

ACTUALIDAD DEL DERECHO EN ARAGÓN

AÑO IX N° 40 | Marzo 2019

10º ANIVERSARIO

ÍNDICE

1 PRESENTACIÓN

2 ENTREVISTA

4 DESARROLLO ESTATUTARIO

10 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13 SENTENCIAS DE TRIBUNALES DE ARAGÓN

14 DOCTRINA JURÍDICA

Consulta nuestro ejemplar online o descárgate el PDF en:
http://www.estatutodearagon.es/revista_actualidad

DIEZ AÑOS DE ACTUALIDAD DEL DERECHO EN ARAGÓN

El año pasado se cumplieron cuatro décadas de la Constitución Española. Los españoles hicimos un gran contrato social que nos permitió acercarnos a Europa, en cuanto al bienestar social se refiere y en cuanto a la calidad de vida, a través de la progresiva implantación del llamado Estado de Bienestar. Y además fuimos capaces de urdir un gran contrato político, entre el Gobierno y las distintas fuerzas de la oposición, que permitió un elenco de derechos y de libertades para los ciudadanos españoles equiparable a la que disfrutaban los países de nuestro entorno.

La Constitución estableció la unidad de España como bien, como valor político en sí mismo pero que, además, atendiendo a lo que había sido una reivindicación de décadas, fue capaz, a través del Título VIII, de descentralizar el poder político entre los distintos territorios. Los españoles pudimos comprobar como la suma de las partes diferenciadas a través del Estado de las Autonomías era muy superior al todo indiferenciado y centralizado de la etapa anterior.

Desde hace cuarenta años los aragoneses también disfrutamos de una Diputación General de Aragón. La recuperación del autogobierno ha sido para Aragón una especie de segunda oportunidad que nos ha concedido la historia.

Nuestra ubicación estratégica nos ha permitido convertirnos en referencia en

logística siendo un foco de atracción de inversiones extranjeras. Las energías renovables nos han puesto a la cabeza de España creando empleos y riqueza. Nuestra producción agrícola y ganadera permite exportaciones por todo el mundo. Nuestro patrimonio natural y medioambiental nos ha convertido en un foco importante de atracción de turismo gracias a nuestro variado patrimonio de la Humanidad. Y sobre todo un talento, el talento de los aragoneses y de las aragonesas nos permite competir de manera muy suficiente en un mundo en el que el principal factor del crecimiento va camino de ser el conocimiento. Y no me olvido de nuestra identidad, el Derecho Civil aragonés, reconocido en la Constitución Española, basado en dos principios fundamentales para Aragón: el consenso y el aceptar siempre lo acordado. Creemos en el pacto y no en la exigencia, y por supuesto, en que cuando se llega a un acuerdo, se respeta y se cumple. Quizá resulte tópico y repetido pero los aragoneses somos gente de palabra.

Felicito a todos los colaboradores y lectores de nuestra revista "Actualidad del Derecho en Aragón" que cumple su décimo aniversario, instándole a que, como nuestro autogobierno, sigan escribiendo muchas décadas más. Por Aragón y, sobre todo, por los aragoneses.

Javier Lambán Montañés
Presidente del Gobierno de Aragón

ENTREVISTA A VIOLETA
BARBA Y ÁNGEL DOLADO

PRESIDENTA DE LAS CORTES DE ARAGÓN Y JUSTICIA DE ARAGÓN



Con motivo de los 10 años de la revista *Actualidad del Derecho en Aragón*, reunimos en torno a una mesa a la Presidenta de las Cortes de Aragón, Violeta Barba y al Justicia de Aragón, Ángel Dolado, para conversar sobre la evolución del derecho y la sociedad en esta década, y en definitiva, de la consolidación de nuestras Instituciones y la participación en ellas de los ciudadanos.

¿Creen que se han acortado las distancias entre los ciudadanos y las Instituciones?

PRESIDENTA: Sí, creo que ha habido un cambio sustancial en los últimos años con respecto a la participación directa en las Instituciones. Se ha demostrado además que ese mantra de que la gente pide participar, pero luego a la hora de la verdad no lo hace, no es real. Cuando se ponen en funcionamiento diferentes formas de participación, y se dan a conocer suficientemente, la gente sí participa.

En las Cortes de Aragón nos tomamos muy en serio la participación ciudadana, porque el Parlamento es de todas y de todos. En este sentido, en esta legislatura hemos avanzado bastante. El nuevo reglamento articula una forma de participación directa en el proceso legislativo, vía audiencias legislativas y enmiendas ciudadanas.

Primeramente, la gente puede venir al parlamento a dar su opinión sobre las leyes, en el proceso previo a las enmiendas, a través de asociaciones o de manera personal para que sus planteamientos puedan ser tenidos en consideración. Y luego, pueden presentar enmiendas para que sean asumidas por los diferentes grupos parlamentarios e incorporadas a las

leyes. Ambos procesos están teniendo bastante éxito, si bien tenemos que seguir profundizando en la difusión.

Por ejemplo, la Ley de Ciencia, la Ley de Igualdad o la Ley de Discriminación por razón de género, han incorporado enmiendas ciudadanas que se presentaron o bien presencialmente en el parlamento o bien a través de la página web www.cortesaragon.es.

JUSTICIA: Sí, coincido plenamente con lo que dice la Presidenta, la democracia se afianza precisamente dando participación ciudadana, y en relación a lo que es El Justicia, nosotros estamos encantados con que todos los ciudadanos, no solamente con queja propia o agravio propio, sino también a través de colectividades, puedan transmitirnos aquello que les interesa o preocupa y ser una posible solución a sus problemas.

También la participación directa la potenciamos dándonos a conocer y hacer ver que El Justicia es una Institución útil y práctica; y lo hacemos con jornadas de puertas abiertas para dar a conocer no solo lo histórico o arquitectónico sino mostrando cómo en el día a día trabaja nuestra gente: nuestros funcionarios, nuestros propios asesores y yo mismo, y también tenemos una serie de reuniones con colectivos: hacemos cafés coloquio,

con una valoración crítica de los participantes en el sentido de qué se puede mejorar, de si somos o no participativos... con lo cual yo creo que es básico potenciar estas actividades. Si queremos avanzar, tiene que ser precisamente a través de la participación ciudadana, lo que no muevan las colectividades es muy difícil que lo muevan las instituciones solas.

Nuestra publicación se hace eco desde su primer número de la actividad legislativa, del desarrollo de nuestro Estatuto, y parece que ésta ha sido precisamente una de las legislaturas más proliferas en desarrollo normativo.

PRESIDENTA: Esta legislatura ha sido de un trabajo muy intenso con respecto a la elaboración legislativa. Al inicio de la misma, sobrevolaba cierto miedo, ya que era la primera vez que había dos grupos parlamentarios íntegramente nuevos en las Cortes de Aragón, también se había renovado la mitad de la Cámara, y además era el Parlamento de la historia de la democracia aragonesa más plural, con siete grupos políticos diferentes...

Pero, una vez más, ese miedo se ha conjurado y se ha demostrado que en la novena legislatura se han aprobado mayor número de leyes si

cabe que en la octava, mayor número de proposiciones no de Ley, casi el doble... es decir, que ha sido una legislatura muy prolija en cuanto a trabajo legislativo se refiere y en cuanto a control al Gobierno.

Se han aprobado leyes que regulan cuestiones además tan importantes como la integridad y ética públicas, la emergencia social, la modificación del sistema de radio televisión público aragonés, o la igualdad. Se ha demostrado, en mi opinión, que la pluralidad política es positiva y que los grupos entraron todos con ganas de echar toda la carne en el asador y trabajar desde el inicio.

Además, hemos sido capaces de aprobar por unanimidad un reglamento nuevo, que estaba atascado en la anterior legislatura y que hace de las Cortes un parlamento más abierto, transparente y cercano a la ciudadanía.

JUSTICIA: Nosotros no tenemos iniciativa parlamentaria pero sí que informamos en todas aquellas leyes que, de acuerdo con una de las funciones básicas del Justicia, la tutela o protección de todo el Derecho Aragonés, se nos solicita; entendiendo además como derecho aragonés tanto el público como el privado, porque, en muchas ocasiones se desconoce que no solamente nos centramos en el derecho civil propio, sino que derecho aragonés es todo.

Y donde más hemos hecho hincapié precisamente ha sido en leyes de contenido público y social, que las informamos con absoluta normalidad. Creo también que hay que valorar muy positivamente esta proliferación de leyes de esta legislatura, incluso nos hubiera gustado que hubieran acabado más proyectos en leyes, pero todavía nos quedan cuatro meses.

PRESIDENTA: Quedan aún unos meses antes de que disolvamos y, en todo caso, luego seguirá funcionando la Diputación Permanente. Estos últimos meses van a ser muy intensos porque, aunque el debate político sí



*El Derecho
que define
a todo*

*Aragón sirve en estos
momentos como faro
y guía en lo que debe
ser el desarrollo de una
sociedad moderna.*

que va a tirar hacia la precampaña electoral, y esto es inevitable, los grupos parlamentarios tienen claro que hay proyectos legislativos que hay que cerrar.

Nos gustaría que nos hablaran sobre la evolución del Derecho Civil Aragonés en estos 10 años.

JUSTICIA: Lo que más me ha gustado es que en todas las legislaturas, el Parlamento junto a los Ejecutivos han hecho su papel y han confiado en el trabajo científico de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil. Podría entenderse que ya casi teníamos un Código de Derecho Civil Aragonés completo, pero sabemos que esto es un derecho vivo y se ha sabido legislar sobre aspectos que entran dentro de nuestras competencias y son necesarios en la actualidad.

También tendremos que estar expectantes en cómo armonizamos en este 2019 todos los Reglamentos de la Unión Europea que tengan incidencia especialmente en el Derecho Civil propio.

PRESIDENTA: Las Cortes de Aragón no se entienden sin el Derecho Foral Aragonés. Forma parte de la idiosincrasia de esta Institución. Venimos de la historia de la que venimos y tenemos un derecho foral que merece la pena desarrollar. No podemos entender la legislación actual

como el punto de llegada, sino que es en todo caso el punto de partida.

Hay competencias que están todavía por desarrollar o por seguir desarrollando, sobre todo cuestiones que forman parte de nuestra propia identidad aragonesa. Me refiero, por ejemplo, al Derecho de familia o a las competencias que tenemos en Derecho de la Persona dentro del Código de Derecho Foral Aragonés, que son mutables, y que por tanto pueden cambiar en función de cómo evolucione la propia sociedad aragonesa.

Creo que es interesantísimo estar atentos a la realidad de la sociedad aragonesa e ir adaptando la ley a ese respecto, porque a veces incluso podemos ir más adelantados al derecho común español.

Más que nada porque somos las instituciones aragonesas más cercanas a la ciudadanía y por tanto, entendemos muy bien el propio sentir y las propias querencias de los aragoneses.

JUSTICIA: Pues acoto, porque me has dado una idea en lo último, todo eso es cierto y nosotros también venimos diciendo desde el punto de vista técnico, que el derecho Civil aragonés de los últimos años ha servido de exportación a otras comunidades con derecho propio como puede ser Navarra, País Vasco, Cataluña... y muy bien, incluso por encima y por delante del propio Código Civil que no se ha modificado en los últimos años. Entonces, el Derecho que define a todo Aragón, sirve en estos momentos como faro y guía en lo que debe ser el desarrollo de una sociedad moderna, y eso tampoco lo podemos dejar de lado.

Tenemos que exportar nuestros valores hacia el aragonesismo, entendido precisamente con el ejemplo de este tipo de legislaciones, que son un ejemplo y una avanzadilla a lo que viene después a nivel español y europeo. Y esa vanguardia y su promoción, es interesante para todos nosotros.

REFLEXIÓN SOBRE LOS AVANCES Y CAMBIOS NORMATIVOS EN LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS ESTATUTARIOS.

EL CASO ESPECIAL DEL JUSTICIA



El Estatuto de 1982

Releyendo el Boletín Oficial del Estado del día 16 de agosto de 1982, en el que se publicó el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, y en concreto su artículo 11, vemos como el legislador estatutario, en su recuperación de los derechos de autonomía de nuestra comunidad, con aquellos referentes de los no natos proyectos de Caspe o el denominado de “Notables” (en este último con una distribución institucional con mayor semejanza a la definitivamente acogida en el Estatuto del 82), quiso que cuatro fueran los órganos institucionales de la comunidad autónoma aragonesa: las Cortes, el Presidente, la Diputación General y el Justicia de Aragón, y ello tras dejar atrás si el camino del artículo 143 de la Constitución de 1978, la “vía lenta”, permitía dotarse de dicha estructura (que también incluía la existencia de un Tribunal Superior de Justicia que el Estatuto reguló de forma independiente en su artículo 28), la cual en un principio

se pensó que únicamente valdría para las comunidades del artículo 151, las de la llamada “vía rápida”, que los avances de la UCD de Suárez no permitieron fuera la aplicable a Aragón.

Se configuraban estos cuatro órganos institucionales estatutarios, siguiendo el esquema previsto en el artículo 152 de la Constitución, de tal forma que junto al órgano legislativo que ostenta la representación política del pueblo aragonés (no debe olvidarse que por mandato constitucional el concepto de soberanía popular reside en las Cortes Generales –artículo 66.1 de la Constitución-): las Cortes, se establece un ejecutivo configurado por dos órganos, uno unipersonal: el Presidente, que lo es de Aragón y de su gobierno, y uno colegiado: en aquel ya lejano 1982, únicamente con la denominación de Diputación General (el Consejo de Gobierno del que habla la segunda parte del punto 1 del apartado constitucional artículo 152). Y junto a esta tradicional división de legislativo y ejecutivo, y en un guiño sin duda

al antecedente histórico, El Justicia de Aragón, al que se dotó, lo que es una gran singularidad en relación con el resto de defensorías (ombudsman), tanto estatal como autonómicas, de un especial rango estatutario, al mismo nivel que los otros tres órganos institucionales de la comunidad, y con funciones que le alejan del mero concepto de ser un comisionado parlamentario, que en el caso de Aragón no lo es, pues junto a la tradicional en este tipo de órganos o instituciones de defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos frente a la administración, se le encarga la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la defensa del propio Estatuto de Autonomía, tanto frente a agresiones externas como internas.

El Estatuto del 2007

La gran reforma (el propio concepto de reforma se discute en la doctrina, que sí sería plenamente aplicable a las “pequeñas reformas” de 1994 y 1996) del Estatuto llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, recoge



esta configuración de órganos institucionales de la Comunidad Autónoma en su artículo 32, con muy pequeñas variaciones a la realizada en 1982. Nada cambia respecto a las Cortes ni el Presidente, pero a la Diputación General, como órgano colegiado legislativo, se le “permite” poder ser denominada también Gobierno (mucho se ha escrito sobre la consideración por un lado del Gobierno de Aragón como órgano político y la Diputación General de Aragón como conjunto de la Administración autonómica), en una adaptación de la distinción ya hecha vía leyes ordinarias como se dirá, y, curiosamente, se sigue mencionado al Justicia, pero se le despoja en el precepto estatutario del “de Aragón”.



El desarrollo normativo

de los cuatro órganos institucionales estatutarios ha sido en estos años amplio, con diferente incidencia en cada uno de ellos

El desarrollo normativo de los cuatro órganos institucionales estatutarios ha sido en estos años amplio, con diferente incidencia en cada uno de ellos. Las Cortes han visto como su norma básica, el Reglamento, ha adquirido una nueva y moderna redacción, fruto de la experiencia del siempre complejo y técnico funcionamiento parlamentario de casi cuatro décadas, en la vigente

hoy redacción aprobada por su Pleno el 28 de junio de 2017.

Por su parte, en cuanto al ejecutivo, se ha vivido en Aragón un proceso de división, pues si mediante la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma, se pasó a una separación normativa de lo que anteriormente hemos denominado órganos políticos y órganos de administración, de tal forma que los primeros se regularon por la 1/1995, de Presidente y del Gobierno de Aragón (objeto de un texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio), y que tras la aprobación del Estatuto de 2007, llevó a la hoy vigente Ley 2/2009, de 11 de junio; y los segundos por la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma, que también ha sido objeto de refundición en un único texto de sus diversas modificaciones o afectaciones parciales, mediante el Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio.

Otros organismos

El Consejo Consultivo de Aragón es el supremo órgano consultivo del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Tiene su antecedente en la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón creada por la Ley 1/1995, de 16 de febrero del Presidente y del Gobierno de Aragón que introdujo como novedad la regulación de este órgano consultivo. A lo largo de quince años ejerció sus funciones con autonomía orgánica y funcional a fin de garantizar su objetividad e independencia y lo ha hecho hasta la constitución efectiva del Consejo Consultivo de Aragón de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, que se produjo el 2 de marzo de 2010, momento en el que se publicó el Decreto 22/2010, de 23 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se nombra al Presidente y

a los demás miembros del Consejo Consultivo de Aragón.

La Cámara de Cuentas de Aragón es el órgano encargado de fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público aragonés, autonómico y local, y velar por su adecuación a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. La Constitución de 1978 consagra la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, y establece que su control económico y presupuestario se ejerza por el Tribunal de Cuentas.

El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, no contemplaba expresamente la posible existencia de un órgano propio de la Comunidad Autónoma para el control externo del sector público de Aragón. Aún así, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 10/2001, de 18 de junio, de creación de la Cámara de Cuentas de Aragón, que supuso incorporar a las instituciones de autogobierno de nuestra Comunidad Autónoma un órgano esencial para el ejercicio de la autonomía financiera que la Constitución reconoce y garantiza a Aragón.

El vigente Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, reguló la Cámara de Cuentas de Aragón en el artículo 112, configurándola como el órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera, contable y operativa del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón y de las entidades locales del territorio aragonés.

Consejo Económico y Social de Aragón

El CESA, que había sido creado en 1990 mediante Ley de las Cortes de Aragón, pasó en 2007 a la condición de **órgano estatutario**, ya que fue incorporado como órgano de la Comunidad Autónoma por el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón.

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía



de Aragón: Artículo 102. Consejo Económico y Social de Aragón.

1. *El Consejo Económico y Social de Aragón es el órgano consultivo en que se materializa la colaboración e intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma.*

2. *Una ley de Cortes de Aragón regulará su organización, composición y funciones.*

Otros órganos con presencia estatutaria no desarrollados

Resulta curioso que a fecha de hoy, determinados órganos que encontraron su lugar en el texto estatutario de 2007, no sin polémica y beligerancia en sede parlamentaria para su inclusión, no han sido objeto de regulación y puesta en marcha, y nos estamos refiriendo en especial al Consejo de Justicia de Aragón o la Agencia de Protección de Datos, mismo camino que parece seguir la no estatutaria, pero importante en su configuración Agencia de ética e Integridad Pública recogida en la ley homónima.

El Justicia

Ha sido la Ley reguladora del Justicia de Aragón, ese cuarto “singular” órgano institucional estatutario, la que menos desarrollo o adaptación a los nuevos tiempos ha tenido. La que hoy se nos antoja ya vieja Ley 4/1985, de 27 de junio, ha sido mínimamente objeto de una pequeña reforma en su contenido inicial, al quedar el apartado 1 de su artículo 35 con una nueva



Ha sido la Ley reguladora del Justicia de Aragón, ese cuarto “singular” órgano institucional estatutario, la que menos desarrollo o adaptación a los nuevos tiempos ha tenido

redacción respecto al contenido del informe anual a presentar a las Cortes, por lo dispuesto en la disposición final segunda de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, ...y nada más, dado que únicamente vía reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Justicia de Aragón, el cual se prevé en la disposición adicional de la ley reguladora, se han producido adaptaciones en el marco jurídico aplicable al Justiciazgo, desde la previsión de que el mismo debía ser presentado inicialmente por El Justicia, y debatido y aprobado por la Mesa de las

Cortes, mecanismo también utilizado para sus reformas.

Sin embargo, han sido múltiples las distintas leyes ordinarias que han afectado a las competencias, funciones y fines del Justiciazgo, en concreto: la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón; la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón; la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón; la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón; la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas; la Ley 6/2017, de 15 de junio, de Cuentas Abiertas de Aragón y el propio Reglamento de las Cortes de Aragón, lo que sin duda deberá llevar a la necesaria realización de un texto refundido, cuando no, y en consonancia con las nuevas realidades que afectan a la institución, la experiencia adquirida desde su puesta en marcha y las nuevas demandas sociales, a un nuevo texto que venga a reformar el de 1985.

Zaragoza, 20 de diciembre de 2018.

(427º aniversario de la decapitación de D. Juan de Lanuza, Justicia Mayor de Aragón).

Javier Hernández García

Lugarteniente del Justicia de Aragón



EL DESARROLLO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS

Decía Joaquín Costa que «Aragón se define por su derecho, es el rasgo más sobresaliente del carácter aragonés», y una clara muestra de ello lo constituye la sección “desarrollo estatutario” de esta revista, cuyo objetivo ha sido siempre, ofrecer a nuestros lectores un resumen certero y objetivo de las normas que, en desarrollo del Estatuto de Autonomía de Aragón, se han ido publicando en el BOA desde el año 2009. Para la confección de la misma hemos contado con el testimonio de destacados funcionarios del Gobierno de Aragón que, por su dedicación profesional a las materias objeto de análisis, nos han aportado una visión técnica e imparcial de los principales hitos normativos que se han producido en los últimos 10 años. Todas las normas que forman parte de esta sección, representan un valioso testimonio de la constante capacidad de evolución y adaptación del derecho aragonés a las demandas sociales, y son sin duda un claro reflejo del intenso avance que en la defensa de los valores democráticos y de los derechos y libertades públicas ha experimentado la sociedad aragonesa. Por eso a lo largo de estas líneas nos detendremos en las más significativas promulgadas durante el periodo indicado: 2009-2018.

Se han producido en primer lugar importantísimos avances en relación con la **protección y defensa de las libertades públicas y de los derechos civiles de los aragoneses y aragonesas**. En esta categoría se incluyen dos grandes leyes que acometen las demandas de la sociedad en materia de igualdad, identidad y expresión de género: la reciente **Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no discriminación**, que



reconoce el derecho a la identidad de género de toda persona y su ejercicio libre y sin presiones legales o sociales, en consonancia con los derechos constitucionales a la igualdad de todos los ciudadanos y al libre desarrollo de su personalidad. No menos importante es la **Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en Aragón** que establece los principios generales de actuación de los poderes públicos en la materia y prevé un marco general para la adopción de medidas dirigidas a prevenir y combatir en los sectores públicos y

privados aragoneses, toda forma de discriminación por razón de género.

Ha quedado también reflejado en esta sección el importante esfuerzo que en **materia de políticas sociales se ha realizado por los poderes públicos aragoneses**. En 2009 se promulgó **Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón**, que desarrolló el actual Sistema Público de Servicios Sociales, y configuró el derecho de acceso a los servicios sociales como un derecho subjetivo de los ciudadanos. Le sigue por orden cronológico la **Ley 9/2011, de 24 de marzo, de mediación familiar**



de Aragón que atribuye a la mediación familiar el carácter de servicio social especializado y gratuito que proporciona el Gobierno de Aragón y que pretende facilitar la resolución de conflictos derivados tanto de rupturas matrimoniales o de pareja como de cualquier otra problemática de carácter familiar. También con el objetivo de ofrecer más protección a las familias surge la **Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón**, que recoge medidas de protección, atención y apoyo a las familias, fomenta la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, tanto en el ámbito público como privado, y por supuesto fomenta la necesaria sensibilización social al respecto. La juventud aragonesa también ha sido objeto de una especial atención por parte de los poderes públicos aragoneses a través de la **Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón**. Más adelante en 2016 y como respuesta a las secuelas que la crisis económica había dejado en sectores especialmente vulnerables de la sociedad aragonesa se promulgan la **Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de reducción de la pobreza energética y la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón**. La 1ª prevé la adopción de medidas para reducir la pobreza energética en los hogares aragoneses que se encuentran en situación de dificultad para hacer frente al pago del consumo energético con el que satisfacer sus necesidades domésticas básicas. La 2ª tiene por objeto hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad y emergencia social en las que se encuentran determinados colectivos de la sociedad aragonesa desde dos ámbitos fundamentales, las prestaciones sociales y el acceso a la vivienda.

Muy significativas en el avance hacia la consolidación de la democracia en

Aragón han sido las mejoras que se han producido en la calidad del funcionamiento tanto del Gobierno como de las Administraciones Públicas Aragonesas, gracias a normas como la **Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón** que tiene por objeto regular e impulsar la transparencia en el sector público aragonés, y la participación ciudadana en la planificación, elaboración y evaluación de las políticas públicas que desarrolle el Gobierno de Aragón. Complementan esta norma la **Ley**



En materia de derecho foral, Aragón fue pionera en la regulación de la custodia compartida a través de la Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres.

5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas y la Ley 6/2017, de 15 de junio, de Cuentas Abiertas de Aragón. Estas tres leyes se enmarcan dentro de una estrategia para de un lado impulsar un modelo de Gobierno abierto que genere confianza en los ciudadanos e incentive su participación, garantizando su derecho a ser informados y en consecuencia permitiendo el control de la actuación pública y la exigencia de responsabilidad, y de otro lograr una mejor gobernanza, mejores prácticas regulatorias y un mejor servicio a los intereses generales y a las

demandas sociales. El último paso en la apertura del Gobierno a los intereses y demandas sociales y económicas lo constituye la **Ley 1/2018, de 8 de febrero, de Diálogo Social y Participación Institucional en Aragón**, que tiene un doble objeto: fomentar el diálogo social a través de la creación de un órgano paritario y tripartito, y garantizar la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Aragón a través de su participación en órganos colegiados de la administración aragonesa y sus organismos públicos. Con este doble objetivo se hace partícipes a los agentes sociales en la adopción de medidas que van a afectar al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma. La férrea defensa de los valores democráticos tiene también su claro reflejo en la reciente **Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática, a través de la que Aragón se sumó a las comunidades autónomas que defienden la necesidad de establecer un marco jurídico para las políticas públicas que rija el necesario proceso de conocimiento de los hechos acaecidos en el periodo comprendido entre la proclamación de la II República y la entrada en vigor de la Constitución**. Esta norma reconoce el derecho de información y reparación de las víctimas y se fundamenta en los principios de verdad, reparación y justicia.

Además de las medidas indicadas también son relevantes las políticas públicas destinadas al impulso económico. De un lado las orientadas a racionalizar el gasto público: **Ley 4/2012, de 26 de abril, de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial**, se dirige a las sociedades mercantiles autonómicas para las que diseña actuaciones que mejoren la gestión del sector público empresarial, en coherencia con la política de estabilidad presupuestaria y contención del gasto público. La **Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de**

“

Este rápido recorrido nos da una idea de la riqueza y dinamismo del ordenamiento jurídico aragonés, tanto en su vertiente pública como privada, con esta sección pretendemos seguir dando cuenta a nuestros lectores de todas y cada una de las novedades normativas que se vayan produciendo.



Aragón, cuya finalidad es establecer un marco normativo que regule e instrumente las acciones encaminadas a garantizar la estabilidad presupuestaria y alcanzar una sostenibilidad financiera a medio y largo plazo de la Hacienda Pública aragonesa. Y la **Ley 1/2017, de 8 de febrero, de medidas de racionalización del régimen retributivo y de clasificación profesional del personal directivo y del resto del personal al servicio de los entes del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón**. Para impulsar la actividad del sector privado destaca el **Decreto Ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón**.

Y como colofón no podemos olvidarnos de algunas de las normas que han ido desarrollando las señas de la identidad aragonesa más

características previstas por nuestro Estatuto de Autonomía: la organización territorial propia a la que se refieren la **Ley 9/2009, de 22 de diciembre, de concejos abiertos**: el régimen de Concejo abierto es una forma organizativa de democracia directa de que disfrutaban determinadas entidades locales y la **Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón**, que prevé un tratamiento legal específico para Zaragoza, acorde con sus circunstancias poblacionales y territoriales. **La Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón**, que tiene por objeto reconocer la pluralidad lingüística de Aragón y garantizar a los aragoneses el uso de las lenguas y sus modalidades lingüísticas propias.

Para finalizar, en materia de derecho foral, Aragón fue pionera en la

regulación de la custodia compartida a través de la **Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de padres de Aragón**, que posteriormente pasó a formar parte del articulado del actual **Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas**.

Este rápido recorrido nos da una idea de la riqueza y dinamismo del ordenamiento jurídico aragonés, tanto en su vertiente pública como privada, con esta sección pretendemos seguir dando cuenta a nuestros lectores de todas y cada una de las novedades normativas que se vayan produciendo.

M^a Belén Corcoy de Febrer
Asesora Técnica Dirección General
Relaciones Institucionales y
Desarrollo Estatutario

ARAGÓN Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: 2009-2018



Introducción

En este artículo se realiza un breve balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de los últimos diez años que afecta a Aragón, bien por haber sido nuestra Comunidad Autónoma la recurrente o la promotora de un conflicto de competencias, bien por recaer la doctrina constitucional sobre normas aragonesas.

Se puede afirmar que Aragón no es de las Comunidades Autónomas con mayor conflictividad constitucional. En total, en este período han sido 42 las Sentencias que han resuelto asuntos de índole competencial, ya se trate de recursos de inconstitucionalidad (27), conflictos de competencias (8) o cuestiones de inconstitucionalidad (6). Asimismo, hubo una Sentencia (STC 1/2011) que resolvió acumuladamente un recurso de inconstitucionalidad y cinco conflictos de competencias.

Las competencias de Aragón en materia hidráulica

Uno de los ámbitos en los que más pronunciamientos han recaído es el relativo al régimen jurídico del agua, debiendo destacar especialmente

la **STC 110/2011**, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por La Rioja frente a los artículos del Estatuto de Autonomía de Aragón dedicados al agua, esto es, los arts. 19 y 72 y la disposición adicional quinta. El TC avaló la constitucionalidad de todos ellos, señalando respecto al art. 19 “Derechos en relación con el agua” que era plenamente respetuoso con el orden constitucional de distribución de competencias, al encontrar su anclaje competencial en el art. 72 EAAr y referirse a las aguas que discurran íntegramente por Aragón.

Tampoco vulneran el art. 149.1.22 CE, afirmó esta Sentencia, las competencias de Aragón previstas en el art. 72, relativas a las cuencas intracomunitarias (art. 72.1), a la participación funcional y orgánica en la planificación estatal, respecto de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, que afecten a Aragón (art. 72.2) y a la emisión del informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio, por cuanto se trata de un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado.

Por último, respecto a la gestión de la reserva hídrica de 6.550 hm³ prevista en la disposición adicional quinta, recordó el TC que ya había sido aprobada por las Cortes de Aragón en 1992 e incorporada a la planificación hidrológica de la cuenca del Ebro en 1999. Se trata de una previsión constitucional que no debe ser interpretada como una imposición vinculante para el Estado, a quien le corresponde la fijación de los caudales apropiados en cada momento.

La gestión de dicha reserva hídrica se atribuyó, con posterioridad, a la Comunidad Autónoma de Aragón por la Ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, norma que fue recurrida por el Presidente del Gobierno por diversos motivos, si bien la controversia principal era la citada gestión de la reserva. Fue la **STC 116/2017** la que resolvió el recurso afirmando que la Comunidad Autónoma carecía de habilitación estatutaria para legislar sobre la reserva hídrica de una cuenca intercomunitaria o para atribuir a sus órganos funciones de gestión sobre la misma.

Otra Sentencia a resaltar es la **STC 13/2015**, que estimó el recurso interpuesto por las Cortes de Aragón frente

a varios preceptos de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, referidos todos ellos a cuestiones relacionadas con el trasvase Tajo-Segura. El motivo de su inconstitucionalidad fue el haberse omitido el informe preceptivo exigido por el art. 72.3 EAAr en relación con cualquier propuesta de transferencia de aguas que afecte a nuestra Comunidad Autónoma.

El Archivo de la Corona de Aragón

La **STC 46/2010** resolvió el recurso que el Gobierno de Aragón había interpuesto frente a la disposición adicional decimotercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña, según la cual: “Los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona se integran en el sistema de archivos de Cataluña”.

El recurso fue desestimado, recordando la doctrina establecida en la **STC 31/2010**, en la medida en que la previsión del Estatuto catalán no significa la desaparición de la titularidad y libre disposición estatal sobre estos fondos. Asimismo, el Alto Tribunal reconoció la competencia de Aragón –así como del resto de comunidades integrantes de la antigua Corona de Aragón– en la gestión del Archivo de la Corona, a través del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, tal y como establece la disposición adicional primera de nuestro Estatuto de Autonomía.

El poder de gasto del Estado y su incidencia en las competencias de las CCAA

En materia de subvenciones se han dictado múltiples Sentencias, siendo sin duda la más importante la **STC 130/2013**, que resolvió el recurso interpuesto por el Gobierno de Aragón frente a la Ley 38/2003, general de subvenciones. El pronunciamiento del constitucional supuso una ruptura en la consolidada doctrina acerca de la distribución de competencias en materia de subvenciones. Así, desde la tantas veces aplicada **STC 13/1992** se venía interpretando que, en la medida



en que la actividad de fomento no era un título competencial, la competencia sobre el procedimiento seguía a la competencia sobre la materia, con sujeción en todo caso a la legislación básica sobre procedimiento administrativo común.

Sin embargo, la **STC 130/2013** vino a establecer que, independientemente de la titularidad competencial de la materia objeto de la subvención, la concreta regulación del régimen de la subvención deberá atenerse a lo dispuesto en la Ley general de subvenciones, reconociendo así una nueva capacidad normativa al Estado.

Además, el TC vinculó en esta Sentencia, por primera vez, el alcance del art. 149.1.14 CE (Hacienda general) al gasto público, cuando siempre lo había hecho a la vertiente de los ingresos públicos, otorgándole a dicho título competencial un carácter transversal. Igualmente, justificó la regulación estatal en la competencia derivada del art. 149.1.18 CE, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, porque

“existen otros intereses generales superiores a los de las respectivas CCAA, que hacen necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo”.

Por otra parte, conviene señalar que sobre cuestiones competenciales relacionadas con la actividad subvencional del Estado se han resuelto en este período diversos conflictos de competencias entre Aragón y el Estado por las **SSTC 136/2009, 65/2010, 59/2013, 62/2013 y 163/2013**.

La potestad tributaria de la Comunidad Autónoma de Aragón

En relación la potestad tributaria, fueron dos los impuestos que se recurrieron en estos últimos diez años, el impuesto aragonés sobre el daño al medio ambiente causado por las grandes áreas de venta y el impuesto sobre la contaminación de las aguas (ICA). Ambos fueron avalados por el TC, reconociendo que se habían creado en el ejercicio de la potestad tributaria de las CCAA (art. 132. CE)

y de su autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias (art. 156.1 CE).

Además, en relación al impuesto sobre el daño al medio ambiente causado por las grandes áreas de venta, la **STC 96/2013** afirmó que este tributo perseguía un fin constitucionalmente legítimo, el de sujetar a gravamen la actividad y el tráfico desarrollado por los grandes establecimientos comerciales en la medida que conlleva, de un modo indisoluble, una incidencia negativa en el entorno natural y territorial. Por otra parte, rechazó que el hecho imponible coincidiera con los del impuesto de sociedades, IRPF, IBI o IAE.

Por su parte, la **STC 98/2018** explicó que no había identidad entre el ICA y la tasa municipal por servicios de saneamiento y depuración de aguas, pues entre ambos existían diferencias, en cuanto a su naturaleza tributaria y hecho imponible, por lo que el establecimiento del ICA no suponía una limitación indebida de las potestades tributarias municipales.

Sobre el alcance de la legislación básica en materia de Administración Local

Son varias las decisiones del TC sobre esta materia, debiendo destacar, especialmente, la **STC 210/2014**, que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la ley 9/2009, de Concejos Abiertos de Aragón, por oponerse en algunos aspectos a la legislación básica. El TC, en esta Sentencia, se apartó de la doctrina del “anclaje estatutario” en relación a las competencias sobre régimen local, dando un giro centralizador a su doctrina y afirmar que, pese a la expresión “competencia exclusiva” que utiliza el EAAr, la regulación de los concejos abiertos debe sujetarse a la norma básica estatal.

Por ese motivo, se declaró inconstitucional la regulación del “procedimiento para la autorización de funcionamiento en régimen de Concejo abierto” (art.

16.2) por apartarse en varios aspectos del procedimiento previsto en el art. 29.2 LBRL. Sí que se apreció, sin embargo, constitucional la regulación del número de tenientes alcalde establecidos en la legislación aragonesa, diferente al fijado en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986, porque las normas reglamentarias que dicte el Estado al amparo de la habilitación que realiza la disposición adicional primera de la LBRL no tienen el carácter de norma básica, como sostuvo la STC 214/1989.



Aragón no es de las Comunidades Autónomas con mayor conflictividad constitucional. En total, en este periodo han sido 42 las sentencias que han resuelto asuntos de índole competencial.

Competencias ejecutivas y efectos supraautonómicos

En relación al alcance de las competencias ejecutivas autonómicas, cabe mencionar la doctrina establecida en la **STC 1/2011**, que reconoció que únicamente corresponde a los órganos autonómicos competentes la función de acreditar las actividades y programas de actuación en materia de formación continuada de los profesionales sanitarios. Asimismo, se afirmó que solo las CCAA tienen la facultad de delegar las funciones de gestión y acreditación de la formación continuada en otras corporaciones o

instituciones de derecho público. La Sentencia resolvió acumuladamente los cinco conflictos de competencias planteados por el Gobierno de Aragón, frente a otros tantos convenios de colaboración suscritos por el Estado con varios colegios profesionales de la rama sanitaria, así como el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 44/2003, de ordenación de las profesiones sanitarias.

En cuanto a la posibilidad de que el Estado pueda retener la competencia ejecutiva, como consecuencia de su proyección y eficacia en todo el territorio nacional, el TC recordó que la posible incidencia supracomunitaria de los actos de ejecución ya está implícita en las reglas constitucionales de reparto competencial. En efecto, las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las CCAA, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial. De acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, eso solo será posible cuando, además, la competencia no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación.

Recientemente, la **STC 86/2018** reconoció que la acreditación de los enfermeros para la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios tiene naturaleza ejecutiva y, por tanto, es competencia de las CCAA. Asimismo, en cuanto al registro estatal de profesionales sanitarios, advirtió que el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan competencias ejecutivas en la materia.

Elena Marquesán Diez

Asesora Técnica de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario.



10 AÑOS ANALIZANDO SENTENCIAS DE TRIBUNALES DE ARAGÓN

Diez años comentado Sentencias de los órganos jurisdiccionales en la Comunidad Autónoma de Aragón han dado para analizar el cambio operado en la interpretación de las normas. La sección de Sentencias en Aragón ha reflejado de igual forma la evolución de la sociedad.

En el **ámbito civil** el primer número (diciembre 2008) publicó comentarios sobre la inclusión de los clientes en los Registros de morosos por las Entidades bancarias e inclusive sobre la decisión de los padres divorciados sobre la elección la asignatura de Ética.

En la jurisdicción civil supuso un hito la entrada en vigor del Código de Derecho Foral de Aragón -Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas- que ha permitido numerosas Sentencias interpretando sus preceptos en casación foral. A partir de su entrada en vigor, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en vía de casación foral, ha publicado numerosas Sentencias fijando jurisprudencia sobre aspectos controvertidos de la norma aragonesa.

Así, son numerosos los comentarios sobre diversos aspectos de la custodia compartida y del deber de crianza y alimentos de los descendientes.

De igual forma han sido objeto de análisis, la Sentencias sobre los bienes de Sijena y las pinturas murales en la jurisdicción civil, acciones consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 2/2012, que resolvió un conflicto de competencias planteado por la Generalitat de Cataluña y que fue objeto de comentario y editorial en el número 14 de Actualidad del Derecho en Aragón.

En el **ámbito penal** han sido varios los comentarios sobre delitos de defraudación a la Seguridad Social, la incidencia de la Ley Concursal con las facultades de los Juzgados de



instrucción y sobre la novedad de la delincuencia económica de tipo informático (phising).

Existen análisis de los tipos de números delitos como el alzamiento de bienes o la receptación civil. También Sentencias de actualidad reciente como la que resolvió el incendio en una residencia de la tercera edad. Un repaso por lo comentados publicados hacer tener una foto fija de nuestra sociedad en el trascurso de este tiempo.

En el **ámbito contencioso administrativo** los primeros números comentaron múltiples Sentencias de los accidentes causados por especies cinegéticas en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Son múltiples los comentarios sobre cuestiones procesales que son de interés de los operadores jurídicos, como los supuestos de conexión o las causas de inadmisibilidad de un recurso contencioso administrativo.

También ha supuesto un hito importante, en la materia, la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuestiones como la prescripción de la infracción y de las sanciones cuando existe un silencio administrativo.

En ocasiones puntuales se han comentado Sentencias de órganos

jurisdiccionales de fuera de la Comunidad Autónoma cuando el contenido resultaba de especial relevancia en este territorio, como fue el caso de la Sentencia del Tribunal Supremo que cambió el criterio sobre la tributación de la fiducia aragonesa.

La prohibición de discriminación sindical, la incidencia en los salarios de tramitación para el caso de suspensión del contrato por incapacidad temporal y la discriminación por razón de sexo en el acceso a puestos directivos fueron los primeros comentarios de jurisprudencia del **orden social** de esta revista. Muchos, diversos y heterogéneos, como la propia legislación laboral y de seguridad social, los temas tratados por los colaboradores. La única rama del derecho con una profesión propia y especializada, los graduados sociales.

El Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral fue, un punto de inflexión, un antes y un después en la legislación laboral española y por ende, un cambio en las sentencias y "tema estrella" de los comentarios de jurisprudencia de la revista durante gran parte de estos primeros diez años.

Jorge Orillés Buitrón

Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón

F. Javier Alcalde Pinto

Graduado Social colegiado

DIEZ AÑOS DE LEYES DE DERECHO PÚBLICO ARAGONÉS

Volviendo la mirada al bloque del Derecho público, encontramos que durante la última década las Cortes de Aragón han aprobado poco más de ciento veinte leyes, a las que se suman veintitrés decretos-ley. La elevada cifra puede dar una idea equivocada de la profusión regulatoria en nuestra Comunidad, a la vista del propósito y del contenido de muchas de las normas. De la nómina cabría descontar, además de las dedicadas al Derecho civil, las leyes de presupuestos –por norma anuales, aunque esta regularidad se ha visto alterada últimamente por las vicisitudes parlamentarias - y las muchas leyes que podríamos denominar “financieras de coyuntura” (de autorización parlamentaria al Gobierno para recurrir al endeudamiento o para prestar avales a empresas “sistémicas”), además de otras leyes carentes de interés (modificaciones de leyes luego derogadas, actos singulares de creación de colegios profesionales de ámbito autonómico, declaración de la reserva natural de los Sotos y Galachos del Ebro, ejecución de sentencias anulatorias de las ofertas de empleo público, absorción del Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución, consolidación extraordinaria de empleo sanitario).

La práctica totalidad de las leyes del Derecho público aragonés son solo relativamente originales en sus contenidos, ya que por mor de la globalización jurídica se limitan a incorporar Derecho de la Unión Europea, desarrollar normativa estatal básica y emular regulaciones estatales y autonómicas. Con todo, el enriquecimiento del ordenamiento público aragonés en un período que abarca las legislaturas VII, VIII y IX ha sido muy estimable, y expresa el intenso

desarrollo del Estatuto de Autonomía y la diferente orientación política de tres gobiernos consecutivos de formación siempre plural (PSOE-PAR, PP-PAR y PSOE-CHA). Así lo demuestra, entre otros factores, la conflictividad suscitada por las disposiciones de varias leyes, que ha dado lugar a sentencias del Tribunal Constitucional en todos los sentidos y a compromisos sobre la interpretación de las mismas alcanzados en sede de Comisión Bilateral Aragón-Estado.

“

El enriquecimiento del ordenamiento público aragonés en un período que abarca las legislaturas VII, VIII y IX ha sido muy estimable, y expresa el intenso desarrollo del Estatuto de Autonomía

Excede al propósito de este texto ofrecer un análisis completo de la legislación aragonesa promulgada en este período, y son muchos los criterios clasificatorios posibles y es difícil trazar un mapa normativo preciso y comprensible en este

medio: solo reduciendo la escala y prescindiendo de detalles formales ahora inoportunos, se puede llegar a visualizar la nutrida producción legislativa aragonesa.

En primer lugar, cabría exponer las leyes más identitarias alumbradas en la década, tales como la de convenios de la Comunidad (2011), uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias (2013, precedida de la casi homónima de 2009), aguas y ríos (2014), actualización de los derechos históricos (2018), memoria democrática (2018) y tributación de la fiducia aragonesa en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (2018). A ellas se sumarían las leyes de derechos civiles: víctimas del terrorismo (2008), modificación de la iniciativa legislativa popular (2014), identidad y expresión de género (2018) e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (2018).

A partir de ahí se despliega la legislación institucional organizativa, expresada en las leyes del Presidente y del Gobierno (2009), Consejo Consultivo (2009), Cámara de Cuentas (2009), Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (2013), la modificación de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (2017), y modificación puntual del Consejo de Protección de la Naturaleza (2008). También el gobierno local ha sido objeto de atención, con las leyes de concejos abiertos (2009) y de capitalidad de Zaragoza (2017), y las corporaciones representativas de intereses económicos, con la ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios (2015). Una modificación puntual de la ley de ordenación y participación en la gestión



“ Son las leyes sectoriales -las reguladores de la acción pública en pos del interés general- las que extienden el Digesto aragonés hasta confines lejanos, reconducibles a lugares comunes de la “parte especial del derecho administrativo” tales como territorio y medio ambiente, servicios públicos, políticas sociales e intervención pública en la economía

del agua (2008) sometió plenamente al Instituto Aragonés del Agua a la legislación contractual.

La actividad formal de los poderes públicos de la Comunidad ha sido regulada por las leyes de patrimonio de 2011 (modificada en 2012), estabilidad presupuestaria (2012), contratos del sector público de 2011 (modificada por Decreto-Ley en 2017) y acción concertada para la prestación de servicios de carácter social y sanitario (2016, precedida por un Decreto-ley del mismo año), calidad de los servicios públicos de la Administración (2013), subvenciones (2015), transparencia de la actividad pública y participación ciudadana (2015), integridad y ética públicas (2017) y cuentas abiertas (2017). Por cierto, la “ley de acompañamiento a los presupuestos” de 2016 entraña una intensa revisión del Derecho público aragonés. Una reciente ley de diálogo social y participación institucional (2018) solemniza el “Acuerdo Socioeconómico de Aragón” tripartito de 1989. Pero son las leyes sectoriales -las reguladoras

de la acción pública en pos del interés general- las que extienden el Digesto aragonés hasta confines lejanos, reconducibles a lugares comunes de la “parte especial del Derecho administrativo” tales como territorio y medio ambiente, servicios públicos, políticas sociales e intervención pública en la economía.

De acuerdo con el orden apuntado, encontramos las leyes de urbanismo (2009, modificada en 2013), ordenación del territorio (2009, modificada en 2014, refundida en 2015 y modificada por Decreto-ley en 2017), sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo (2008), centros de ocio de alta capacidad (2009), medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña (2011), contaminación acústica (2010), prevención y protección ambiental (2014), modificación de la ley de montes (2014) y modificación de la de espacios naturales protegidos (2014).

A continuación, seguirían las leyes de regulación y coordinación de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento (2013), coordinación de policías locales (2013, modificada en 2018), servicios sociales (2009), apoyo a las familias (2014), salud pública (2014), servicios de asesoramiento y orientación jurídicos gratuitos (2017), voluntariado social (2018), autoridad del profesorado (2012) y autoridad de profesionales del sistema sanitario y de servicios sociales públicos de Aragón (2013). En este apartado cabría la relevante ley de modificación de la de medidas tributarias y administrativas de 2003 (2013), sobre a ciertos servicios de gestión de residuos.

El plano social se ha visto atendido por las leyes de bibliotecas (2015), juventud (2015), deporte y actividad física (2018), modificaciones de la Ley de espectáculos públicos (2011 y 2016), modificación de la ley de salud (2009), modificación de las leyes de la infancia y la adolescencia (2016),

e investigación e innovación (2018). Por su parte, el plano económico ha soportado las leyes de fundaciones bancarias de 2014 (más allá de la ley de 2010 de modificación de la hoy ya estéril ley de cajas de ahorros), caza (2015), comercio (2015), venta local de productos agroalimentarios (2017), modificación puntual de la ley de horarios comerciales (2017), taxi (2018), modificación de la ley del juego (2011), adaptación de la ley del turismo a la “Directiva de servicios” (2010), modificación de la ley de ordenación farmacéutica (2010), o la modificación de la ley de cooperativas (2010).

Inevitablemente, la coincidencia de la “gran recesión” con el ciclo examinado está en el origen del llamado “Derecho de la crisis económica”, cuyos exponentes, en lo que respecta a las reformas operadas en el aparato público, serían las leyes de reestructuración del sector público empresarial de la Comunidad (2008), medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad para garantizar la estabilidad presupuestaria (2012), racionalización del sector público empresarial (2012, precedida de un Decreto-ley de 2011) y racionalización del

régimen retributivo y profesional del personal del sector público institucional de la Comunidad (2017). En esta infausta rúbrica se inscribirían las normas aplicadas al sector privado, normalmente Decretos-ley (terapia “de choque”): medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón (2008), promoción del empleo (2009), dinamización del sector de la vivienda (2009), ejecución del Plan Impulso 2013 para el crecimiento económico y la protección social (2013) y, por encima de todos ellos, Decretos-ley luego reconvertidos en leyes (el de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda de 2015, predecesor de las respectivas leyes de 2016 de reducción de pobreza energética y de prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda).

Aparte del elenco citado, el ámbito fiscal ha contado con importantes leyes configuradoras de tributos propios y cedidos (modificación de la ley de ordenación y participación en la gestión del agua de 2012, medidas para el mantenimiento de los servicios públicos en la Comunidad de 2015, medidas urgentes

en materia tributaria de 2017 y medidas relativas al impuesto sobre sucesiones y donaciones de 2018).

Por último, baste una referencia final a los Decretos-ley, una de las grandes novedades del vigente Estatuto. Además de los ya citados cabe referir los de modificación de diversas leyes para la transposición de la “Directiva de servicios” (2010), sendos de modificación urgente de los textos refundidos de las leyes de ordenación del territorio y de turismo (2017), el de modificación de las leyes de ordenación de la actividad comercial y de horarios comerciales y apertura de festivos respectivamente (2013), las medidas urgentes para la ejecución de las sentencias dictadas en relación con los concursos para la producción de energía eólica (2016), las medidas urgentes para facilitar la ejecución del Fondo de Inversiones de Teruel (2017) y las medidas tributarias urgentes dirigidas a compensar los efectos de las inundaciones en la cuenca del Ebro (2015).

José Luis Bermejo Latre

Profesor Titular del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza





LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO CIVIL DE ARAGÓN EN ESTOS DIEZ AÑOS

En diciembre de 2008 veía la luz el primer número de la Revista Actualidad del Derecho en Aragón, son diez años en los que la misma ha dado cuenta de las novedades y acontecimientos jurídicos más relevantes en Aragón a lo largo de este decenio. A través de los cuarenta números editados no han faltado noticias, efemérides o sucesos que tuvieran que ver con el Derecho privado. Así, por ejemplo, en el núm. 10 se daba cuenta del acontecimiento más importante acaecido en esta década en relación con el Derecho civil aragonés: la publicación y entrada en vigor del Código del Derecho foral de Aragón; en el núm. 32 se conmemoran los Cincuenta años de la Compilación Aragonesa, precedente inmediato del actual Código foral, pero también del sistema precursor de relaciones entre el Código civil español y el resto de los Derechos civiles españoles que encontraría su reflejo en el art. 149.1. 8ª CE; o en el

núm. 37 se daba noticia de la creación de las dos primeras cátedras de Derecho civil aragonés, reclamadas ya para Aragón desde el Congreso de Jurisconsultos de 1881.

Estos sucesos, y otros muchos, de los que se hace eco la Revista en sus diversas publicaciones demuestran que hoy en día el Derecho civil foral de Aragón es el Derecho común de los aragoneses, el Derecho aplicable por los tribunales, el practicado por los ciudadanos en sus quehaceres cotidianos; y es esta cotidianidad en su uso y la normalidad en su aplicación, la que considero que es la evolución del Derecho civil aragonés en este último decenio y todo ello, a mi juicio, por obra de un texto legal: el Código del Derecho foral de Aragón. Para mostrar esta evolución a lo largo de una década me referiré, a modo de cronista, a los acontecimientos más relevantes en materia de legislación, investigación, docencia y divulgación.

I. Novedades legislativas: Un Derecho para el siglo XXI con esencias del pasado “foral”. No hay ninguna duda que en estos diez años y en materia de Derecho privado la joya de la corona es el Código del Derecho foral de Aragón, que entró en vigor el 23 de abril de 2011. El Código del Derecho Foral de Aragón es obra del tesón de los aragoneses, que desde finales del siglo XIX quisieron hacer un Código en el sentido más clásico de la expresión: un sistema, more geométrico, acompañado de unos principios que permitan su autointegración.

Los preceptos normativos que contiene el vigente Código del Derecho foral de Aragón atesoran los principios seculares del Derecho histórico, vertidos en la Compilación del Derecho civil de Aragón, primero, y reprimados, después, en el actual Código foral; hemos cumplido con aquel deseo: tener un Código

aragonés, si en Madrid no se conseguía hacer un Código para toda España que contuviera también el gusto por lo foral.

El Código foral de Aragón contiene el Derecho civil de un nuevo milenio, está pensando para durar y dar cumplida respuesta a los problemas que se presenten a los aragoneses y otros ciudadanos europeos o nacionales españoles en este siglo XXI.

Sus normas no son meros casos o asuntos; no son, ni siquiera, especiales; son normas generales y directamente aplicables por los tribunales de cualquier lugar del planeta y a variados ciudadanos, no necesariamente aragoneses, si resulta ser él la ley aplicable a través de su designación por la norma de conflicto.

El Derecho civil de Aragón, vuelve a ser un Derecho europeo más en su aplicación, pero también un posible modelo en el que otros legisladores pueden encontrar soluciones.

Frente al Código civil español se presenta ahora como un Derecho moderno e imitable, de hecho, algunas soluciones de la propuesta de nuevo Código civil español presentado por la Asociación de Profesores de Derecho civil acogen instituciones tradicionales del Derecho civil de Aragón, como el testamento mancomunado o la fiducia.

El Código civil español contiene ahora, y a pesar de sus múltiples reformas, un Derecho civil rancio, rural, de otros tiempos.

Podría ahora aplicarse al Código civil español aquellas palabras de Manuel ALONSO MARTÍNEZ dirigidas a su Majestad, la reina Regente Dña. María Cristina, escritas en el Real Decreto de 6 de octubre de 1888, por el que manda publicar el Código civil en la Gaceta de Madrid, en las que decía: “Pocos serán ya hoy en España los que desconozcan la conveniencia de sustituir la



La investigación y desarrollo del derecho civil de Aragón no es solo obra de la academia, ni tan siquiera de los civilistas, sino de todos los operadores jurídicos aragoneses

legislación civil vigente, desparpada en multitud de cuerpos legales promulgados en época gótica, en la Edad Media y en tiempos más recientes, pero siempre distantes de nosotros, y de todos modos retratan estados sociales distintos y aun opuestos, por un monumento legislativo armónico, sencillo y claro en su método y redacción, que refleje fielmente nuestras actuales ideas y costumbres, y satisfaga las complejas necesidades de la moderna civilización Española”.

Hoy ese Derecho distante de nosotros, porque también se aplica en Aragón, es el representado por el Código civil; es el Derecho que debe ser (re)codificado para que ofrezca soluciones en este nuevo milenio.

Y es ahora, el Derecho civil aragonés uno de los Derechos comparados en los que el legislador estatal puede encontrar respuestas, y tal vez las soluciones que ofrece puedan “imponerse por la fuerza de las cosas en legislación civil estatal”. Justamente, lo que en 1888 decía ALONSO MARTÍNEZ respecto del CC., es ahora lo que cabe decir del resto de los Derechos civiles españoles: ellos son el reflejo en el que se ha de mirar el Derecho civil del Estado. Esta afirmación no pretende ser una crítica al Código civil, compañero inseparable de las normas

aragonesas aplicable como Derecho supletorio, que ha cumplido y sigue cumpliendo su papel, sino al legislador estatal que debe velar por proporcionar a sus ciudadanos, también a los aragoneses y al resto de los territorios forales, un Derecho acorde con los tiempos.

Pero para que esta obra aragonesa de gran calidad y al servicio de los ciudadanos no deje de estarlo es preciso que normas de Derecho público, especialmente tributarias, no ahoguen su bondad gravando a los ciudadanos con más dureza que lo haría el legislador nacional, único competente para diseñar, por ejemplo, el impuesto de sucesiones.

II. La investigación: La escuela de Zaragoza. Creo no equivocarme si afirmo que, en este último decenio, el Derecho civil aragonés vive un siglo de oro en lo que atañe a su investigación y desarrollo.

La investigación del Derecho civil aragonés cuenta con un grupo de Investigación y desarrollo del Derecho civil de Aragón (IDDA <http://gidda.unizar.es>) que nació hace casi dos décadas (2003) como grupo consolidado del Gobierno de Aragón (S-29) bajo la dirección del maestro Delgado. En la actualidad lo dirige su discípula, la Dra. Bayod. A la iniciativa de este grupo se debe la Revista de Derecho civil Aragonés, editada por la IFC desde 1995; la Biblioteca Virtual de Derecho argones (BIVIDA), financiada por el Gobierno de Aragón, dirigida científicamente por los doctores Delgado y Serrano; El Manual de Derecho civil aragonés, editado desde 2006 por el Justicia de Aragón, así como los Comentarios al Código foral vigente, Código del Derecho foral de Aragón. Concordancias, Doctrina y jurisprudencia, editados en 2015 por el Gobierno de Aragón, tienen su base científica en este grupo de investigación.

Pero la investigación y desarrollo del Derecho civil de Aragón no es sólo

obra de la academia, ni tan siquiera de los civilistas, sino de todos los operadores jurídicos aragoneses. El Derecho civil aragonés, signo de identidad de Aragón y los aragoneses (art. 1.3 EEAA), es un punto de encuentro de todas las profesiones jurídicas: abogados, notarios, registradores, jueces, fiscales, penalistas, administrativistas, fiscalistas, etc., que escriben, estudian, desarrollan y aplican este Derecho, sin ellos y sin su entrega y magisterio no podríamos hablar de este siglo de oro de la civilística aragonesa. De ello daba

III. La docencia. El Derecho civil aragonés, aun sin estar amparado por un plan de estudios, ha sido siempre objeto de enseñanza en la Facultad de Derecho de Zaragoza. Desde Riopollés y Casajús siempre ha habido algún catedrático de Derecho civil interesado en la materia, pero también canonistas, romanistas o historiadores. En los años 50, de la mano del profesor Lacruz, a través del seminario “Diego de Covarruvias” se estudiaba e investigaba el Derecho civil aragonés; tras la CE, se impartió de forma reglada en los estudios

Derecho civil, las guías docentes y la Memoria del Plan de estudios, señalan como objetivo de la enseñanza del Derecho civil (ya lo era desde 1978) “el especial contexto jurídico-privado de la Comunidad autónoma aragonesa. El estudiante, desde el comienzo de su formación, debe tener en consideración la pluralidad de ordenamientos jurídicos privados prevista en la Constitución española: el de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio —entre las que se encuentra la aragonesa— y el estatal”. Lo que, a mi juicio, sanciona que la enseñanza del Derecho civil en la Universidad de Zaragoza debe partir de la exposición del Derecho civil aragonés y sus relaciones con el resto de los Derechos civiles españoles en cada una de las asignaturas de Derecho civil previstas en el plan de estudios en cada momento vigente.

III. La divulgación. En este último decenio, el Derecho civil aragonés ha vivido un dulce momento que ha venido impulsado por las Administraciones públicas aragonesas, que destinan fondos a su seguimiento, observancia y divulgación, financiando cursos, seminarios, comentarios, etc. Tal vez ello, no sea más que el cumplimiento de la ley: así lo demanda el Estatuto de Autonomía o la Ley del Justicia de Aragón, pero sin voluntad política, empeño y amor a nuestro Derecho todo ello quedaría en papel mojado, por ello en esta tarea y en esta década el Gobierno de Aragón, a través de la Consejería de Presidencia, las Cortes aragonesas, el Justicia y la Diputación provincial han mostrado una especial sensibilidad por este Derecho y han contribuido con ello a su desarrollo y normalización en su aplicación y conocimiento.

Carmen Bayod López
Catedrática de Derecho civil



cuenta esta Revista al dar noticia de diversas publicaciones debidas a prácticos del Derecho en su núm. 13 en el que se informa de la presentación de la obra *Memento Experto, Derecho foral de Aragón*, coordinada por el notario José Luis Merino o en el núm. 14 de la monografía del diplomático, ya fallecido, Paz Agüeras, editada por el Justicia; con anterioridad, en el núm. 11, se dio cuenta también de la obra *La casación foral aragonesa*, en la que se aunó el foro y la academia bajo la coordinación del Dr. Bonet.

de tercer ciclo, cursos que impartió el profesor Delgado y luego junto a él sus discípulos.

No será hasta la modificación del plan de estudios de Derecho en el año 2000 cuando aparezca por primera vez en un plan de estudios la enseñanza del Derecho civil aragonés.

En la actualidad, y desde 2010, en los estudios de Grado en Derecho se mantiene la asignatura de Derecho civil aragonés, pero, además, en el resto de las asignaturas de

DIEZ AÑOS PROMOVRIENDO LA DIFUSIÓN DEL DERECHO ARAGONÉS

Las instituciones aragonesas han apostado por la investigación y la difusión de cuestiones que afectan a nuestro derecho y a nuestras señas de identidad.

Así, con motivo de ofrecer una visión histórica y jurídica de la declaración estatutaria de Aragón como nacionalidad histórica, se publicó la obra *Aragón, nacionalidad histórica*, escrita por el profesor Jesús Morales.

En materia de Derecho foral se han editado varias obras, principalmente de carácter práctico y divulgativo: *Algunas cuestiones prácticas en materia de Derecho civil aragonés*, de Carmen Bayod e *Introducción y antecedentes históricos del Código del Derecho Foral de Aragón*, de José M^a Bescós. Por su parte, varios profesores de la Universidad de Zaragoza, dirigidos por Jesús Delgado Echevarría, realizaron la obra *Código del Derecho Foral de Aragón. Concordancia, doctrina y jurisprudencia*.

Asimismo, con el objetivo de acercar todas estas cuestiones, especialmente a los escolares, se han editado varias guías didácticas que versan sobre el Estatuto de Autonomía, el Derecho foral aragonés, el territorio de Aragón y la identidad aragonesa.

Por su parte, el Justicia de Aragón ha realizado una ingente labor de difusión del Derecho aragonés, tanto público como privado, sin olvidar tampoco la recuperación de fuentes históricas que tan importantes son para los investigadores y estudiosos de la materia. Aunque no resulta posible reseñar toda esta producción bibliográfica, ha de dejarse constancia de algunas de estas publicaciones, sin perjuicio, desde luego, del interés e importancia que tienen todas ellas.

En lo que afecta al Derecho público, la Institución ha llevado a efecto nuevas ediciones del *Derecho Público Aragonés*, dirigido por Antonio Embid

Irujo, lo que permite ofrecer, en un volumen, un examen general de la legislación administrativa aragonesa.

Por lo que se refiere al Derecho privado, hay que dar cuenta de una obra que proporciona una explicación global del Derecho foral, como es el *Manual de Derecho civil aragonés*, dirigido por Jesús Delgado Echevarría y coordinado por María Ángeles Parra Lucán, que ha sido, asimismo, reeditado. Una obra de perspectiva general es la de José Antonio Serrano *El Derecho civil aragonés en el contexto español y europeo*.

Finalmente, hay que destacar, como se ha anunciado, la edición de fuentes y de obras históricas que permiten explicar el sentido de la regulación vigente y que ésta sea consecuente con la tradición jurídica aragonesa, sin perjuicio de la necesidad de adaptar el Derecho a los cambios y necesidades sociales.

Redacción:
Director de la Publicación:
Secretaría:
Consejo de Redacción:

Edificio Pignatelli • Paseo María Agustín, 36 • 50071 Zaragoza • Teléfono: 976 713 214 • e-mail: ada@aragon.es
Julio Embid López • Director General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario
Patricia Asensio Moreno • Jefa de Servicio de Estudios Autonómicos
Ángel Dolado Pérez • Justicia de Aragón
Javier Hernández García • Lugarteniente del Justicia de Aragón
María Jesús Lite Martín • Secretaria General del Justicia de Aragón
Mario San Miguel Amo • Asesor de Comunicación del Justicia de Aragón
Elena Marquesán Díez • Asesora Técnica de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario.
M^a Belén Corcoy de Febrer • Asesora Técnica de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario.
Jorge Ortilles Buitrón • Presidente de la Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón
Carmen Bayod López • Catedrática de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza
F. Javier Alcalde Pinto • Vocal del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Aragón
www.estatutodearagon.es • www.eljusticiadearagon.com • www.unizar.es/derecho

Acceso a la publicación digital:
Diseño y maquetación:
Depósito Legal:
ISSN:

Hellobook S.L.
Z-299-2009
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.



el Justicia de Aragón

