias, 47 de las 64 emitidas, lo que representa el 73 % del total.

La Institución abrió de oficio 68 expedientes, 23 como consecuencia de las visitas a organizaciones no gubernamentales, asociaciones de carácter social y benéfico, centros de menores, residencias de la tercera edad, etc. realizadas tanto por el titular de la Institución como por el equipo de asesores.

El Justicia elaboró el pasado año el Informe Especial titulado "Transparencia y buen gobierno en la comunidad autónoma de Aragón."

## El TEAC confirma que la DGA no debe liquidar provisionalmente sucesiones con fiducia

El Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC) ha dictado una resolución por la que la Administración aragonesa ya no podrá liquidar provisionalmente el impuesto de sucesiones de las herencias con fiducia, como venía haciéndolo hasta ahora al amparo del artículo 54.8 del Reglamento del Impuesto de Sucesiones y a pesar de que dicho precepto había sido anulado por el Tribunal Supremo (TS) en sentencia de 30 de enero de 2012.

A pesar de ello, la Administración autonómica seguía practicando liquidaciones provisionales porque consideraba que estaban amparadas en el Decreto legislativo 1/2005 el Gobierno de Aragón. Esta actuación, motivó un recurso ante el Tribunal Económico Administrativo Regional de Aragón (TEARA) que dio la razón al sujeto pasivo, indicando que la DGA no podía liquidar una herencia con fiducia por no haber delación hereditaria.

Frente a dicha resolución, la Administración aragonesa recurrió al TEAC para unificación de doctrina, organismo que, finalmente, ha confirmado que la DGA no debe liquidar provisionalmente el impuesto de sucesiones en herencias con fiducia.

## Una Sentencia coincide con el Justicia al reconocer irregularidades en la adjudicación de un contrato de servicios

El Juzgado de lo Contencioso Administrativo, nº1 de Zaragoza ha condenado a una comarca aragonesa a indemnizar a un arquitecto al considerar que no tuvo oportunidad de acceder a la fase de negociación propia del procedimiento negociado, mediante el cual se adjudicó un contrato de servicio para la creación de una oficina de asistencia y asesoría técnica a los municipios que integran dicha comarca.

Tanto el fallo como los fundamentos jurídicos coinciden con la sugerencia que por el mismo motivo había formulado anteriormente el Justicia de Aragón y en la que se pedía la revisión de la resolución de la Presidencia de la comarca por la que se adjudicaba dicho contrato.

Entiende el Juzgado, que en el procedimiento se obvió el trámite esencial de la negociación puesto que los criterios de selección requeri-

dos bien podían ser susceptibles de la misma, por ejemplo: mejoras, relación tiempo/dedicación o respaldo técnico.

Al no ser posible la retroacción de las actuaciones, al haberse agotado el periodo de vigencia del contrato, el Juzgado reconoce al profesional demandante que no pudo optar a la fase de negociación del procedimiento, una indemnización para compensar la pérdida de expectativas.

## El Colegio de Abogados de Zaragoza rechaza la obligatoriedad de que los trámites con Hacienda se hagan por Internet

El Colegio de Abogados de Zaragoza ha manifestado públicamente su rechazo a la decisión de la Agencia Tributaria mediante la cual a partir del mes de enero de 2014 la mayoría de las autoliquidaciones y declaraciones tributarias deben presentarse electrónicamente por *Internet*. Por ello, han presentado una queja al Justicia de Aragón para su tramitación o remisión al Defensor del Pueblo Español, solicitando que se mantenga la posibilidad de presentar estos

documentos cumplimentados a mano y en ventanilla.

En el escrito al Justicia, el Decano de los abogados zaragozanos, Antonio Morán Durán, considera que una buena medida, aplicada con carácter general y de forma indiscriminada, puede esconder una grave discriminación y restricción de los derechos constitucionales hacia aquellas personas que no están en condiciones de hacer uso de ella e implicar.

Y añade que "la aparente sencillez de los medios electrónicos no es tal cuando se desconoce o no se domina su funcionamiento o simplemente se carece de los medios para contar con los aparatos y conexiones necesarios, situación en la que se encuentran miles de personas en nuestro país. Y no sólo por cuestiones de edad o de cultura, sino también por razones económicas"

## Entrevista a Carlos Carnicer, Presidente del Consejo General de la Abogacía Española (CGAE): “Los abogados tenemos muy acentuado el valor de la concordia”

*El abogado Carlos Carnicer (Zaragoza, 1948) tiene modales exquisitos y una sonrisa permanente, características que no restan un ápice de dureza a sus críticas cuando habla de las tasas judiciales o de la futura Ley de Servicios Profesionales. Por esa mezcla de empatía y seriedad, es fácil imaginárselo esgrimiendo el alegato final ante el jurado de las películas americanas, estrechando la mano del preso recién liberado, y también, en las reuniones del Consejo de Estado, de donde es miembro nato desde 2001, año en el que fue elegido por primera vez, Presidente del Consejo General de la Abogacía Española.*

Tras un desarrollo largo y complicado de la ley de 2006 de acceso a la abogacía, este año debería convocarse el primer examen para poder ejercer esta profesión y la de procurador ante los tribunales, ¿Está satisfecho?

Estoy muy satisfecho de que por fin exista un curso de formación específico que garantiza la correcta formación de quienes van a ejercer la abogacía, que habían reivindicado todos mis predecesores, y que nos iguala con los países de Europa de nuestro entorno. Los abogados tenemos en nuestras manos un derecho que no nos pertenece porque es de otros, de todos, y esa enorme responsabilidad requiere una formación específica e imprescindible.

**Se cierra la polémica de la Ley de Acceso y se abre otra relacionada con el Anteproyecto de Ley de Servicios Profesionales (LSP) ¿Qué opinión le merece?**

La verdad es que los anteproyectos o proyectos de ley polémicos en los que intervenimos son mucho más: Ley de Enjuiciamiento Civil, Código Penal, Jurisdicción Voluntaria, Justicia Gratuita, Aborto, Ley de Enjuiciamiento Criminal....

El Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales destila una desconfianza hacia los colegios profesionales, completamente inmerecida. Servicios como el SAOJL, de orientación a inmigrantes, el SOP, de orientación penitenciaria, o el servicio sobre violencia de género, han nacido de la sensibilidad de los colegios profesionales y hoy son impresionantes y admirados en todo el mundo. Por otro lado, no caemos en la autocomplacencia; incentivamos la crítica interna; elegimos a nuestros representantes en listas abiertas, etc. No entendemos que el Anteproyecto de LSP hable de tutelar a los colegios y que se nos



impongan unas cuotas de colegiación que nos ahogarían económicamente y pondrían en riesgo nuestra independencia. Este planteamiento choca con la exigencia constitucional (art.36 CE) de funcionamiento democrático de los colegios profesionales que no ejercen facultades delegadas porque derivan directamente de la Constitución y de Leyes Orgánicas.

**El Anteproyecto de LSP también suprime la colegiación obligatoria de los abogados en algunos casos...**

Efectivamente, en el caso de aquellos abogados que tienen una relación laboral con su representando. Estamos en contra. Creemos que las profesiones no se pueden desgajar y que con esta medida se está deshaciendo la colegiación obligatoria.

**Usted ha dicho “Los abogados no estamos sólo para los pleitos, sino para el consejo y la prevención” ¿Cómo trasladan este mensaje?**

En el día a día, invitando a la parte contraria a negociar una solución pactada al conflicto, un esfuerzo ejemplar que hacemos y al que no nos obliga ninguna ley. Y también, apostando por la formación permanente en mediación y conciliación. Los abogados tenemos muy acentuado el valor de la concordia.

**Desde el 1 de enero, en Francia se han suprimido las tasas judiciales ¿Esto podría ocurrir en España?**

Sería deseable que el Ministro Gallardón rectificara y suprimiera las tasas porque está acreditado que muchos ciudadanos no pueden ac-

ceder a la justicia, ni tampoco tienen derecho a la justicia gratuita. La abogacía española ha sido muy beligerante contra esta medida; se creo una plataforma ad hoc para demostrar el respaldo social de la protesta y darle a su vez el eco social que requería; hay pendientes recursos ante el Constitucional y las instituciones europeas han manifestado su inquietud por el riesgo de que se esté vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas. Sobran las razones para que el Ministro rectifique.

**Se dijo que el dinero de las tasas se destinaría a la asistencia jurídica gratuita. ¿Ha sido así?**

El Ministro de Justicia prometió que no habría tasas en primera instancia, y las hay; luego dijo que lo recaudado iría a la justicia gratuita y a los abogados del turno de oficio y, de momento, no ha sido así. Seguiremos exigiendo el cumplimiento de esta promesa. Un abogado del turno de oficio cobra alrededor de 90 euros por una guardia de 24 horas y aproximadamente 50 por un juicio tipo. Con esta remuneración que al año no alcanza los 4.000 euros en el mejor de los casos ¿alguien piensa que un abogado puede vivir y mantener un despacho? Según publicaba hace unos días La Vanguardia en Inglaterra hay abogados de oficio que cobran 120.000 euros al año. Y la generalidad más de 30.000. Sin comentarios.

**¿Qué pueden hacer los abogados por la justicia social?**

Toda la sociedad y en especial quienes, por nuestro trabajo estamos más implicados, debemos apostar por la libertad, la igualdad y la justicia. Los abogados, mediante la búsqueda de la concordia evitamos el conflicto, y en última instancia dirigimos la defensa en el proceso. Y en cuanto a las acciones sociales concretas, las canalizamos a través de la Fundación Abogacía Española, hacia el Turno de Oficio y la Justicia Gratuita, y hacia la colaboración con todas las Administraciones Públicas, mediante dictámenes, alegaciones, peticiones e informes, siempre, siempre en el reconocimiento y defensa de los intereses, derechos y libertades de los ciudadanos.

## La Ley 9/2013, de de Autoridad de Profesionales del Sistema Sanitario y de Servicios Sociales Públicos de Aragón

El B.O.A. de 12 de diciembre de 2013 publicó la Ley 9/2013, de 28 de noviembre, de Autoridad de Profesionales del Sistema Sanitario y de Servicios Sociales Públicos de Aragón.

La norma busca un reconocimiento y apoyo a los profesionales de dicho sistema público, así como el necesario respeto y protección, en el ejercicio de las funciones que le son propias.

Aunque los índices de agresiones y conductas violentas contra los profesionales, sean verbales o físicas, no se consideran alarmantes, se admite que constituyen una preocupación. Por ello, se defiende que dichas conductas violentas no deben permitirse en ningún



caso, al eliminar el vínculo de confianza que debe regir la relación de los profesionales con los pacientes, esencial para la consecución de los objetivos de la relación clínica en la que queden garantizados tanto los derechos del profesional como del paciente.

En su ámbito de aplicación, incluye a profesionales determinados en la Ley 44/2003 de 21 de septiembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, pero también a directores y subdirectores de Centros y Servicios, trabajadores sociales, pedagogos, educadores y personal de gestión y servicios.

Novedad significativa es el otorgamiento de la condición de autoridad en el ejercicio de su profesión, gozando de la protección reconocida en el ordenamiento jurídico. Esto implica fundamentalmente que los profesionales del sistema público sanitario y social gozarán de presunción de veracidad en los informes y declaraciones, debidamente formalizados, que emitan.

La condición de autoridad está necesariamente ligada al ejercicio de las funciones sanitarias y sociales, así como a la responsa-

bilidad que conlleva el desempeño de estas profesiones en todos los aspectos contenidos en la Ley 6/2002 de 15 de abril, de Salud de Aragón, y en la Ley 5/2009 de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.

Se remarca el deber del ciudadano de prestar la colaboración que sea necesaria con los profesionales, así como de efectuar un uso adecuado de los servicios sanitarios y sociales, con el fin de contribuir a alcanzar una mejora en la calidad de la prestación de los servicios.

Asimismo, se promueve la adecuada asistencia jurídica en los procesos judiciales que se susciten como consecuencia del ejercicio legítimo de funciones o cargos públicos.

Ante actos de violencia, se prevén medidas de atención a los profesionales, como apoyo médico, psicológico y protección encaminada a garantizar su derecho a la intimidad.

**Pablo Garro Funcia**

Asesor Técnico

Dirección General de Planificación y Aseguramiento  
Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia

## Medidas fiscales y administrativas para 2014

Y van... Por enésima vez, una nueva ley de medidas presidida por el principio de austeridad. El objetivo, de difícil cumplimiento, es buscar el equilibrio entre las necesidades recaudatorias de la Administración y el compromiso de suavizar el gravamen impositivo a los ciudadanos, como tibia respuesta a la crisis económico-financiera. Así, los beneficios fiscales inaugurados o renovados por la Ley, no pueden ser calificados como ambiciosos, ni siquiera ciertamente como generosos, pues están limitados a ciertos grupos en función de la renta, la población o el parentesco. Sin embargo, también hay que decir, en su favor, que no es cierta la ausencia de un notable esfuerzo presupuestario. Sólo hace falta echar un vistazo ilustrativo a las cifras: por obvias razones de confidencialidad no proporcionamos la cantidad aproximada, pero la ciudadanía –y los medios– deben valorar que los beneficios fiscales de la Ley suponen un buen puñado de millones de euros (menos) para las arcas autonómicas.

En el orden tributario destacaremos algunos de los beneficios más relevantes. En el impuesto sobre la Renta destaca, por un lado, la ampliación de la deducción por las cantidades destinadas a la adquisición de libros de texto para educación primaria y secundaria, también a las cantidades destinadas a la adquisición de material escolar para dichos niveles educativos. Por otro, la deducción por inversiones realizadas por la figura del emprendedor, haciéndola compatible con el beneficio estatal, e incluso mejorándolo, puesto que los contribuyentes podrán aplicar la deducción autonómica si la inversión efectuada supera el límite máximo establecido en el ámbito estatal. También se inaugura una nueva deducción por gastos en primas individuales de seguros de salud. Y, por último, se introducen dos deducciones que responden a la necesidad de estructurar el territorio aragonés en función de la relación renta/población: una deducción de una cantidad fija para los contribuyentes aragoneses mayores de 70 años, y otra por el nacimiento

o adopción del primer y/o segundo hijos, cuyos beneficiarios serán los residentes en municipios con menos de diez mil habitantes, con el objetivo de estructurar el territorio mediante el impulso de la natalidad.

En el impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se establece una reducción de tipo impositivo por la adquisición de inmuebles cuando una empresa inicie en Aragón una actividad económica. Asimismo, se establece un tipo reducido del 0,1% en la constitución de préstamos hipotecarios para la realización de obras de rehabilitación y adaptación funcional de las viviendas de personas con una discapacidad igual o superior al 65%. Por su parte, en el impuesto sobre el Patrimonio se introduce una bonificación del 99% para las personas con discapacidad que, siendo contribuyentes de este impuesto, sean titulares de un "patrimonio protegido".

## Medidas fiscales y administrativas para 2014

En lo que respecta al impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, los sujetos pasivos incluidos en los grupos I y II de la ley del impuesto (parentesco más próximo), podrán aplicarse una bonificación del 50% en la cuota tributaria derivada de adquisiciones mortis causa o ínter vivos, mientras desaparece el compromiso de su "supresión" en 2015. Hay quien ha visto en esta medida un "incumplimiento", pero hay que pensar en términos de "rectificación": en un escenario fiscal mermado y con un sistema de financiación autonómica por negociar, la supresión de tributos cedidos es, ciertamente, una temeridad. La realidad objetiva es que, en el marco de la crisis, los tributos estatales suben, mientras los autonómicos bajan, con la consiguiente pérdida de recaudación para los servicios que prestan las comunidades autónomas.

En materia de Tasas desaparecen numerosas tarifas que se correspondían con otros tantos hechos imposables, motivado todo ello, especialmente, por las exigencias del derecho comunitario (UE) en orden a sustituir las "autorizaciones" por las "comunicaciones previas" para el ejercicio de determinadas actividades. Mientras, en los Impuestos Medioambientales, se reducen los tipos de la escala de gravamen aplicables a las grandes áreas de venta, lo que supondrá una reducción de la carga tributaria en un sector comercial afectado directamente

por la caída del consumo. Otro ejemplo más para los escépticos lectores que no hayan suscrito las afirmaciones del párrafo anterior: los impuestos autonómicos bajan.

Por fin llegamos al "controvertido" Canon de saneamiento. Y es que a partir del 1 de enero de 2014 se extenderá la exigencia del pago del impuesto a los usuarios de agua de todos los municipios aragoneses. Aunque quizás la modificación más visible sea la del cambio operado en su denominación, aunque sin cambiar su naturaleza jurídico-tributaria, ni su finalidad medioambiental, bajo el nombre de Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas, sin perjuicio de la introducción de diversas mejoras de carácter marcadamente técnico, en especial, la "extensión" del régimen de exenciones y bonificaciones, en el que algunos han querido ver una "rebaja" para los municipios que no cuentan con depuradora.

En el orden administrativo, por razones de espacio, seremos breves. En general, diremos que las medidas, aunque en la motivación de la Ley se consideren la plasmación de un programa gubernamental en proyección anual, no tienen cohesión, lógica interna o nexo causal alguno. Y quisiera hacer alusión a un mito: según una leyenda legislativa muy extendida, las leyes de medidas contienen previsiones para posibilitar la ejecución de la ley de pre-

supuestos, pero la evidencia niega esa experiencia. En fin, volviendo, a las medidas administrativas, como mucho, siendo generosos, podemos decir que entre los objetivos de estas medidas destaca, como siempre, el de posibilitar la famosa "simplificación administrativa", aún a sabiendas que para alcanzar ese estado existen instrumentos más eficaces que los puramente legislativos. En fin, una mezcla interesante de medidas en materia de hacienda, función pública, control de Cajas de Ahorros, prevención del intrusismo en el turismo rural, medidas de "flexibilización" del régimen de la vivienda protegida, e incluso de cierta "liberalización" del transporte escolar, así como el régimen de financiación y cooperación con las entidades locales aragonesas, o las medidas de protección ambiental, o las competencias sancionadoras en materia de energía y minas, la incorporación al sistema de archivos aragoneses de todos los archivos públicos, incluidos los estatales, y algunos privados de interés para la comunidad, con el fichaje estrella del Archivo de la Corona de Aragón. Para terminar, se suprimen determinados órganos, consejos y consorcios, pero todavía quedan muchos ...

**Jesús J. Sebastián**

Jefe Régimen Jurídico

D.G. de Tributos

Hacienda y Administración Pública

## Publicación de normas

### Ley 10/2013

De 19 de diciembre, del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

(BOA 09/01/2014)

### Ley 1/2014

De 23 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2014.

(BOA 25/01/2014)

### Decreto-Legislativo 2/2013

De 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza.

(BOA 13/12/2013)

### Decreto-Legislativo 3/2013

De 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de regulación y fomento de la actividad industrial de Aragón.

(BOA 13/12/2013)

### Decreto Legislativo 4/2013

de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón

(BOA 31/12/2013)

### Decreto-Ley 1/2014

de 9 de enero, del Gobierno de Aragón, de medidas para la ejecución de las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2010 y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de febrero de 2012.

(BOA 15/01/2014)

# Tribunal Constitucional

## Inconstitucionalidad de la Ley navarra que exige el pago del impuesto sobre bienes inmuebles a los edificios religiosos no dedicados al culto

La STC 207/2013 afirma la inconstitucionalidad de la reforma de la Ley de Haciendas Locales de Navarra, llevada a cabo por la Ley Foral 10/2013. Esta modificación exigía que la Iglesia Católica y las confesiones religiosas evangélica, israelita e islámica pagaran la contribución territorial (impuesto equivalente al IBI) por los inmuebles de su propiedad, estando únicamente exentos los dedicados al culto.

En primer lugar, recuerda la Sentencia que tanto la Iglesia Católica como las citadas confesiones están exentas del pago de este impuesto, no sólo por los inmuebles dedicados al culto, sino también por los destinados a otros fines (seminarios, oficinas, conventos,...), tal y como se recoge en el Acuerdo firmado por el Estado español con la Santa Sede en 1979, como en los acuerdos firmados en 1992 con las Federaciones de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España.



A continuación y, en lo que se refiere a la Iglesia Católica, el Pleno afirma la inconstitucionalidad del precepto recurrido por vulneración tanto de la LORAFNA, como del convenio económico suscrito entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, que permiten a esta Comunidad establecer su régimen tributario, pero respetando en todo caso y en lo

que ahora interesa, lo previsto en los Tratados o Convenios internacionales suscritos por el Estado.

Por último, y en relación con las asociaciones no católicas con las que se han establecido acuerdos de cooperación, la STC 207/2013 también afirma la inconstitucionalidad de la reforma llevada a cabo por el Parlamento de Navarra, por vulneración del art. 149.1.1 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos constitucionales, entre los que se encuentra el derecho fundamental a la libertad religiosa, y que se opone a los acuerdos firmados en 1992.

**Elena Marquesán Díez**  
Jefa de Servicio de Estudios Autonómicos

## El Tribunal Constitucional declara la constitucionalidad de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 130/2013, de 4 de junio, con motivo de la impugnación por parte de las Comunidades Autónomas de Aragón y Cataluña de diversos preceptos de la Ley 38/2003, sobre subvenciones, analiza en la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE en relación con la atribución de competencias por esta vía en materia de subvenciones. Recuerda que no constituye una cláusula universal atributiva de competencias, pero en los casos de ejecución de las normas europeas en España la posibilidad de que el Estado dicte normas innovadoras de carácter supletorio está plenamente justificada porque existen competencias estatales concurrentes sobre ordenación general en todo el territorio nacional en virtud del artículo 149.1.13 CE, lo que legitima esa intervención normativa estatal, al menos con alcance supletorio.

La sentencia pone de manifiesto que los títulos competenciales estatales no tienen límites jurídicos precisos, sino que presentan una extraordinaria "elasticidad" para adaptarlos a la regulación de cualquier materia. Esta interpretación permite al Estado regular con detalle cualquier ámbito material adaptando las competencias, por la extraordinaria flexibilidad que ahora reconoce el Alto Tribunal.

Cabe destacar que el Tribunal cambia de criterio al interpretar el alcance del artículo 149.14 CE (hacienda general) ya que ahora lo vincula al gasto público cuando su doctrina anterior lo estaba a los ingresos públicos.

Cuando una Comunidad Autónoma tiene una competencia exclusiva sobre una materia y el Estado no invoca ningún título competencial, genérico o específico la STC 13/1992

declaraba que los fondos estatales se tenían que territorializar y no reconocía ninguna competencia normativa al Estado.

Pero ahora, la sentencia 130/2013 determina que en este supuesto el Estado podrá regular los aspectos centrales del régimen subvencional (objeto y finalidad de las ayudas, beneficiarios, requisitos de acceso, etc.). Se reconoce, por lo tanto, una nueva capacidad normativa al Estado que la doctrina constitucional anterior no había admitido.

Establece que la exigencia de responsabilidad que determina el artículo 7 de la Ley 38/2003 supone un control indeterminado incompatible con el artículo 153 CE, pero es cierto que le corresponde al Estado establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar irregularidades en

# Tribunal Constitucional

el cumplimiento de normativa comunitaria cuando se gestionen subvenciones financiadas por la Unión Europea, trasladando en el orden interno la responsabilidad a la CCAA que corresponda.

El Tribunal estima parcialmente la impugnación del apartado 1 del artículo 12, y las letras a) y b) del apartado 1 del art. 15, en

relación con las funciones y obligaciones correlativas que se atribuyen a las entidades colaboradoras para la gestión de ayudas. por tratarse de cuestión organizativa interna de la Administración autonómica aunque considera que el Estado tiene competencia para llevar a cabo una configuración básica de dichas entidades determinando las funciones o características centrales. Por tanto debe

interpretarse el precepto de manera que no impida la atribución a las entidades de competencias por la CCAA en el marco de la potestad para dictar disposiciones o reglamentos internos de organización sin olvidar que la regulación estatal de sus funciones no es una cuestión de mera organización interna.

## Las sesiones de la junta de gobierno local deben ser públicas cuando se traten asuntos delegados por el pleno

La sentencia 161/2013, de 26 de septiembre, del Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Aragón ante la invasión de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, por parte del Estado a través de la legislación básica establecida en la Disposición Final Primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, en cuanto declara básicos determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL).

El Tribunal recuerda que las sentencias 103/2013, y 143/2013 recogen la doctrina constitucional sobre la mayor parte de las cuestiones planteadas, confirmando la competencia estatal en virtud del artículo 149.1.18 CE para fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias de los entes locales.

Entre las cuestiones que se detiene a estudiar está la competencia propia de las Diputaciones Provinciales para la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial así como la obligación de los ayuntamientos relativa al establecimiento de una regulación sobre participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local y por último la gestión indirecta de servicios públicos, que al amparo de la legislación de contratos públicos, artículo 149.1.18 CE, forma parte de la legislación básica del Estado en materia de contratación.

Sin embargo debemos destacar el análisis que hace sobre la publicidad de las sesiones de la Junta de Gobierno Local.

La Comunidad Autónoma de Aragón impugna el precepto en el que se determina taxativamente que "no son públicas las sesiones de la Junta de Gobierno Local", por considerar que vulnera los principios democrático (artículo 1.1 CE), la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y del derecho a participar directamente en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE).

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, mantiene la publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local cuando afectan a asuntos delegados por el pleno. Ciertamente la existencia de una normativa autonómica previa a la modificación de la legislación básica no impide al Estado modificar aspectos básicos del funcionamiento de la junta de gobierno respetando siempre el límite establecido por las bases.

Sin embargo, es necesario considerar la razón por la que se estableció la publicidad de las sesiones de las juntas de gobierno en determinados supuestos. Las corporaciones locales representan la democracia más cercana al ciudadano. Si todas las sesiones de la junta de gobierno local son secretas, incluyendo las que resuelven competencias delegadas del pleno, se crea un mecanismo para alterar la obligación del carácter público de las sesiones del pleno de las corporaciones locales.

La exigencia de publicidad respecto de la actividad desarrollada por los órganos de carácter representativo se constituye como un instrumento que posibilita el control político por parte de los electores, al igual que la publicación de las deliberaciones y los acuerdos adoptados o el acceso a la documentación que los sirva de soporte.

La junta de gobierno local se configura como un órgano municipal ejecutivo tanto

por su estructura orgánica como por la naturaleza de sus competencias, algo que refuerza la Ley 57/2003. Sin embargo, en los municipios que no sean de gran población además asume las atribuciones que otro órgano municipal le delegue incluyendo el pleno municipal.

Algunas de las atribuciones que el pleno puede delegar en la junta de gobierno local no son meras decisiones administrativas de carácter reglado en que esté ausente la necesidad de valorar y ponderar criterios discrecionales. Hay atribuciones sobre operaciones crediticias, contratación pública, concesiones administrativas, aprobaciones de proyectos de obras y servicios, adquisiciones de bienes y derechos, su enajenación, etc...

La prohibición general de la publicidad de las sesiones de la junta de gobierno local incluyendo asuntos delegados por el pleno imposibilita el control ciudadano del proceso relativo a la toma de decisiones y esto supone una vulneración de la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, en su concreta dimensión de control del ejercicio del cargo de sus representantes electos sometidos a mandato representativo.

En consecuencia, el artículo 70.1, párrafo 2º LBRL, en tanto establece que las sesiones de las juntas de gobierno local no son públicas, es conforme con el principio democrático y el derecho a la participación en los asuntos públicos siempre que se interprete en el sentido de que no incluye las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el pleno.

Teresa Royo Manero

Asesora Técnica de la DG. Desarrollo Estatutario



## Orden Jurisdiccional Civil

### La impugnación de la sentencia por el apelado

La impugnación de la sentencia por el inicialmente apelado (art. 461 Ley de Enjuiciamiento Civil) se construyó como un medio para alzarse contra la sentencia en aquéllos aspectos que eran desfavorables para quien impugna pero que inicialmente había consentido. El recurrente principal asume así el riesgo de abrir con su apelación una oportunidad al contrario que consintió esos pronunciamientos desfavorables de alzarse contra ellos. Pero la impugnación exige que no se haya interpuesto previamente recurso de apelación pues impugnar es facultad que se residencia solo a favor de "quien inicialmente no hubiere recurrido" (art. 461.2 LEC). Esta exigencia generaba dudas cuando existía una acumulación subjetiva de acciones y eran varios los demandados, lo que se resolvió en la importante STS, Sala 1ª, de 13 de enero de 2010 en el sentido de que "de que la interposición de un recurso de apelación contra una parte no impide impugnar la sentencia, en los aspectos relativos a otra de las partes a la que no afectaba el primer recurso interpuesto, si ésta, a su vez, interpone recurso de apelación. Pues de no aceptarse esta solución acaecería que: a) de no aceptarse esta interpretación, en los casos de pluralidad de partes podría verse frustrada la finalidad del trámite de impugnación, consistente en favorecer el aquietamiento a la sentencia no totalmente favorable, pues se obligaría a quien deseara limitar su recurso a una de las partes a recurrir contra todas las demás. b) Asimismo, podrían generarse situaciones de indefensión, pues el recurso de apelación interpuesto contra una sola de las partes limitaría las posibilidades de defensa contra las demás partes no afectadas por dicho recurso inicial que pudieran, a su vez, recurrir en apelación". La sentencia AP Zaragoza, Sección 4ª de 12 de septiembre de 2013 hace aplicación de tal doctrina siquiera para un supuesto más peculiar, el del recurso de apelación interpuesto por un interviniente al amparo del art. 14 LEC, que según la jurisprudencia no puede ser condenado pero sí queda vinculado por lo resuelto en el juicio; puede por tanto ese tercero en el proceso recurrir y lo que concluye la sentencia de la AP antes citada es que esa apelación del tercero abre la vía impugnatoria al demandante que no recurrió.

**Juan Ignacio Medrano Sánchez**

Magistrado de la Sección 4ª Audiencia Provincial de Zaragoza

### Ejecución hipotecaria. Cambio del titular del crédito

El Auto 396/2013 resuelve una cuestión de plena actualidad jurídica en el foro, cual es la legitimación de una entidad bancaria (banco o caja de ahorro) para iniciar una ejecución hipotecaria cuando el titular del crédito hipotecario fue otro, concretamente quien lo concedió, siendo este primero –además– quien consta como tal titular en el Registro de la Propiedad. De tal manera que quien presenta la demanda ejecutiva no es el titular registral, aunque sí el titular real del crédito.

La actual situación de reestructuración del sistema financiero y bancario ha originado la transformación de estructuras jurídicas de dichas entidades, mediante fenómenos de fusión, absorción, escisión, etc. De tal manera que bien todos los activos de un banco o caja o parte de ellos (generalmente en bloque) hayan pasado a otra entidad distinta o parcialmente diferente; pero, en definitiva, no exactamente la misma que consta como titular del crédito hipotecario.

En tal tesitura, la jurisprudencia de las Audiencias ha seguido dos criterios antagónicos. Por un lado, quienes ponen el acento en la naturaleza esencialmente registral del procedimiento de ejecución hipotecaria. Consideran que el carácter expeditivo de dicho proceso, ha de ir contrapesado por las exigencias formales pertinentes. Entre las que destacaría la realidad registral de los derechos en ejecución; base de los cuales es la inscripción del titular del crédito. No sólo respecto al ejecutado, sino, sobre todo, a los terceros registrales a los que pudiera interesar o afectar dicho proceso. Así, citan en su apoyo los arts. 130, 149, 38 LH y 688-1 LEC.

Las tesis contrarias insisten en que la inscripción de la cesión de créditos no es constitutiva y, por ende, no obligatoria para el nacimiento del cambio del titular del crédito. Ni el art. 540, ni el 685 LEC exigen la inscripción del cambio del acreedor ejecutante. Por fin, consideran que el art. 149 LH sólo se refiere a la cesión de créditos individuales, no a las cesiones universales contempladas en los arts. 81 a 91 de la ley sobre modificaciones estructurales de sociedades mercantiles (3/09).

La DGRyN, sin decidir la cuestión –naturalmente– distingue, prudentemente, entre las cuestiones relativas a la legitimación procesal, que le corresponde decidir al juez; y el requisito registral irrenunciable del "tracto sucesivo", competencia del Registrador.

El Auto analizado se inclina por la no exigibilidad de la inscripción del cambio de titular del crédito hipotecario, a efectos procesales, pues de los arts. 540, 685 y 688-2 LEC no se puede afirmar con rotundidad que exijan en supuestos de "sucesión universal" (la particular sería cuestión diferente, quizás) el acceso al Registro del cambio de titular. Pues más que un cambio propiamente dicho, estaríamos ante la "sustitución" que toda sucesión universal provoca. Ello, sin perjuicio de la no inscribibilidad del resultado de dicha ejecución, por mor del principio registral de "tracto sucesivo". Calificación que no compete al Juez y sí al Registrador.

**Antonio Pastor Oliver**

Magistrado de la Audiencia Provincial de Zaragoza



## Orden Jurisdiccional Penal

### El delito fiscal, en la modalidad de elusión del pago de tributos

Los hechos que se declaran probados y que hacen referencia a J. P. C. como empresario individual y al impuesto de IVA del ejercicio 2004 son legalmente constitutivos de un delito fiscal, previsto y penado en el art 305.1.a) del Código Penal, al haber quedado acreditado que J. P. C. dejó de ingresar en la AEAT la cantidad total de 246.059,26 euros de la cuota del impuesto de IVA de ese ejercicio y que para ello utilizó empresas interpuestas que ocultaban que el verdadero obligado tributario era él mismo.

El delito fiscal, en la modalidad de elusión del pago de tributos como es el caso, se configura como un delito de infracción del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos mediante el pago de tributos, conducta esencialmente omisiva. El tipo penal exige una conducta defraudatoria y no un mero incumplimiento de deberes tributarios. De esta forma, la omisión de la declaración sólo será típica si supone una ocultación de la realidad tributariamente relevante. Se configura como un delito especial propio, de naturaleza patrimonial y, además, de resultado, siendo el bien jurídico protegido el patrimonio de la Hacienda Pública en su manifestación relativa a la recaudación tributaria, siendo un requisito del ilícito penal que el perjuicio causado supere determinadas cifras, variables en función de la legislación vigente en la fecha en que ocurren los hechos. Es un delito doloso, porque su autor tiene que abarcar en su conciencia y querer con voluntad libre los elementos objetivos del tipo, sin que se requiera un especial ánimo de defraudar al Fisco, dolo reduplicado, que normalmente sería ilusorio pues cuesta mucho imaginar un delito fiscal, por elevada que sea la cantidad defraudada, que pueda causar un perjuicio real y sensible a la Hacienda Pública. El dolo preciso para integrar el delito fiscal es el que existe cuando el sujeto sabe lo que hace y hace lo que quiere.

Juan José Castejón Penelas  
Abogado del REICAZ

### Sentencia núm 317/2013: absolución por incumplimiento de la Orden Europea de Detención y Entrega

Dicha resolución afirma que en la cuantía del valor a efectos de determinar el límite de los 400 euros para distinguir el delito de la falta, debe incluirse IVA así como gastos de envío, y ello en aplicación del artículo 365 Lecrim que establece que la valoración de los efectos sustraídos en locales comerciales se hará teniendo en cuenta el precio venta al público.

También estudia la existencia de la circunstancia atenuante 5ª del artículo 21 del Código Penal, reparación del daño, entendiend-

do que si no hay ofrecimiento al perjudicado, sino simplemente una consignación a efectos de responsabilidad civil no se da el requisito de la misma: "haber procedido el culpable a reparar el daño ocasionado a la víctima, o disminuir sus efectos, en cualquier momento del procedimiento y con anterioridad a la celebración del acto del juicio oral."

Por último, después de razonar sobre la doctrina constitucional ante la nulidad por falta de motivación, y admitir ser cierto que la juez sustituta nada dice sobre este extremo, limitándose a rechazar genéricamente in voce las excepciones que se formulan, lo que podría conllevar la nulidad solicitada, entiende que este no es el único cauce que la legislación española, pone a disposición del recurrente, pues, puesto por éste de manifiesto la existencia de una lesión de sus derechos fundamentales, en aras de la economía procesal, procede repararlo en esta segunda instancia.

Considera que se ha infringido el artículo 24 de la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la Orden Europea de Detención y Entrega, en la medida en que ha sido condenado por un delito distinto por el que se libró la orden, cuando consta que el recurrente no había renunciado a la aplicación del principio de especialidad.

La Orden de Detención Europea se crea en la decisión Marco 2002/584/JAI, del Consejo de 13 de junio de 2002 con la finalidad de sustituir el lento y tedioso procedimiento de extradición por un sistema más ágil y rápido en el que intervienen directamente las autoridades judiciales.

El artículo 24 de la Ley 3/2003, de 14 de marzo, recoge el llamado principio de especialidad, estableciendo que el consentimiento o autorización para el enjuiciamiento por toda infracción cometida antes de la entrega de una persona y que sea distinta de la que motivó dicha entrega al Estado español, se presumirá que existe siempre que el Estado de la autoridad judicial de ejecución haya notificado a la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea su disposición favorable al respecto. Si se hubiese formulado tal declaración, la persona entregada a España no podrá ser procesada, condenada o privada de libertad por una infracción cometida antes de su entrega distinta de la que hubiere motivado ésta, salvo que el Estado de ejecución lo autorizase.

Si bien estas reglas no serán de aplicación cuando la persona hubiere renunciado expresamente ante la autoridad judicial de ejecución al principio de especialidad antes de la entrega.

Concretamente el apartado 2 del A-24 dispone: Si se hubiese formulado la declaración, la persona entregada a España no podrá ser procesada, condenada o privada de libertad por una infracción cometida antes de su entrega distinta de la que hubiere motivado ésta, salvo que el Estado de ejecución lo autorizase. A tal efecto, la autoridad judicial de emisión española presentará



## Orden Jurisdiccional Penal

a la autoridad judicial de ejecución una solicitud de autorización, acompañada de la información mencionada en el apartado 1 del artículo 3.

Pues bien en el caso de autos el acusado no renunció a los derechos proporcionados por la regla de especialidad y en consecuencia la juez de lo penal al no haber hecho uso de la facultad que le confiere el citado A-24, no puede condenarle por hechos cometidos con anterioridad a la fecha de la orden europea de detención, por lo que siendo los hechos enjuiciados aquí de fecha 13-2-2008 y la orden de fecha 12-11-2008, dimanante de una ejecutoria de otro juzgado, no se puede dictar sentencia condenatoria.

**Julio Arenere Bayo**

Presidente de la Audiencia Provincial sección nº1 de Zaragoza

### Auto 719/2013. Determinación de la autoría en los delitos económicos empresariales de carácter especial, como el delito fiscal

Se cuestiona por el recurrente la autoría del acusado, asesor fiscal de otro imputado a quien se la achaca la comisión de delitos de carácter fiscal.

Cada vez más frecuentemente, el Derecho penal tiene que ocuparse de comportamientos delictivos, principalmente de carácter económico, que se cometen normalmente en el seno de empresas.

Desde el punto de vista de la Sala, la determinación de la autoría en los delitos económicos empresariales de carácter especial como el delito fiscal, no plantea ninguna dificultad para admitir la autoría mediata, ya que los "delitos especiales" al contrario de los llamados "delitos de propia mano" no necesitan ser realizados directa-corporalmente por su autor, sino que éste puede servirse como mediador de otra persona.

Si el gestor o asesor fiscal a quien se encomienda la realización de las actuaciones necesarias tendentes al cumplimiento de la obligación, incumple dolosamente el mandato recibido, sin conocimiento del representado, puede ser responsabilizado en concepto de autor por delito fiscal, aunque no sea él personalmente el sujeto pasivo de la relación jurídico-tributaria. Cuando actúa en connivencia con el deudor tributario, entonces podrá deducirse responsabilidad por su contribución al hecho como partícipe (inductor, cooperador necesario o cómplice no necesario).

En conclusión, si el profesional actúa como simple consejero sus actuaciones pueden reconducirse a una de estas tres situaciones:

El asesor, de acuerdo con el contribuyente comete la defraudación. En este supuesto el asesor fiscal puede ser autor o coautor o partí-

cipe accesorio (inductor, cooperador necesario o cómplice). A su vez, la actuación puede ser puramente omisiva (impago) o activa (obtención de devoluciones tributarias indebidas).

El asesor, con desconocimiento del cliente defrauda a través suyo. En este caso existe un autor mediato (el asesor fiscal) que se vale de su cliente (por lo general, y en la mayoría de los casos, autor material) para delinquir.

El asesor defrauda debido a que el cliente le suministra datos incorrectos, incompletos o falsos. Aquí no puede hablarse de dolo por parte del asesor y, por lo tanto, la responsabilidad penal es exclusiva del contribuyente.

Como dice la Sentencia Tribunal Supremo núm. 1231/1999 (Sala de lo Penal), de 26 julio: "la participación de...fue imprescindible para el desarrollo del delito en la forma concreta en que éste ejecutó su profesión de asesor fiscal le permitió aportar en la realización del delito unos conocimientos técnicos al alcance de pocas personas (teoría de los bienes escasos), de tal modo eficaces en la realización del hecho que sin ellos no habría sido posible su ejecución. Fue tan compleja la operación diseñada y realizada que no cabe pensar que se hubiera podido hacer sin la participación de la necesidad de la cooperación de éste es evidente. Y esto es lo que deberá determinarse en el juicio."

En cuanto a la prescripción del delito para que pueda acordarse previamente al juicio, es necesario que la cuestión aparezca tan clara que, de modo evidente y sin dejar duda alguna al respecto, pueda afirmarse que, sin necesidad de la celebración del juicio oral, ha transcurrido el plazo designado al efecto por la ley, todo ello en consideración a la drástica eficacia, prevista en el art. 675 LECrim, consistente en que «se sobreseerá libremente mandando que se ponga en libertad al procesado o procesados que no estén presos por otra causa», es decir, la propia de una sentencia absolutoria.

En el caso de autos dado que son varios los años fiscales en los que se dice cometidos, y dada la posibilidad de agravación de la pena que contempla el A-305 del C. Penal, no existiendo todavía escrito de acusación, no es el momento adecuado para pronunciarse sobre la misma.

**Julio Arenere Bayo**

Presidente de la Audiencia Provincial sección nº 1 de Zaragoza



## Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo

### Derecho fundamental a la Educación

En esta Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, se declara vulnerado el derecho fundamental a la educación de un joven discapacitado.

La Sala aragonesa resuelve, con un fallo estimatorio, el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales instado, ante la inactividad administrativa, por el padre y tutor del alumno, discapacitado con gran dependencia reconocida por la Administración (Grado III Nivel 1), por autismo con discapacidad mental severa.

La respuesta educativa que la Administración venía ofreciendo al hijo del recurrente durante los últimos años había sido satisfactoria, y funcionado con eficacia. Sin embargo, ante la agravación de los episodios de agresividad del joven, se plantea a la familia como condición a la continuidad de la escolarización y como única alternativa, el sometimiento a una solución médica y farmacológica que según los informes obrantes al expediente administrativo, no sólo es de dudosa eficacia, sino que está contraindicada.

La negativa de los padres al seguimiento de esta terapia farmacológica provoca la interrupción definitiva de la participación en el programa educativo del centro en que se hallaba escolarizado el estudiante, sin que desde la administración se ofrezcan alternativa alguna, y en ausencia total de programas o protocolos multidisciplinarios integrales públicos que ofrezcan respuesta a alumnos con este tipo de discapacidad.

El Tribunal Superior de Justicia reconoce en esta sentencia que comentamos que lo anterior supone una vulneración del derecho fundamental a la educación del hijo del recurrente, no por ausencia de garantía de éxito o por insuficiencia del sistema educativo, sino por carecer la Administración de recursos humanos y materiales con los que afrontar las necesidades especiales de alumnos aquejados de este tipo de discapacidad, sin que exista la coordinación necesaria entre los distintos departamentos que ofrezca una respuesta adaptada, como ordena la Ley Orgánica 2/2006, del Derecho a la Educación.

**Esperanza Puertas Pomar**  
Letrada de la Comunidad Autónoma

### La plusvalía exige verdadero incremento patrimonial

Sentencia 11/12/2013. PO 134/2013. La cuestión gira en torno a si la plusvalía requiere o no que entre la compra por un titular y su transmisión a terceros haya un incremento patrimonial real o si, por el contrario, como consideraba el Ayuntamiento, dicho incremento patrimonial debe producirse simplemente en el valor catastral, lo cual, por los mecanismos de determinación de la base imponible del art. 107 LRHL, viene a producirse siempre. El elemento fáctico, no discutido por la administración, es que la recurrente había comprado unas fincas resultantes de un proceso de urbanización por un valor total de 18.007.261,53 euros y las había tenido que vender

por 7.109.699,88, con una pérdida total de 10.897.561,65. Por otro lado, el valor catastral resultante de aplicar las reglas del art. 107 TRLRHL es de 1.107.706,78 euros.

La sentencia considera que aun cuando el art. 107 citado establezca un mecanismo formal de determinación de la base imponible, que se aplica al margen de los precios reales de mercado, lo que resulta insoslayable como presupuesto es que exista un incremento patrimonial real. Ello es debido a que el hecho imponible, art. 104 TRLRHL es "el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos", con lo cual sin existir el mismo no hay lugar a pasar a la segunda fase, la concreción de la base imponible y la determinación de la cuota. Admitir lo contrario supondría gravar cualquier transmisión, fuese cual fuese el resultado económico, prescindiendo de la existencia del hecho imponible, que es el incremento del valor que se pone de manifiesto por una posterior transmisión, lo que supondría que faltase el presupuesto esencial y duplicando el gravamen, es decir gravando dos veces el mismo hecho imponible, pues para eso ya está el ITPAJD, cuyo hecho imponible es la transmisión.

Eso sí, si bien el hecho imponible debe existir, una vez se constata su existencia, es decir el incremento del valor, la determinación de la base imponible del mismo es puramente artificiosa, por aplicación de los mecanismos del art. 107 de la LRHL, sin que pueda oponerse valoración diferente de la que resulte de aplicar las reglas del citado precepto, pese a que hay sentencias de algún TSJ que dicen que siempre puede presentarse prueba que acredite que el valor real es diferente.

**Javier Albar García**

Magistrado Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza

### Responsabilidad administrativa derivada de la concesión de licencia de obras

Comentario a la Sentencia 248/2013, de 12 de diciembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº Cuatro de Zaragoza.

El supuesto de hecho es un edificio en el barrio de Valdefierro (Zaragoza) con licencia de obras de 1 de diciembre de 2000. El edificio da señales de inestabilidad en 2006 que se van agudizando. Los expertos determinan que una dolina, descrita en planeamiento, y de cuya existencia se prescindió al proyectar el edificio, afecta a una de las esquinas del edificio que se hunde y tira de todo él.

La Comunidad de Propietarios y los vecinos, divididos en tres grupos, demandan al Ayuntamiento, promotora, arquitectos directores, y aseguradoras.

La primera cuestión que dilucida la Sentencia es el fuero jurisdiccional competente que es el contencioso-administrativo pues la reforma de 1998 de LOPJ y LJCA determina que la presencia entre los de-



## Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo

mandados de una Administración arrastra el fuero al que es propio y exclusivo a la responsabilidad patrimonial de la Administración: el contencioso-administrativo.

Pasando al fondo de la cuestión, importante resulta el examen de la naturaleza jurídica de la licencia que es un acto administrativo "que consiente el ejercicio de una actividad privada" (Fj vigésimo) y que tiene relevancia desde el punto de vista de la responsabilidad patrimonial si existe un nexo causal. Recuerda por otra parte la Sentencia que la responsabilidad de la Administración es objetiva.

En el caso que nos ocupa la Sentencia estima la concurrencia del nexo causal por cuanto la licencia no se debió otorgar ya que vulnera el PERI de la zona de 1995 que advertía de la existencia de la dolina y, pese a sus recomendaciones, no se hizo prospección del subsuelo respecto de la parcela del edificio.

Además el citado PERI fue objeto de reforma en 1998 por la posibilidad de aparición de la dolina, es decir, que en su documentación, anterior a la solicitud de la licencia, era claro.

Además la reforma del PGOU, aprobada inicialmente en 1999, incluía en su memoria la descripción de la dolina como de "peligrosidad muy alta".

Como dice la Sentencia "el Ayuntamiento no podía, ni debía, ni desconocía el alto riesgo geológico de la zona, y pese a todo, no controló ni comprobó que el proyecto de obras que aprobaba, hubiera sido precedido de una prospección geotécnica, tal y como establecía el PERI de 1995,..."

La Sentencia señala que la potestad de otorgamiento de licencias tiene carácter reglado pero no puede ni debe limitarse a comprobar si la edificación proyectada es conforme a planeamiento urbanístico y normativa concordante "debiendo igualmente abordar la idoneidad técnica del proyecto presentado al menos desde aquellas consideraciones previstas y especificadas en la normativa urbanística y que resultan exigibles al proyecto..."

La Sentencia es puntera en este sentido pues rompe con una teoría "clásica" de vinculación de la licencia con sus posibles efectos dañinos y va a un punto de mayor exigencia al actuar administrativo, más en línea con los tiempos y sensibilidades actuales.

Junto con la Administración, examina la concurrencia de los demás sujetos responsable de la edificación y concluye en la condena solidaria de todos ellos.

**Luis Murillo Jaso**

Abogado, Consejero Cuatrecasas, Gonçalves Pereira

### Contratación Pública de Medicamentos Genéricos

La Sentencia 612/2013, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, estima el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno de Aragón frente

a la Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Zaragoza.

En la instancia se estimó la demanda interpuesta por una farmacéutica frente a un pliego de prescripciones técnicas que establecía, para la contratación unitaria de medicamentos destinados a los Hospitales del Servicio Aragonés de Salud, como especificación técnica tener la condición de Equivalente Farmacéutico Genérico (en adelante EFG).

La Sentencia de instancia, anulando el Pliego, consideró que tal especificación técnica de EFG en los medicamentos a contratar vulneraba el principio de igualdad en la contratación y discriminaba a las empresas que solo fabrican el nombre comercial.

Entendía el Juzgador a quo que existía un trato diferente a los laboratorios que efectúan medicamentos con nombre comercial al considerar que el medicamento genérico denominarse a través de un marca.

La Sala de lo Contencioso Administrativo estima el recurso de apelación frente a dicha Sentencia declarando la conformidad a Derecho del Pliego de Prescripciones Técnicas.

En primer lugar se analiza si la especificación de que el medicamento sea EFG supone una vulneración del principio de igualdad, causando discriminación a la farmacéutica recurrente.

Entiende la Sala que el Pliego de Prescripciones Técnicas tiene por objeto dar cumplimiento al vigente en el momento del contrato, art. 85 de la Ley 29/2006 que establecía que las Administraciones Públicas fomentarán la prescripción de los medicamentos por su principio activo en la receta.

La Sala analiza el art. 14.2 de la precitada norma que establece la forma de designación de los medicamentos genéricos, indicando que su designación debe realizarse por el principio activo incluyendo, si se quiere, el nombre o la marca para diferenciarla de otras presentaciones, pero la marca no puede confundirse con la denominación oficial ni confundir a error.

Achaca a la Sentencia de instancia un error al confundir la marca incluida tras el principio activo con la marca comercial destacando que lo principal en los medicamentos genéricos es su denominación por el principio activo.

Esta diferencia, continua la Sala, es la que permite una autonomía del medicamento genérico respecto del medicamento con marca comercial.

De esta forma considera plenamente legítimo que la Administración adquiera medicamentos genéricos sin que tal decisión pueda considerarse contraria al principio de igualdad o competitividad, considerando justificada la especificación técnica incluida por la Administración en el pliego de prescripciones técnicas para la contratación unitaria de medicamentos destinados a los Hospitales del Servicio Aragonés de Salud.

**Jorge Ortellés Buitrón**

Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón



## Orden Jurisdiccional Social

La queja ante el Justicia de Aragón y la garantía de indemnidad (Sentencia del TSJ de Aragón nº 457/2013, de 16 de octubre.)

Un trabajador de un ayuntamiento presentó una queja ante el Justicia de Aragón en relación con un conflicto laboral con dicha corporación local. El Justicia de Aragón se dirigió al ayuntamiento solicitando información. Y la administración local procedió al despido objetivo del actor. La controversia litigiosa radica en determinar si la presentación de esta queja constituye un indicio de la vulneración de la garantía de indemnidad. El Tribunal expone la doctrina constitucional y jurisprudencial que sostiene un concepto amplio de la garantía de indemnidad, incluyendo las denuncias ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, explicando que la sociedad española se caracteriza por que las relaciones laborales se desarrollan, en muchas ocasiones, al margen de normas laborales y de Seguridad Social, con grave perjuicio para muchos trabajadores. Por ello, resulta crucial que éstos dispongan de vías efectivas para hacer valer sus derechos. Si la denuncia ante la Inspección de Trabajo conlleva el despido del trabajador denunciante, y la única consecuencia para el empresario consiste en que se declara el despido improcedente y puede optar por la extinción indemnizada del contrato de trabajo del denunciante, ello disuadiría a los trabajadores de intentar hacer valer sus derechos acudiendo a la Inspección. En esta tesitura, se ha impuesto un concepto amplio de la garantía de indemnidad derivada del art. 24.1 CE: se considera a las denuncias ante la Inspección de Trabajo como actos previos o preparatorios, en sentido amplio, del ejercicio de las acciones judiciales, sobre la base de que la intervención de esta institución puede evitar el proceso o proporcionar elementos de prueba para la ulterior demanda ante los Tribunales.

El Tribunal argumenta que el Justicia de Aragón es una institución imparcial y neutral. Sus expedientes pueden evitar ulteriores litigios, constituyendo una vía para la satisfacción de sus intereses legítimos. Y, aunque la Administración pública no acepte la sugerencia o recomendación del Justicia, el ciudadano que formuló la queja y posteriormente interpone una demanda ante los Tribunales en reclamación de sus derechos, frecuentemente aporta al litigio la razonada resolución del Justicia de Aragón.

Por ello, el Tribunal sostiene que la presentación de la queja ante el Justicia de Aragón, relativa a la suscripción de un convenio que vaciaba de contenido el puesto de trabajo del actor, conectada temporalmente con el despido del demandante, constituye un indicio de la vulneración de la garantía de indemnidad, sin que empleador haya probado que el despido obedeciera a motivos razonables, extraños a todo propósito atentatorio de un derecho fundamental, declarando la nulidad del despido.

**Juan Molins García-Atance**  
Magistrado de la Sala Social del  
Tribunal Superior de Justicia de Aragón

Impugnación individual de modificación sustancial colectiva

Sentencia del Juzgado de lo Social nº 4 de Zaragoza. Los representantes de los trabajadores de una empresa distribución de escala nacional acordaron la eliminación del 100% de la diferencia entre el salario bruto anual de cada trabajador y el salario de convenio, con un límite del 20% del salario bruto anual, así como la eliminación del 35% de tal diferencia (con el mismo tope máximo) respecto a los trabajadores de una determinada Comunidad Autónoma. No se discuten las razones económicas que justifican la medida al estar vedada tal posibilidad en virtud del acuerdo entre empresa y representantes de los trabajadores (art. 41.4 ET) tras el periodo negociador.

Se desestima un primer motivo formal de impugnación, relativo a la inexistencia de constancia formal de actas sobre las distintas reuniones habidas, lo que se salva a través de la mención en el acta final del acuerdo a las numerosas reuniones mantenidas entre las partes, así como al hecho de que la propuesta inicial empresarial conllevaba un tope de hasta el 45% de pérdida de salario bruto, de lo que se infiere la existencia de un real proceso negociador.

El principal motivo de impugnación radica en la vulneración del art. 14 CE: el ajuste salarial se aplica al personal de mayor antigüedad, que en su mayor parte está formado por trabajadores del grupo V del convenio, que a su vez está compuesto por mujeres mayoritariamente, por lo que la medida sería discriminatoria. Se admite que en la impugnación individual se pueda discutir la pretendida vulneración de derechos fundamentales en interpretación sistemática del art. 184 de LJS, y por el valor superior de los derechos fundamentales, pues la tutela de éstos puede efectuarse en la modalidad procesal correspondiente, pese a la limitación de oposición derivada del art. 41.4 ET (solo en caso de fraude, dolo, coacción o abuso de derecho). Sobre el supuesto resultado discriminatorio, el 85% de la plantilla total (72% son mujeres) pertenece al grupo V, del cual el 74% son mujeres. Cualquier medida de ajuste salarial debe dirigirse para resultar eficaz al personal del citado grupo, y es casi idéntica la proporción de mujeres en el grupo V que en la totalidad de la plantilla, por lo que no existe una especial incidencia de la medida sobre el colectivo femenino. Lo discriminatorio sería que el ajuste salarial hubiese recaído con especial incidencia sobre el colectivo masculino, o sobre el colectivo de menor antigüedad, con salarios ajustados al Convenio. Respecto al distinto porcentaje de reducción sobre los trabajadores de una CA, la circunstancia de salarios más altos de este personal determinan que la reducción acordada pudiera incluso superar a la del resto del territorio nacional, no existiendo discriminación alguna.

**Mariano Fustero Galve**  
Magistrado Juzgado Social nº 4 Zaragoza



## Orden Jurisdiccional Social

### TUZSA. Sentencia desestimatoria por la demanda interpuesta por impugnación de despido colectivo

Se desestima tal petición por Sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de Aragón de 6 de noviembre de 2.013.

Es importante resaltar algunos de los hechos probados establecidos en la Sentencia:

- El nº de kilómetros objeto de la concesión, en los últimos años, ha sido: 21.952.565 km. en 2.010; 21.117.058 km. en 2.011; 20.928.110 km. en 2.012.

- La evolución del nº de horas conductor ha sido la siguiente: 1.756.696 horas y 43 minutos en 2.010; 1.696.057 y 34 minutos en 2.011; 1.664.649 horas y 36 minutos en 2.012; 1.638.864 horas y 25 minutos hasta septiembre de 2.013.

- Autobuses urbanos de Zaragoza presento ante la Autoridad Laboral comunicación de inicio de periodo de consultas para la extinción de 212 contratos de trabajo.

- Del 19 de julio al 19 de agosto de 2.013, fin del periodo de consultas, se celebraron quince reuniones. En el citado periodo se solicitaron a la parte empresarial 43 solicitudes de documentación.

- La empresa, el día 21 de agosto de 2.013, comunica a la Autoridad Laboral la finalización sin acuerdo del periodo de consultas, aportando convenios especiales con TGSS respecto de 9 trabajadores mayores de 55 años, plan de recolocación externa y listado de afectados que ascendía a 153 trabajadores, 27 de ellos voluntarios.

- En el año 2.012 fueron realizadas 32.783 horas extraordinarias; en el periodo de enero a julio de 2.013 fueron 12.730; siendo de 1.806 en agosto y de 2.881 en septiembre.

La parte actora argumenta su oposición a la medida empresarial en base a dos razones principales:

1. Nulidad de la misma por los siguientes incumplimientos: Deber de negociar y la entrega de documentación mínima o necesaria.

Y la sentencia desestima la anterior oposición al entender es de aplicación la STS, sala IV, de 27 de mayo de 2.013, rco. Nº 78/2012. La empresa aportó los documentos legal y reglamentariamente establecidos; se celebraron 15 reuniones de la comisión negociadora; la empresa inicio el expediente respecto a un nº de 212 contratos de trabajo a extinguir, número que fue paulatinamente reduciendo hasta alcanzar el definitivo de 153; se fomentó la posibilidad de bajas voluntarias; el reconocimiento de reingreso de los trabajadores despedidos cuando se produjeran

vacantes y admitió el nº de 128 trabajadores con posibilidad de reingreso en 5 años. Y la parte actora tuvo cumplido conocimiento de la concreta afectación a cada una de las líneas de autobús y de la reducción decidida por el Ayuntamiento de Zaragoza.

2. No estar ajustada a derecho: Irrealidad de la causa extintiva al ser coyuntural y no estructural; su no adecuación a las causas aducidas; su no proporcionalidad a la disminución del kilometraje; falta de valoración por la demandada de las alternativas ofrecidas por los representantes de los trabajadores.

Y la sentencia también desestima la anterior oposición al entender es de aplicación las siguientes STS, sala IV, de 14 de junio de 1.996, de 17 de mayo de 2.005, de 10 de mayo de 2.006, de 11 de junio de 2.008, de 12 de junio de 2.012. Con especial referencia respecto a las empresas de servicios, la pérdida o disminución de encargos de actividad ha de ser considerada por su origen una causa productiva, en cuanto que significa una reducción del volumen de producción contratada, y por el ámbito en que se manifiesta una causa organizativa, en cuanto que afecta a los métodos de trabajo y a la distribución de la carga de trabajo entre los trabajadores. La complementariedad ( y no competencia) entre tranvía u autobús que han supuesto la supresión de tramos en ciertas líneas por ser coincidentes con el tranvía pasa a realizar la nueva contrata 18.071.019 km. anuales lo que son objeto de la nueva concesión del servicio.

Y concluye la sentencia: *“no incumbe a los Tribunales de Justicia tratar de hallar otras soluciones organizativas que estimemos más adecuadas sustituyendo la misión que la Ley y la realidad económica encomiendan al empresario” (STS, Sala IV, de 2 de marzo de 2.009).*

Carmen Monge Elipe  
Graduado social

### Despido procedente de un profesor asociado de Universidad contratado con carácter temporal y con dedicación a tiempo parcial

Se desestima el recurso interpuesto por la parte actora por Sentencia de la Sala de lo Social del TSJ de Aragón de 13 de noviembre de 2.013 que confirma la dictada por el J. S. CINCO de 25 de julio de 2.013.

El demandante prestaba servicios por cuenta y dentro del ámbito de organización de la Universidad de Zaragoza, con la categoría profesional reconocida de Profesor Asociado desde el día 1 de octubre de 1.988. La resolución rectoral, de 3 de septiembre de 2.012, declara la baja del actor con efectos del día 16 del mismo mes y año.



## Orden Jurisdiccional Social

La prestación de servicios administrativa del demandante estaba amparada por sendos contratos administrativos lícitos y por la normativa vigente entonces, sin que la superación, en su caso, del plazo máximo previsto en los estatutos universitarios conlleve la mutación de la naturaleza de su relación jurídica, dejando de ser administrativa y pasando a ser laboral de duración indefinida porque dicha consecuencia no estaba prevista en la normativa jurídica, lo que impide acoger esta alegación de la parte recurrente.

El actor suscribió un contrato laboral como profesor asociado el 14 de octubre de 2.011 que establecía: "será de carácter temporal y con dedicación a tiempo parcial." La duración temporal de los contratos de los profesores asociados viene impuesta por la norma legal que lo regula: El art. 53.c) de la L. O. 6/2001, que obliga a que los profesores asociados sean contratados con carácter temporal y con dedicación a tiempo parcial entre especialistas de reconocida competencia que acrediten ejercer su actividad fuera de la Universidad.

**René Peña Hernández**  
Graduado social

### Extinción del contrato de trabajo por voluntad de trabajador. (Art.50 del E.T.)

La Sentencia T.S.J. Aragón -Sala de lo Social- estima el recurso de suplicación núm. 343/2013, revoca la sentencia de 26/4/2013 dictada por el J.S. núm. 6 de Zaragoza, y declara la extinción de la relación laboral, condenando a la demandada a abonar al trabajador demandante la indemnización y los salarios adeudados.

En el supuesto de autos, la empresa adeudaba al actor 5 meses de salarios (abril, mayo, junio, julio y agosto de 2012), y el día 10/9/2012 la dirección de la empresa le indicó que en adelante no asistiera al centro de trabajo, y desde ese día la empresa no le dio ocupación efectiva, ni a él ni a los demás trabajadores.

El actor presentó la papeleta de demanda de conciliación solicitando la extinción indemnizada del contrato de trabajo y el abono de 5 nóminas adeudadas, y no habiendo acuerdo, el 26/9/2012 interpuso demanda solicitando: 1) la extinción indemnizada de su relación laboral al amparo del art. 50 del E.T. basada en el impago de salarios y 2) reclamando los salarios adeudados.

La sentencia de instancia desestimó la pretensión de extinción de la relación laboral, argumentando que el contrato de trabajo se había extinguido antes de la fecha de celebración del juicio

oral, y estimó la reclamación salarial. En los hechos probados consta que el demandante acudió a su centro de trabajo y habló con la dirección de la empresa, quien no le comunicó la extinción de la relación laboral. Se limitó a indicarle que no asistiera al centro de trabajo. En las fechas de presentación de la papeleta de conciliación y de la demanda, el actor no había sido dado de baja en la Seguridad Social.

Contra ella recurre en suplicación el trabajador, formulando un único motivo al amparo del apartado c) del art. 193 de la L.R. de la Jurisdicción Social, en el que denuncia la infracción del art. 50 del ET, alegando, en esencia, que no hubo ningún despido tácito del trabajador, por lo que la relación laboral continuaba viva, postulando que se estime la pretensión de resolución indemnizada de la relación laboral.

La Sala analiza la jurisprudencia y dice "que en las demandas de extinción indemnizada de los contratos de trabajo no es exigible que el trabajador permanezca prestando servicios hasta que recaiga sentencia firme, pudiendo optar al interponer la demanda por seguir prestando servicios hasta que se dicte sentencia o dejar de prestarlos" (STS de 20/7/2012, recurso 1601/2011, dictada en Sala General). No se trata de un supuesto en el que el trabajador acude a su centro de trabajo y se encuentra la empresa cerrada, y por ello, procede estimar el recurso interpuesto, revocando la sentencia de instancia y declarando la extinción indemnizada del contrato de trabajo.

**Emilio Sierra Buisán**  
Graduado Social colegiado

# El Justicia de Aragón

## Barreras arquitectónicas en la cafetería del Hospital Miguel Servet

En reiteradas ocasiones, en los últimos cinco años, el Justicia de Aragón ha llamado la atención de las administraciones sobre los problemas de accesibilidad de la cafetería-restaurante del Hospital Miguel Servet de Zaragoza y sobre el incumplimiento de la normativa municipal de seguridad en prevención de incendios, sin que hasta el momento se hayan solucionado.

Del informe remitido al Justicia por la Administración autonómica se desprende la intención del ejecutivo de buscar un nue-

vo emplazamiento para la cafetería, dada la imposibilidad de adecuar el actual a la normativa. En este sentido, la Institución ha realizado una recomendación al Departamento de Sanidad para que redacte el proyecto con celeridad, cumpliendo la normativa sobre accesibilidad y eliminación de barreras, así como de prevención de incendios de manera que las obras de la nueva cafetería empiecen cuanto antes.

Mientras ello se lleva a cabo, el Justicia ha sugerido al Ayuntamiento de Zaragoza que

revise la actual situación de legalidad de la cafetería, puesto que carece de licencia municipal de actividad además de incumplir la normativa sobre prevención de incendios. Sobre este último aspecto, la Institución ha solicitado al Ayuntamiento que el Servicio Municipal contra Incendios, de Salvamento y Protección Civil realice una inspección a la cafetería, en su actual emplazamiento y a la vista del resultado se adopten cuantas medidas sean necesarias para el efectivo cumplimiento de la vigente Ordenanza del municipio.

## Incumplimiento de funciones del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y Eliminación de Barreras

La Ley 3/1997, de 7 de abril y el Decreto 19/1999, de 9 de Febrero, regulan la creación, composición y funciones del Consejo para la Promoción de la Accesibilidad y la Eliminación de Barreras, encargado de velar por el cumplimiento de la normativa en esta materia. Como ha puesto de manifiesto el Justicia en reiteradas ocasiones, de forma extensa en los Informes anuales de 2010 y 2011, dicho Consejo no ha renovado sus miembros conforme manda la norma ni cumple con sus funciones, entre ellas, la elaboración de un informe sobre

el estado de aplicación de las normativas para la eliminación de barreras que debería haber realizado en 2009, al cumplirse diez desde el Decreto 19/1999.

En este tiempo se han promulgado varias disposiciones normativas estatales y autonómicas en atención a las situaciones de discapacidad, hasta llegar a la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con discapacidad. La convivencia de normas de distinta

procedencia exige una revisión de la normativa autonómica, en cuya tarea el papel del Consejo sería fundamental de ahí la insistencia del Justicia en que se renueven los cargos y cumpla con las funciones que efectivamente tiene encomendadas. Por último, y dada la importancia de este órgano, el Justicia ha sugerido que se analicen su composición y funcionamiento con el fin de realizar las modificaciones necesarias que hayan podido perjudicar su operatividad y eficacia.

## Continuidad en la formación bilingüe de los alumnos aragoneses

En un reciente escrito dirigido a la Administración educativa, el Justicia de Aragón ha sugerido que se coordinen los distintos niveles que imparten modalidades de bilingüismo para que exista una continuidad en la enseñanza de una lengua extranjera al pasar de Primaria a Secundaria.

La Orden de 14 de febrero de 2013 que regula el Programa Integral de Bilingüismo en lenguas extranjeras en Aragón no prevé que en cada zona de escolarización existan centros de Infantil, Primaria y Secundaria que desarrollen enseñanzas bilingües en una misma lengua extranjera, por lo que no está garantizada la continuidad del programa formativo.

En relación con la aplicación del Programa de Bilingüismo en el medio rural, el Justicia ha sugerido a la Administración educativa que sea flexible en la aplicación de la Orden para poder conceder la autorización a los Centros Rurales Agrupados aun cuando no se cumplan los requisitos de profesorado fijo y número de alumnos, fijados con carácter general y con el fin de que los alumnos del medio rural tengan acceso a estas enseñanzas de lenguas extranjeras.

Asimismo, la Institución ha creído conveniente sugerir a la Administración que busque una denominación para los centros que se acogen al Programa de Bilingüismo acorde con la modalidad que efectivamente imparten y que pueden ser dos, con más



o menos carga lectiva en la lengua extranjera de manera, que los que se acogen a la que sólo exige dar una materia no se autodenominen bilingües.

Finalmente, el Justicia ha sugerido que se adopten las medidas oportunas para garantizar que el profesorado que va a impartir la materia propia de su especialidad en una lengua extranjera tenga un dominio de la misma, suficientemente actualizado.

Todas las Sugerencias y Recomendaciones del Justicia se pueden consultar en la web del Justicia de Aragón, apartado Sugerencias y Recomendaciones [www.eljusticiadearagon.es](http://www.eljusticiadearagon.es)

# El Justicia de Aragón

## Varias sugerencias sobre movilidad en Zaragoza: servicio BIZI y autobús urbano

El Ayuntamiento de Zaragoza ha sido objeto de varias sugerencias recientes del Justicia de Aragón sobre la movilidad en la capital aragonesa. En una de ellas, se solicita al consistorio, que estudie la posibilidad de adaptar el Servicio de Alquiler Público de Bicicletas de Zaragoza (BIZI) de manera que puedan hacer uso de él, también las personas con discapacidad consultando con las asociaciones de personas afectadas y destinatarias últimas de estas medidas.

De hecho, estos colectivos han hecho llegar a la Institución sus ideas al respecto y que pasarían por adaptar un cierto número de biciletas, así como las estaciones. En relación con el transporte urbano y las tarifas bonificadas para familias numerosas, el Justicia, le ha sugerido al Ayuntamiento de la capital aragonesa que elimine la exigencia de empadronamiento en la

ciudad de Zaragoza como requisito previo para la obtención de los abonos.

Las bonificaciones y beneficios por familia numerosa encuentran su base en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre de Protección a las Familias Numerosas. De su análisis, no se deduce que la exigencia del empadronamiento impuesta por el consistorio zaragozano tenga apoyo jurídico; al contrario, contraviene la finalidad de la norma que es reducir la presión económica de las familias numerosas que tienen que atender a un mayor número de miembros.

Siguiendo con los abonos bonificados de transporte urbano, la Institución también se ha pronunciado sobre las bonificaciones previstas para desempleados de larga duración, partiendo del reconocimiento a la sensibilidad demostrada por el Ayunta-

miento a la hora de minimizar el impacto de la crisis económica.

Sin embargo, los requisitos exigidos para obtener esta bonificación, estar en el paro y haber agotado la prestación, dejan fuera a un grupo de desempleados que aún habiendo trabajado y cotizado, carecen de derecho a paro, como lo es el de los empleados de hogar, lo cual carece de justificación.

Ello ha llevado al Justicia a sugerir que se modifique la redacción del requisito personal "de haber agotado la prestación por desempleo y en su caso, el subsidio a que pudieran haber tenido derecho" de manera que la bonificación se haga extensible también a aquellos ciudadanos que, por hallarse en regímenes especiales de cotización, no tienen derecho a paro.

## Supervisión de menús escolares

En respuesta a la queja de un colectivo de padres de alumnos, el Justicia de Aragón ha sugerido al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia de la DGA que actúe coordinadamente con el Departamento de Educación, para supervisar los menús de las empresas que prestan el servicio de comedor escolar y efectuar los preceptivos controles oficiales para garantizar la calidad del servicio.

La Ley 17/2011, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, tiene por objeto el reconocimiento y la protección efectiva de diversos derechos relacionados con cuestiones de alimentación, entre otros, el derecho a que las administraciones competentes garanticen la mayor protección posible frente a los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria.

En el artículo 40 de la citada Ley, se establecen una serie de medidas especiales dirigidas al ámbito escolar, de las que se deduce que no son las autoridades educativas exclusivamente quienes han de velar para que las comidas servidas sean varia-

das, equilibradas y adaptadas a las necesidades nutricionales de cada grupo de edad, ni ejercer las correspondientes facultades de supervisión a cargo de profesionales con formación acreditada en nutrición humana y dietética.

Por otro lado, la "Guía de Comedores Escolares de la Comunidad Autónoma de Aragón", en la redacción del apartado 4, deja a las empresas un amplio margen de discrecionalidad en la elaboración de los menús y en opinión del Justicia, existen razones suficientes para justificar que se impusieran ciertos límites y se ejerciera un control más especializado respecto de la actividad que desarrollan.

Según informe enviado al Justicia por la Administración sanitaria, la intervención del Departamento de Sanidad se concreta "mediante la supervisión por parte de los técnicos de Salud Pública de la existencia y puesta en práctica de los programas de autocontrol que deberán tener todos los comedores escolares". El Justicia comparte la necesidad de que existan mecanismos

de control, pero en su Sugerencia insiste en que junto a esos programas de autocontrol se han de implementar otros controles e inspecciones oficiales de los menús escolares a cargo de la Dirección General de Salud Pública.

Por otro lado, el artículo 41.3 de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición dispone que las comidas servidas en Escuelas Infantiles y Centros escolares serán supervisadas por profesionales con formación acreditada en nutrición humana y dietética. Si bien es cierto que las empresas de catering disponen de estos profesionales en su plantilla, la vinculación laboral puede derivar en una falta de imparcialidad y objetividad en la supervisión de los menús, por lo que la intervención de control e inspección por parte de especialistas independientes de la Administración sanitaria, resulta imprescindible.

Todas las Sugerencias y Recomendaciones del Justicia se pueden consultar en la web del Justicia de Aragón, apartado Sugerencias y Recomendaciones [www.eljusticiadearagon.es](http://www.eljusticiadearagon.es)

### La Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la administración local

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL) pretende impulsar la racionalización y sostenibilidad de la administración local partiendo de un cierto prejuicio que pudiera acabar penalizando a los municipios y a su autonomía. Y ello porque no corresponden a las entidades locales el grueso del déficit y deuda públicos. Al cierre de 2012 tan sólo el 0,2% del PIB de un déficit público total del 6,74% del PIB correspondía a entidades locales, que hoy están en situación de superávit. En la misma fecha, las entidades locales acumulaban una deuda de 41.939 millones de euros (de ellos 35.200 millones municipales, claramente concentrados en unos pocos municipios, de los llamados de gran población) del total de 952.540 millones de euros. A lo anterior se une la genérica crítica sobre la duplicidad de competencias, criticado en su día, por su ambigüedad, por el propio Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio. Y ha de aludirse, además, a un hecho obvio, que los servicios municipales se han venido prestando y, como regla general, a plena satisfacción de los vecinos.

El proceso de elaboración del texto finalmente aprobado, tanto en sede parlamentaria como gubernamental, ha resultado complejo, polémico, colmado de alternativas extremas, huérfano de consensos académicos y sujeto a gran tensión política y administrativa. Las diferentes alternativas manejadas para la reordenación de servicios municipales y reforma de la planta municipal lo ponen claramente de manifiesto. Se propusieron, de un día para otro en ocasiones, la supresión forzosa de municipios, su automática fusión con el colindante mayor, la mera intervención de municipios, una simple remisión a las medidas de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la imposición de exigencias adicionales en los planes económico-financieros de los municipios, incorporando medidas de fomento de las fusiones voluntarias, en principio, de municipios, la gestión coordinada forzosa de servicios municipios por Diputación Provinciales y, finalmente, no sin ciertas incidencias parlamentarias, la gestión coordinada voluntaria de tales servicios que, por cierto, ya era posible antes de la reforma.

La LRSAL, por otra parte, adolece de un incompleto régimen transitorio, que hacía previsible el surgimiento de problemas e incertidumbres en materia competencial, acerca del mantenimiento de servicios o entidades del sector público local o de personal. De hecho, en esta última materia no tardó en hacerse pública una “Nota relativa a la aplicación de la disposición transitoria décima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” de 15 de enero de 2014, sin firmar aunque impresa en papel oficial de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, que proporciona criterios para su aplicación. Es más, apenas publicada la LRSAL, acabamos

a) el primer objeto es la clarificación competencial, que comporta una nueva regulación de las competencias municipales. La configuración previa de las competencias municipales partía de una serie de materias en las que, como norma básica, el legislador sectorial estatal o autonómico asignaba competencias propias, a las cuales podía añadir otras competencias propias adicionales, de un segundo bloque de competencias delegadas y, por último, de las mal llamadas competencias impropias. Con la LRSAL el escenario cambia sustancialmente, de modo que quedarían blindados en la norma básica estatal los ámbitos materiales en los que podrán atribuirse competencias propias imponiéndolos al le-

**«La LRSAL reduce la autonomía local, especialmente la autonomía municipal, tanto en su vertiente competencial como organizativa, sin mejorar significativamente la autonomía financiera y entrando muy posiblemente en colisión con algunos aspectos de la Carta Europea de la Autonomía Local.»**

de asistir a la modificación de otra norma igualmente reciente, la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, a la que el artículo 11.3 del Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, ha añadido una disposición adicional nonagésima para concretar el régimen retributivo de los miembros de las Corporaciones Locales.

La LRSAL reduce la autonomía local, especialmente la autonomía municipal, tanto en su vertiente competencial como organizativa, sin mejorar significativamente la autonomía financiera y entrando muy posiblemente en colisión con algunos aspectos de la Carta Europea de la Autonomía Local. Pero dejando al margen la técnica normativa y las posibles dudas de constitucionalidad de concretos aspectos de la nueva regulación, que no de su entero contenido, con clara cobertura competencial, la LRSAL persigue cuatro objetivos fundamentales:

gislador sectorial, sea el estatal, sea el autonómico, realizando así una cuestionable interpretación del sistema constitucional de distribución de competencias y del alcance de las competencias básicas estatales. El mínimo se convierte en mínimo y máximo. A esas competencias propias en ámbitos materiales tasados se añadirían las competencias delegadas y, pese a la derogación del artículo 28 LBRL y las exigentes condiciones, las competencias impropias en el marco de lo previsto en el nuevo artículo 7.4 LBRL. Esta regulación suscita dudas de como advirtió el Consejo de Estado, en su Dictamen antes citado, diciendo “que el juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo (en particular, los artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, así como el artículo 7.4 y la disposición transitoria novena, en lo que a las competencias impropias se refiere) da lugar a una considerable constricción de la autonomía de los Municipios cuyas consecuencias prácticas podrían quedar moduladas si se reconsiderasen algunos aspectos

concretos de la regulación proyectada". Está por ver, por lo demás, si se consigue con este modelo un cambio sustancial en la práctica local y, en particular, una nítida delimitación competencial.

b) la racionalización del mapa y la organización local, sobre la base de la voluntariedad, la potenciación de Diputaciones y otras Entidades locales y de la desconfianza hacia las mancomunidades (disposición transitoria undécima LBRL), la supresión de entidades locales menores (artículo 24 y disposición transitoria cuarta LBRL) y la reducción del sector público local (disposición adicional novena LBRL), sin dedicar especial, ni específica, atención a los municipios de gran población, donde radica el grueso de deuda y déficit municipal. En particular, interesa poner de manifiesto que la LRSAL tiende a generar municipios sin competencias efectivas, cascarones vacíos, en la medida en que la titularidad o la gestión de sus competencias puedan a otras administraciones locales (artículo 26 LBRL, sobre todo). Aboca de este modo a las Diputaciones Provinciales u otras entidades locales a asumir funciones y competencias para las que hoy día no están ni preparadas, ni concebidas, ni organizadas, con un planteamiento coyuntural, contingente en grado sumo. Aun contando con su buen hacer, aplicar la reforma será difícil y favorecerá la externalización o privatización de servicios municipales o, en última instancia, su supresión y, desde luego, al alejamiento de los centros de decisión de

lo de gobierno local que, en lo esencial y atendiendo a generalizadas demandas del mundo local, pudiera construirse partiendo de los municipios (reorganizando si es preciso el mapa municipal de acuerdo con criterios objetivos), de las Comunidades Autónomas y del Estado, generando, como mucho y donde fuese preciso (no en Comunidades uniprovinciales) un solo nivel intermedio basado en la idea de intermunicipalidad. Construir nuevos niveles administrativos desde el principio de autonomía sólo generará, como la historia administrativa de España demuestra, más administración, pero muy probablemente no mejor administración.

c) en tercer lugar, la LRSAL promueve el fortalecimiento de la labor fiscalizadora e interventora, vinculando a la intervención municipal orgánica y funcionalmente al Estado desde la perspectiva del nombramiento y cese, la regulación de obligaciones concretas de dación de cuenta, la formulación directa desde la Administración General del Estado de instrucciones de servicio u otras medidas. El rigor que se pretende en esta materia contrasta con el previsible descontrol que puede provocar una reforma, que se antoja precipitada, de los patrimonios públicos de suelo (disposición final primera LRSAL).

d) finalmente, en cuarto lugar, la reciente reforma local promueve una mayor profesionalidad y transparencia en la gestión pública local, con una nueva regulación

buen gobierno, llamado a producir una notable transformación, acaso no advertida aún por la mayoría de entidades afectadas, en estas materias.

En Aragón el alcance de la reforma local se fía a la específica adaptación que, en uso de sus competencias estatutarias y en el marco de la curiosa previsión del apartado tercero de la disposición adicional tercera de la LRSAL, realice la Comunidad Autónoma. El papel protagonista en el nuevo escenario local parece decantarse hacia las comarcas, en perjuicio de Diputaciones Provinciales y municipios, así como de la propia Comunidad Autónoma, y hacia una largamente esperada, y anunciada en diversas normas, Ley de capitalidad para Zaragoza. La específica referencia a Aragón, sin embargo, que habrá de interpretarse en conexión con la disposición adicional



sexta de la LRSAL, impone límites específicos a tal labor de adaptación con respecto a los aplicables en otras Comunidades Autónomas sin alcanzar en modo alguno las cotas de autonomía alcanzadas por País Vasco o Navarra en la interpretación de sus respectivas competencias. El mapa local aragonés, en este contexto, está abierto y, en función de las decisiones que se adopten, cambiará profundamente en los próximos años.

**«En Aragón el alcance de la reforma local se fía a la específica adaptación que, en uso de sus competencias estatutarias y en el marco de la curiosa previsión del apartado tercero de la disposición adicional tercera de la LRSAL, realice la Comunidad Autónoma.»**

Julio Tejedor Bielsa  
Profesor Titular de Universidad

los vecinos, cuyos servicios serán gestionados por representantes que no eligen directamente, contrariando lo previsto en la Carta Europea de la Autonomía Local (que España objetó únicamente en relación con las Diputaciones, por cierto).

Cabía esperar una reforma, pendiente hace tiempo quizá por la preeminencia que se ha otorgado a la descentralización autonómica, que concretase un nuevo mode-

de diversos aspectos del estatuto de los miembros de las corporaciones locales y de los empleados públicos locales, con nuevos límites retributivos o regulación del personal eventual, entre otras novedades. No obstante, esa apelación a la transparencia no se plasma en medidas concretas de la LRSAL, aunque sí, como para las restantes administraciones y otras entidades, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y

## La Fundación Manuel Giménez Abad, un faro en el estudio y la investigación

Contribuir a la investigación, conocimiento y difusión de la institución parlamentaria y del modelo de distribución territorial del poder que representa el Estado autonómico, es el objetivo general de la Fundación Manuel Giménez Abad, constituida en 2002 en recuerdo y homenaje a Manuel Giménez Abad, jurista y político aragonés asesinado por ETA el 6 de mayo de 2001.

Desde que comenzara su andadura, la Fundación ha organizado conferencias, jornadas y seminarios, impulsado publicaciones, agrupadas en tres colecciones: Monografías, Actas y Estudios, y convocado los Premios de Investigación de la Fundación, en sus dos modalidades: para trabajos de investigación sobre la descentración política y territorial, y para trabajos de investigación sobre el Parlamento.

Esta intensa actividad de elevado nivel intelectual y fuerte apego a la actualidad, ha hecho que la Fundación goce de un gran prestigio nacional e internacional. Basta

consultar su página web <http://www.fundacionmgimenezabad.es> para apreciar la interesante labor que realiza y la constante organización de seminarios y jornadas de reflexión. En cuanto a las publicaciones, las últimas novedades son el libro titulado "Autonomía y evolución del modelo de educación en España", coordinado por José Tudela Aranda y Mario Kölling, y el número 6 de los Cuadernos Manuel Giménez Abad donde, entre otros temas, se abordan las novedades en el estado autonómico, en el federalismo comparado, así como el buen gobierno y la calidad democrática.



Recientemente, se celebraron unas jornadas sobre un tema que siempre está de actualidad, la financiación autonómica. Más ahora, a un año de negociarse el nuevo modelo de

financiación y en una situación de crisis económica, que hace que se cuestionen los ingresos tradicionales de las Comunidades Autónomas, que son las que soportan la mayor parte del gasto social.

En esta jornada se debatió sobre la posición de Aragón en las balanzas fiscales, la posible generalización del cupo y especialmente, la trascendencia del acuerdo bilateral económico-financiero con el Estado establecido en el artículo 108 de nuestro Estatuto de Autonomía. Los ponentes fueron los Catedráticos de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza, Ramón Barberán Ortí y Julio López Laborda; Francisco de Asís Pozuelo (Director General de Tributos del Gobierno de Aragón) y Xavier de Pedro (Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro).

## Staff

Redacción:	Edificio Pignatelli · Paseo María Agustín, 36 · 50071 Zaragoza · Teléfono: 976713214 · e-mail: <a href="mailto:ada@aragon.es">ada@aragon.es</a>
Director de la Publicación:	José María Bescós Ramón · Director General de Desarrollo Estatutario
Secretario:	Elena Marquesán Díez · Jefa del Servicio de Estudios Autonómicos de la Dirección General de Desarrollo Estatutario
Consejo de Redacción:	Rosa Aznar Costa · Asesora Jefe del Gabinete del Justicia de Aragón Jorge Ortilles Buitrón · Presidente de la Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón Juan García Blasco · Decano de la Facultad de Derecho de la Univesidad de Zaragoza Francisco Javier Alcalde Pinto · Portavoz Comisión de Relaciones Internas del Colegio de Graduados Sociales de Zaragoza
Asesoramiento:	Carmen Rivas Alonso · Asesora de prensa del Justicia de Aragón Carmen Bayod López · Universidad de Zaragoza
Acceso a la publicación digital:	<a href="http://www.estatutodearagon.es">www.estatutodearagon.es</a> · <a href="http://www.eljusticiadearagon.com">www.eljusticiadearagon.com</a> · <a href="http://www.unizar.es/derecho">www.unizar.es/derecho</a>
Fotografía:	Carlos Moncín y Patricia Gascón · Dirección de Comunicación del Gobierno de Aragón
Diseño, maquetación e impresión:	Conotrocolor,S.L.
Depósito legal:	Z-299-2009
ISSN:	1889-268X

La Dirección y el Consejo de Redacción se responsabilizan plenamente de los editoriales. Los distintos artículos recogen opiniones personales, con su correspondiente fundamentación.

Actualidad del Derecho en Aragón. Todos los derechos reservados. El contenido de esta publicación no podrá utilizarse con fines comerciales sin expresa autorización, incluyendo reproducción, modificación o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier medio, modo o formato.

