

# ACTUALIDAD DEL DERECHO EN ARAGÓN

AÑO VIII N° 35 | Diciembre 2017



## ÍNDICE

- 1 EDITORIAL
- 2 NOTICIAS JURÍDICAS
- 5 DESARROLLO ESTATUTARIO
- 8 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
- 12 SENTENCIAS DE TRIBUNALES DE ARAGÓN
- 20 EL JUSTICIA DE ARAGÓN
- 22 DOCTRINA JURÍDICA

Consulta nuestro ejemplar online o descárgate el PDF en:  
[http://www.estatutodearagon.es/revista\\_actualidad](http://www.estatutodearagon.es/revista_actualidad)

## AL CÉSAR, LO QUE ES DEL CÉSAR

Cuenta la historia que hace casi dos milenios nació en Fenicia, en el actual Líbano, un maestro de juristas llamado Domicio Ulpiano. Durante años ejerció de Prefecto del Pretorio en el Imperio Romano. Este era un cargo de plena confianza del Emperador, ajeno a las órdenes de otros mandos militares y que tenía como misión dirigir como fuerza de élite la Guardia Pretoriana. Además, Ulpiano fue un afamado escritor y participó en la elaboración de numerosas obras de Derecho Romano antes de caer asesinado por aquellos a los que comandaba. Según su punto de vista los preceptos del derecho eran tres: vivir honestamente, no dañar a nadie y dar a cada uno lo que es suyo. Veinte siglos después pensamos que estos preceptos siguen siendo perfectamente válidos.

Tras más de dos décadas de litigios, negociaciones y desencuentros los llamados “Bienes de Sijena” han vuelto a nuestra Comunidad Autónoma. La devolución de estos tesoros culturales es un éxito de todos los aragoneses, que reconoce nuestro tesón y nuestros derechos, haciendo justicia. Simplemente aplicamos el tercero de los preceptos del derecho del maestro Domicio Ulpiano: “dar a cada uno lo que es suyo”.

Nada ha tenido que ver la política en esta restitución, salvo que algunos entiendan que es opinable el cumplimiento de las leyes. Un juez dictó sentencia y unos funcionarios de nuestra

Comunidad Autónoma la ejecutaron y hoy, los Bienes de Sijena se encuentran donde nunca debieron salir, en el Real Monasterio de Santa María de Sijena.

Originalmente éste había sido concebido en la Edad Media como el monasterio cristiano principal para las hijas religiosas de los nobles aragoneses y catalanes. Dicen que hasta finales del siglo XIX, era una de las pinacotecas más importantes de nuestra península. En 1983 las monjas de Valldoreix vendieron a la Generalitat de Catalunya algo que no era suyo, por tanto, dicho acuerdo es nulo al ser contrario a la ley.

En tres de los cuatro Evangelios de la religión cristiana se cuenta la historia de Jesús de Nazaret entrando en Jerusalén y siendo preguntado por los tributos que debían pagar los judíos a los romanos. Este le pidió que le enseñasen una moneda de curso legal con las que se pagaban estos impuestos y en ella vio la cara del Emperador romano. Con ingenio y somarda, Jesús les respondió: “Dar pues a César lo que es de César y a Dios lo que es de Dios”. Nosotros sólo añadiríamos una cosa: darle a Aragón lo que es de los aragoneses. Seguimos creyendo que la justicia sigue teniendo vigencia.

**Julio Embid López**  
*Director General de Relaciones  
Institucionales y Desarrollo  
Estatutario.*

## ENTREVISTA A JAVIER LAMBÁN, PRESIDENTE DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

# “LA VUELTA DE LOS BIENES DE SIJENA HA SIDO ESTRICTAMENTE UNA CUESTIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA LEY”



**El Presidente de Aragón defiende que el regreso de las piezas es “un éxito de todos” y asegura que el Gobierno va a seguir litigando para recuperar el patrimonio de los aragoneses.**

Los bienes de Sijena ya están en el Monasterio. ¿Cómo vivió el regreso?

Estuve toda la noche colgado al teléfono con la consejera de Educación, Cultura y Deporte, Mayte Pérez, quien me iba informando del desarrollo del dispositivo. Fue un día de tensión que acabó con un final feliz. Los bienes han vuelto a casa y esto es un éxito de todos, del Ejecutivo actual y de los anteriores, y también del alcalde de Villanueva de Sijena. Desde aquí quiero hacer un reconocimiento expreso al letrado de los servicios jurídicos de la DGA que ha llevado el caso, Alberto Gimeno, y a los técnicos del

Gobierno de Aragón que viajaron a Lérida y pasaron por momentos complicados dentro del museo. Como digo, esto es un éxito de todos y una demostración de que los aragoneses dependemos solo de nosotros mismos para conseguir nuestras causas legítimas. La unión de la sociedad y de las instituciones aragonesas es la única garante del cumplimiento de la justicia legal y social, la única que puede devolvernos la dignidad.

Algunas voces achacan la vuelta a una cuestión política y a la aplicación del artículo 155.

Niego la mayor. El regreso de los bienes al Monasterio de Villanueva de Sijena, de donde nunca debieron salir, ha sido estrictamente una cuestión de cumplimiento de la ley, de una sentencia que daba la razón a Aragón y que la Generalitat, primero, y el Gobierno central, después, han intentado obstaculizar con constantes recursos. El Gobierno de la Nación tendría que haber ejecutado la sentencia y

haber entregado los bienes antes del día 11 de diciembre, fecha que marcó el juez para el regreso de los bienes. Pero no quiso cumplir la sentencia y nos vimos obligados a ir con nuestros técnicos a buscar las piezas a Lérida, auxiliados por la Guardia Civil. Repito, esto es una cuestión estrictamente judicial, de cumplimiento y respeto al Estado de Derecho. Nada ha tenido que ver la política, salvo que algunos entiendan que es opinable el cumplimiento de las leyes. Mi Gobierno estará siempre al lado de la ley.

¿Cómo interpreta los recursos judiciales que presentó el ministro de Cultura, Íñigo Méndez de Vigo, responsable por el artículo 155 de esta cuestión y la retirada posterior de algunos de ellos?

Dije hace unos días que creía que el ministro Méndez de Vigo nos tomaba por tontos a los aragoneses y que han primado más un puñado de votos en Cataluña, que a la larga se ha demostrado que son

pocos, que el cumplimiento de la legalidad. Y eso para un Gobierno que se supone que gobierna para todos los españoles es muy grave. Pero lo que más me preocupa de las declaraciones que ha estado haciendo el ministro en las últimas semanas y, sobre todo, el día que anunció que iba a retirar el último recurso, es su disposición a presentar un recurso de casación ante el Supremo para que los bienes regresen al Museo de Lérida de nuevo. Supongo que, si finalmente el Gobierno que se conforma en Cataluña es de corte independentista, sus dirigentes no dudarán en recurrir al Supremo. Como aragoneses nos hemos sentido desamparados por el Ejecutivo central, quien ha avalado en repetidas ocasiones la estrategia de la Generalitat en este litigio.

**El día que los bienes regresaron a Aragón, Cataluña expresó sus dudas sobre la conservación de las piezas. ¿Qué tiene que decir ante estas acusaciones?**

Les respondería que al contrario que la Generalitat, que ha entregado algunas piezas en estado lamentable y otras incluso las ha extraviado, nuestros técnicos trabajan con rigurosidad y profesionalidad en la conservación y restauración de los bienes. Por tanto, habrá que exigir responsabilidades por el estado de los bienes. Estas semanas nuestros técnicos ya están trabajando in situ en la elaboración de un informe sobre las 43 piezas recuperadas y su estado de conservación. Los bienes que estaban expuestos en el Museo de Lérida son los que, a priori, presentan mejor estado de conservación. Pero aún es pronto para sacar conclusiones. En cualquier caso, ya hemos encargado la redacción del plan director del monasterio, en concreto, a los arquitectos que rehabilitaron el palacio de la Aljafería. Dentro de ese plan se abordará el proyecto museográfico que va a alojar estas piezas y más que puedan venir. Ya hemos

“ *Las relaciones entre dos comunidades vecinas como las nuestras deben ser fraternales y trabajamos para que se produzcan de manera coordinada, como lo han sido siempre a lo largo de la historia. Existen lazos históricos, culturales, sociales, económicos... que no podemos perder.*

encargado también el estudio sobre todas las obras del cenobio que están por el mundo, no solo en Cataluña. Habrá algunas que quizá podamos recurrir y otras en las que habrá que valorar nuestras posibilidades legales y también presupuestarias.

**Una vez lograda la vuelta de los bienes de Sijena, ¿cómo va a conseguir el regreso de las pinturas murales de la Sala Capitular?**

En este caso, también existe ya una sentencia a favor de Aragón. El 4 de diciembre, el Juzgado número 2 de Huesca resolvió el incidente de oposición a la ejecución de la sentencia interpuesto por el MNAC y la Generalitat y descartó celebrar una nueva vista oral con los peritos de las partes sobre la conveniencia del traslado. Ahora, deberá dictar ya una resolución acordando hacer efectiva la sentencia y poniendo fecha para la devolución. Nosotros vamos a persistir para que acaben volviendo, lo que estoy seguro que ocurrirá. Ya he solicitado al presidente del Gobierno de España, Mariano Rajoy, una reunión para abordar los conflictos judiciales abiertos por el arte sacro aragonés y para pedirle que este asunto

se incluya en el orden del día de la próxima Comisión Bilateral Aragón-Estado. Pero mucho me temo que las instituciones de la Comunidad tendrán que seguir trabajando en la más absoluta soledad política e institucional para conseguir la vuelta de todo el patrimonio aragonés radicado en la comunidad catalana.

**Otro de los litigios abiertos es el que hace referencia a los 113 bienes de las parroquias del Aragón Oriental. ¿Ve factible que sigan el mismo camino que las piezas de Sijena?**

En este caso, el Obispado de Barbastro-Monzón no ha accedido a delegar en el Gobierno de Aragón las acciones judiciales correspondientes. Por tanto, no podemos exigir que vuelvan con pleno derecho por no tener la titularidad y, como tampoco le han sido otorgados poderes para poder hacerlo, no podemos iniciar vía judicial como en Sijena. Son el Obispado de Barbastro-Monzón y el de Huesca los que deben reclamar este patrimonio a su homólogo de Lérida. Se trata de un conflicto interno de la Iglesia. No obstante, mantenemos el ofrecimiento para seguir la misma estrategia que con Sijena, que ha demostrado ser un éxito.

**¿Cómo cree que pueden afectar estos litigios a las relaciones entre Aragón y Cataluña?**

Nunca nos hemos planteado este conflicto, ni ningún otro, en el ámbito de una relación beligerante con Cataluña. Las relaciones entre dos comunidades vecinas como las nuestras deben ser fraternales y trabajamos para que se produzcan de manera coordinada, como lo han sido siempre a lo largo de la historia. Existen lazos históricos, culturales, sociales, económicos... que no podemos perder. Desde Aragón queremos contribuir a resolver el conflicto, pero sin que ese espíritu de concordia lleve a nuestra Comunidad a renunciar a sus legítimos intereses.

## LA FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD, UN OASIS PARA LA REFLEXIÓN SOBRE ASUNTOS POLÍTICOS DE ACTUALIDAD

La Fundación para Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico “Manuel Giménez Abad” ya ha cumplido 15 años. Se constituyó el 18 de abril del 2002 para honrar de forma permanente la memoria del parlamentario aragonés, Manuel Giménez Abad, asesinado por ETA el 6 de mayo de 2001.

En este tiempo, las actividades desarrolladas en cumplimiento de sus objetivos fundacionales, que fueron contribuir a la investigación, conocimiento y difusión de la institución parlamentaria y del modelo de distribución territorial, han convertido a la Fundación en un referente nacional

e internacional, en un oasis para la reflexión sobre política y parlamento, organización territorial, Iberoamérica y terrorismo.

La colección titulada “Cuadernos Manuel Giménez Abad” que publica estudios relacionados directamente con los fines de la institución y otros más vinculados a la actualidad, suma 14 números, que se pueden consultar y descargar libremente en la web de la Fundación, además de numerosas publicaciones sobre Derecho Constitucional nacional y comparado, federalismo y terrorismo, entre otras. La agenda de la Fundación Manuel Giménez Abad para el próximo mes

de febrero, incluye dos citas de gran interés, tituladas “Mito e historia en la formación de Monarquías y Estados” y “Descentralización constitucional y organización local en Iberoamérica” respectivamente, a las que han sido invitados prestigiosos analistas.

Asimismo, hasta el día 25 de febrero pueden presentarse trabajos al concurso de cortometrajes “Valores educativos y ciudadanos” organizado dentro de la Vigésimo tercera edición de Festival de Cine de La Almunia y dirigido a centros docentes no universitarios de ámbito nacional.

[MÁS INFORMACIÓN](#)

## ACTO DE HOMENAJE A LA INSTITUCIÓN DEL JUSTICIA DE ARAGÓN

Como cada 20 de diciembre, El Justicia de Aragón, Fernando García Vicente, presidió el acto de homenaje a la figura del Justicia, en la plaza de Aragón de Zaragoza ante el Monumento al Justiciazgo y con motivo del 426º aniversario de la ejecución de Juan de Lanuza V, decapitado por orden de Felipe II por defender las leyes aragonesas.

“La muerte del Juan de Lanuza fue un crimen de Estado y un acto de violencia. En recuerdo de aquellos

acontecimientos, nos reunimos para rechazar la violencia de todo tipo y manifestación” dijo García Vicente, en una breve intervención ante los representantes de las principales autoridades de Aragón e instituciones jurídicas.

Tras depositar la tradicional corona de laurel a los pies del Monumento, un gesto que compartieron el resto de Instituciones, El Justicia de Aragón se dirigió a los presentes a los que agradeció su presencia “por el apoyo



que supone a la Institución y a los valores que reivindica de defensa de la legalidad”.

## JORNADAS Y ACTOS INSTITUCIONALES DEL COLEGIO OFICIAL DE GRADUADOS SOCIALES DE ARAGÓN



El pasado 16 y 17 de noviembre, cómo viene siendo habitual el Colegio Oficial de Graduados Sociales de Aragón celebró las Jornadas y Actos Institucionales.

La inauguración de las Jornadas se realizó a cargo de D. Román García

Oliver, Director Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Aragón y D. David Oroz Alquezar, Presidente del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Aragón. Seguidamente se celebró la Primera Ponencia sobre la “Ley de Medidas urgentes del Trabajo Autónomo”, a cargo de D. Álvaro Bajén de UPTA y D. Angel Gálvez de CEAT. Finalizando la jornada con un vino español.

El viernes 17 la primera ponencia tuvo por título “La Prevención de Riesgos laborales y su incidencia en la Relación Laboral”, impartida por D. Andreu

Sánchez, Responsable de Asesoría Jurídica de ASPY Prevención. La última de las ponencias estuvo a cargo de Dña. Ana María Orellana Cano, Presidenta de la Sección 1ª de la Sala de lo Social del TSJ de Andalucía. A continuación tuvo lugar la Clausura de las Jornadas por Dña. María Angeles Júlvez León y D. David Oroz.

Por la tarde tuvieron lugar las Juras y Promesas Profesionales en la Sala de Audiencias del TSJ de Aragón y por la noche la Cena de Hermandad y Entrega de Reconocimientos Profesionales en el Hotel Silken Reino de Aragón de Zaragoza.



## LEY 9/2017, DE 19 DE OCTUBRE, POR LA QUE SE REGULAN LOS SERVICIOS DE ASESORAMIENTO Y ORIENTACIÓN JURÍDICOS GRATUITOS DE ARAGÓN (BOA DE 31 DE OCTUBRE DE 2017)

El pasado 30 de noviembre de 2017, entró en vigor la Ley 9/2017, de 19 de octubre, por la que se regulan los servicios de asesoramiento y orientación jurídicos gratuitos de Aragón que tiene por objeto regular, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, los **servicios de asesoramiento y orientación jurídicos gratuitos previos al proceso para quienes pretendan reclamar la tutela judicial de sus derechos e intereses**, cuando tengan por objeto evitar el conflicto procesal o analizar la viabilidad de la pretensión.

La finalidad de la ley es garantizar esta cobertura a **aquellas personas que, por alguna de sus características personales o económicas no pueden sufragar el coste** de aspectos relacionados con el asesoramiento y orientación derivados del derecho a la tutela judicial efectiva siendo considerados como un servicio social público.

Con esta Ley, se da cumplimiento al **mandato previsto en el artículo 24 y 119 del texto constitucional y de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial**, en aras a la consecución de la gratuidad de la justicia, cuando lo disponga una ley, y en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar, procediéndose al establecimiento de una legislación que dota de un marco legal que da garantía y solvencia profesional a los Colegios de Abogados prestadores de estos servicios.

Los servicios incluidos en esta ley **complementan las prestaciones de asistencia jurídica definidas en la legislación nacional** y son los siguientes:

- **El servicio de asistencia y orientación jurídica a inmigrantes**, que consiste en un servicio de consultas y tramitación jurídica para inmigrantes sobre derecho de extranjería, derecho migratorio y de protección internacional, para todo trámite administrativo con aplicación de la normativa reguladora de extranjería, así como para cualesquiera de sus recursos en vía administrativa y cualquier otra tramitación administrativa que

deba realizar en la Comunidad Autónoma de Aragón en orden a garantizar su protección jurídica como ciudadanos.

- **El servicio de asesoramiento jurídico individualizado a mujeres**, que incluye la orientación jurídica puntual y gratuita en los temas que la solicitante plantee así como la formación necesaria y el apoyo preciso para la realización de los trámites de solicitud para la asistencia jurídica gratuita.
- **El servicio de orientación y asistencia jurídica penitenciaria**, que facilita información, orientación y asistencia jurídica sobre legislación penitenciaria, régimen disciplinario, cumplimiento de penas y medidas judiciales y derechos en general a todos los reclusos que se encuentren internos en los centros penitenciarios situados en Aragón, así como a los menores de edad internados en centros de reforma ubicados en la Comunidad Autónoma. También orientará sobre situaciones de carácter jurídico que pudieran dar lugar a designación de letrado del turno de oficio en los ámbitos civil, laboral y administrativo, así como facilitar la designación de abogados por el turno de oficio cuando esta no haya sido automática y mejorar la comunicación con los abogados de oficio ya designados cuando esta no hubiera sido posible.

En cuanto al ámbito personal de aplicación, tienen derecho a estos servicios:

- **Los inmigrantes que se hallen en algún municipio de la Comunidad Autónoma de Aragón** y se encuentren en situación de riesgo de exclusión social,
- **Las mujeres residentes en Aragón**, incluyéndose expresamente en este derecho los servicios previstos en la Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las mujeres víctima de violencia en Aragón, y
- **Los internos recluidos en centros penitenciarios** situados

en la Comunidad Autónoma de Aragón, sin recursos económicos suficientes

- **Los menores de edad internos en centros de reforma** ubicados en Aragón.

Como hemos referido, la **gestión y prestación** de los servicios de asesoramiento y orientación jurídicos gratuitos corresponde a los **Colegios de Abogados de Aragón**, a través de sus abogados colegiados en ejercicio y adscritos a los mismos, con **acreditada experiencia y formación especializadas**, de acuerdo con los criterios establecidos por los Colegios de Abogados de Aragón.

De otro lado, se contempla la **financiación** de estos servicios públicos, estableciendo que el Gobierno de Aragón **subvencionará con un carácter finalista y con cargo a sus dotaciones presupuestarias** la implantación y prestación de los servicios de asesoramiento y orientación jurídicos gratuitos por los Colegios de Abogados de Aragón.

En cuanto a los **Servicios que tengan contrato en vigor con algún departamento del Gobierno de Aragón**, se indica que seguirán ejecutándose durante el plazo acordado hasta que finalice su vigencia, **sin la posibilidad de aplicar prórroga alguna**. Y aquellos que estuvieran en periodo de prórroga finalizarán esta sin que se les pueda acordar otra prórroga suplementaria.

Por último, se prevé el correspondiente **desarrollo reglamentario** por el Gobierno de Aragón, previa **consulta con los Colegios Abogados de Aragón**, entendiéndose que, mientras tanto, las prescripciones técnicas particulares de los concursos adjudicados en vigor o los contratos de adjudicación servirán de normativa de desarrollo de los servicios ya existentes.

**Eva M<sup>a</sup> Salas Brosed**  
Asesora Técnica de la SGT del  
Departamento de Ciudadanía y  
Derechos Sociales



## LEY 10/2017, DE 30 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN ESPECIAL DEL MUNICIPIO DE ZARAGOZA COMO CAPITAL DE ARAGÓN

En el Boletín Oficial de Aragón nº 231, de 1 de diciembre de 2017, aparece se publica la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón.

La ley consta de siete capítulos, que agrupan sesenta artículos; dos disposiciones adicionales; cinco disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

Dicha Ley atiende al requerimiento contenido en el artículo 87, Ley de capitalidad, de nuestro Estatuto de Autonomía, que dispone con un claro carácter imperativo: “Zaragoza, como capital de Aragón, dispondrá de un régimen especial establecido por ley de Cortes de Aragón.”

Las especiales características del Municipio de Zaragoza, reclamaban un tratamiento legal específico que favoreciera un gobierno municipal eficaz y eficiente, acorde con sus circunstancias poblacionales y territoriales, y que respondiera a unas necesidades competenciales que difieren, objetivamente, del resto de municipios aragoneses.

Entre dichas características, sin orden de relevancia, estarían las siguientes, la implantación de dotaciones y equipamientos, directamente determinados por la presencia de las instituciones autonómicas; los servicios de carácter supramunicipal afrontados en el interior de su término municipal; la ubicación en el Municipio de instituciones o centros de carácter estatal, como la Academia General Militar; su efectiva condición como capital turística de la Comunidad Autónoma de Aragón, lo que justifica el establecimiento de reglas especiales en función de los millones de visitantes que anualmente pasan por la ciudad; el número de residentes, no sólo el más elevado de Aragón, sino el que sitúa a Zaragoza entre las cinco primeras de España por población y la

relevancia de la ciudad zaragozana en los ámbitos económico, social y cultural, así como su proyección europea e internacional.

En cuanto a su contenido, la ley prevé algunas cuestiones de naturaleza organizativa, no solamente referidas a la propia estructura del Municipio de Zaragoza, sino exigidas por la conveniente y peculiar relación a establecer entre las Administraciones autonómica y municipal.

Se considera así muy importante la previsión de **un Consejo Bilateral de Capitalidad de carácter permanente, con atribución de concretas funciones, integrado por representantes de la Comunidad Autónoma y del Municipio**, para la coordinación funcional entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza en el ejercicio de sus respectivas competencias y responsabilidades, así como en la prestación de servicios.

Completa el mínimo indispensable de disposiciones orgánicas y competenciales un esquema básico de funcionamiento del órgano bilateral, previendo directamente en la ley la forma y periodicidad de sus sesiones, el quórum de celebración y aprobación y constatación de acuerdos. Todo ello, sin perjuicio de confiar al propio órgano la concreción reglamentaria de este esquema.

Este órgano representativo de ambas partes, por lo demás, resulta ahora necesario o conveniente, a partir de los postulados de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (ley 27/2013, de 27 de diciembre), fundamentalmente los que se deducen de los principios de prohibición de duplicidad o solapamiento de las competencias y sostenibilidad financiera. En cuanto a lo primero, la Exposición de motivos de la mencionada ley 27/2013 no deja lugar a

dudas, porque, en sus propias palabras, “esta reforma (...) persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”. En cuanto a lo segundo, porque la racionalización pretendida afecta a la estructura organizativa de la Administración local, “de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”.

En lo que se refiere al orden competencial, y con exquisito respeto a las invulnerables facultades reservadas al Estado en el Ordenamiento jurídico, **la ley potencia ciertas competencias municipales, siempre en el marco de una colaboración institucional, y con el exclusivo objetivo de ampliar y mejorar la calidad de los servicios de la ciudad de Zaragoza.**

Por ello, la ley reconoce un ámbito especial de competencias propias del Municipio de Zaragoza, bien porque se derivan de la ley estatal básica y con los límites que ello implica, o de la legislación estatal y autonómica de carácter sectorial, bien porque la Comunidad Autónoma traslada, a través de esta ley, competencias calificadas también como propias que pertenecen originariamente al ámbito competencial de aquélla y que se plasman en leyes sectoriales.

Pero el ámbito competencial no solo abarca aquellas competencias que se consideran propias del Municipio de Zaragoza, sino que también se regulan las relaciones con el Gobierno de Aragón incorporando la presencia del Ayuntamiento en determinadas comisiones autonómicas como manera de reforzar la singularidad de Zaragoza en el entramado administrativo autonómico.



Ese deseo de colaboración se plasma claramente en materias troncales como ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de competencia autonómica, o en transporte, cuestión de capital importancia, articulando potentes mecanismos de participación municipal sin menoscabar las potestades y responsabilidades del Gobierno de Aragón.

Se prevé, por otra parte, una cláusula genérica de competencias delegadas, estableciendo el modo y los instrumentos de traslados competenciales, así como sus consecuencias en el orden financiero.

La ley refuerza el esquema de corte parlamentario del gobierno local, que se concreta, entre otras, en una diáfana separación entre el Pleno y el órgano ejecutivo municipal -o Gobierno de Zaragoza-, reconfigurando las funciones del órgano ejecutivo, de modo que apunten mucho más a la gestión y a la preparación de las políticas municipales.



*Por otra parte, esta ley exige configurar un régimen singular de financiación, cuyos parámetros básicos se establecen directamente en la misma*

En lo que se refiere al contenido procedimental, se establecen determinadas reglas especiales para la aprobación de las normas reglamentarias típicas de las Entidades locales, teniendo en cuenta, por supuesto, la especial configuración, representatividad y función de la ciudad de Zaragoza en el esquema de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ello incluye, aunque condicionada a las irrenunciabes facultades estatutarias y normativas de la Comunidad autónoma aragonesa, algunas facultades del Municipio zaragozano en los desarrollos reglamentarios de esta ley.

Debe hacerse una especial referencia a la participación del municipio de Zaragoza en el desarrollo reglamentario de la ley, condicionada a las irrenunciabes facultades estatutarias y normativas de la Comunidad Autónoma aragonesa. El reconocimiento de un trámite especial de comunicación al máximo órgano municipal de los proyectos de reglamento que desarrollen cualquier aspecto de esta ley, elaborados por el Gobierno autonómico, con carácter previo a la aprobación del correspondiente decreto, para que el Municipio informe preceptivamente sobre su contenido, respeta no sólo las previsiones estatutarias y el procedimiento formal de elaboración de normas reglamentarias, sino el propósito esencial de esta ley.

Por otra parte, **esta ley exige configurar un régimen singular de financiación**, cuyos parámetros básicos se establecen directamente en la misma, salvando todas las determinaciones y criterios específicos que habrán de fijarse partiendo de aquellos.

En lo que al sistema de financiación respecta, la ley define un método específico de provisión de los recursos económicos necesarios para el desenvolvimiento del municipio de Zaragoza en el desarrollo eficaz de su ámbito competencial.

La Comunidad Autónoma de Aragón participará en el desarrollo y gestión de las distintas actividades derivadas de las competencias atribuidas al Ayuntamiento de Zaragoza por la presente ley, así como de las que se deriven de la legislación sectorial autonómica vigente, que se definirán a través de un convenio bilateral.

Además, la Comunidad Autónoma de Aragón contribuirá a través de la aplicación de la regulación de la participación de los entes locales en los ingresos de esta Comunidad Autónoma, estando dicha aportación cuantificada, en tanto no se apruebe la citada regulación. Igualmente, la Comunidad Autónoma de Aragón participará en la financiación del municipio de Zaragoza mediante los créditos destinados al ejercicio de las

competencias que pudieran ser delegadas, así como con las inversiones en infraestructuras de carácter supra-municipal que se realicen en el término municipal de Zaragoza.

Como garantía del compromiso del Gobierno de Aragón con la financiación de Zaragoza, se incorpora una cautela en el sentido de exigir un informe municipal cuando se produzca una iniciativa de la Comunidad Autónoma de Aragón que pudiera determinar la reducción de los ingresos municipales.

Por otro lado, la Diputación Provincial de Zaragoza podrá colaborar con el municipio de Zaragoza en la financiación de las infraestructuras, equipamientos, obras y servicios de competencia municipal en sus barrios rurales o de interés general, a través del correspondiente convenio. De este modo, se respeta también el ámbito decisorio de la Diputación Provincial de Zaragoza, no incluyendo ninguna exigencia u obligación y remitiéndolo al concurso de voluntades de ambas entidades locales.

La tramitación de la Ley dio comienzo con la Orden del Consejero de Presidencia de 3 de marzo de 2016 por la que se ordenaba la elaboración del Anteproyecto de Ley de Régimen Especial del Municipio de Zaragoza y se encomendaba a la Dirección General de Administración Local la elaboración del mismo.

En la elaboración del anteproyecto de ley por parte del Departamento de Presidencia, han participado representantes del Ayuntamiento de Zaragoza, así como distintos Departamentos del Gobierno de Aragón según las materias afectadas. Tras la aprobación del proyecto de ley por el Gobierno de Aragón y la remisión de éste a las Cortes aragonesas para su aprobación como ley, se da término a una larga andadura que comenzó en el año 2009 y que ha alcanzado su propósito en la presente legislatura.

**M<sup>a</sup> Victoria Rodríguez Cativiela**  
Jefa de Servicio de  
Régimen Jurídico Local

# COMENTARIO A LA SENTENCIA N.º 116/2017, DE 19 DE OCTUBRE, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE DIVERSOS PRECEPTOS DE LA LEY ARAGONESA 10/2014, DE 27 DE NOVIEMBRE, DE AGUAS Y RÍOS

1. Por sentencia n.º 116/2017, de 19 de octubre, del Tribunal Constitucional, publicada en el BOE n.º 278, de 16.11.17, se estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley aragonesa 10/2015, de 27 de noviembre, de aguas y ríos.

2. La sentencia comentada, tras exponer en sus antecedentes la síntesis de los argumentos esgrimidos por el Abogado del Estado que compareció en la representación del Presidente del Gobierno y la de las alegaciones formuladas por los Poderes públicos de la Comunidad, el Gobierno de Aragón y las Cortes de Aragón, por medio del Abogado de la Comunidad y de la Letrada de las Cortes, quienes, correlativamente, asumieron la representación del Gobierno autonómico y de su Asamblea Legislativa, razona sobre las cuestiones sustanciales planteadas en el debate seguido ante el Alto Tribunal, partiendo para ello de lo que, en el recurso, constituye el fundamento esencial de la demanda: la vulneración, por el conjunto de preceptos impugnados de la citada ley regional, del artículo 149.1.22ª de la Constitución y del principio de gestión unitaria de la cuenca hidrográfica, que emana de la doctrina constitucional y del que constituye manifestación y enuncia el artículo 14.1 del texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2000, de 20 de julio.

3. El desarrollo argumental del primer bloque, -sustancial-, de preceptos cuya constitucionalidad se cuestionaba por el Presidente del Gobierno, venía a combatir el reconocimiento de una competencia autonómica en materia de aguas cuyo objeto sería la gestión de la

reserva hídrica de 6.550 hm<sup>3</sup> estatutariamente reconocida, lo que, a juicio de la Abogacía del Estado, vulneraba el principio de unidad de cuenca hidrográfica, "...que, en razón de su carácter supracomunitario, deben ser gestionadas por el Estado de forma unitaria" (f.j. 1º).

4. El del segundo bloque, afectando a un número inferior de preceptos, se centraba en la extralimitación en el ejercicio de competencias autonómicas que incidía igualmente sobre el principio de unidad de cuenca, aun cuando la regulación por la Comunidad en tales casos no se sustentase en la gestión de la reserva estatutaria.

5. Sintetizada así la esencia del recurso, el Tribunal pasa a resumir a continuación su doctrina acerca del régimen de competencias sobre las aguas continentales e intercomunitarias, elaborada a partir de su precedente sentencia 227/1998, de 29 de noviembre.

a) Partiendo del concepto de cuenca hidrográfica y de su constitucionalidad, se fija la relevancia del principio de unidad de gestión, desarrollado, en particular, en su sentencia 30/2011, de 16 de marzo, y, conforme a su formulación en dicha resolución, "...la Sentencia citada concluye destacando que el conjunto de los intereses manifiestamente supracomunitarios en presencia debe ser gestionado de forma homogénea, lo que excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación del régimen jurídico y administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma (FJ 16)" (f.j. 2º.a)), correspondiendo al Estado concretar las

modalidades técnicas que aseguren la administración unitaria del recurso (sentencias 32/2011, 192/2012, 13/2015 y 196/2015).

b) El alcance de la competencia de la Comunidad en materia de aguas, partiendo del derecho estatutario de los aragoneses a disponer de abastecimiento de agua (artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía); la participación de la Comunidad en la fijación de los caudales ambientales (artículo 19.2); los límites territoriales de su competencia exclusiva (artículo 72.1); su participación en la planificación hidrológica y en los órganos estatales de gestión sobre la libertad de configuración del legislador estatal de los mecanismos y sistemas de participación y cooperación (artículo 72.2); así como la interpretación constitucional de la disposición adicional quinta sobre la reserva de agua de la cuenca del Ebro y del carácter no vinculante para el Estado, -por medio de la fijación de caudales en la planificación hidrológica-, de la 'consideración' de las Cortes de Aragón al respecto.

6. Desde tal doctrina, el Tribunal niega que el recurso tuviera un mero carácter preventivo sobre su "...tacha común de inconstitucionalidad, basada en que los preceptos impugnados se proyectan sobre ámbitos ajenos a las competencias estatutarias (...), con vulneración del art. 149.1.22 CE" (f.j. 3.a)), lo que conduce al núcleo del debate, con independencia del grado de congruencia en su formulación por el Abogado del Estado, de "...no haber sido impugnadas normas de otras Comunidades Autónomas de análogo contenido" (f.j. 3.b)) o de la variación argumental de las tesis mantenidas en anteriores recursos

sobre la materia; y niega, -sobre el examen preliminar de su contenido sustantivo-, cualquier eficacia a las denominadas cláusulas de salvaguarda de la competencia estatal en los preceptos impugnados a los efectos de la sanación de los vicios de inconstitucionalidad en los que pudiera haber incurrido la ley autonómica, circunscribiéndose el principio de conservación de la ley y su interpretación secundum Constitutionem a los límites de la prohibición de "...la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5)" (f.j. 3.d), in fine), quedando el juicio de constitucionalidad al margen del contraste entre la legislación estatal básica y la ley autonómica parcialmente impugnada.

**7.** De este modo, como idea central sobre la que gira la sentencia, concluye el Tribunal que su doctrina "... en materia de aguas destaca constantemente la indudable necesidad de articular mecanismos de participación, cooperación y coordinación en materia de política hidráulica, pero de esta noción nuclear no cabe en modo alguno extraer la conclusión de que proporcione soporte o justificación para determinaciones unilaterales del legislador autonómico que impliquen desplazar o, de cualquier otro modo, alterar o perturbar la competencia exclusiva que la Constitución atribuye al Estado sobre las aguas de las cuencas intercomunitarias, en los términos en que ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional" (f.d. 3º, in fine).

**8.** De ahí, en el análisis del primer bloque de la impugnación -el que viene referido a la relación entre la competencia estatal y la gestión de la reserva estatutaria- y sobre su previa doctrina fijada en las sentencias 110/2011, 30/2011 y 128/2016, se centra el Tribunal en destacar el alcance del principio de

competencia, que impide que su definición venga sometida a condición so pena de menoscabo de la posición constitucional del ente titular y del carácter de la prescripción condicionada a futuro de técnica de asunción de competencias ajena al procedimiento y a los mecanismos de reforma estatutaria.

**9.** De este modo, no cabrá condicionar por una Comunidad el contenido normativo de una competencia estatal ante la perspectiva de una futura ampliación competencial, sin perjuicio de la capacidad de propuesta de la Comunidad en la forma prescrita por el ordenamiento jurídico-constitucional, pues "una Comunidad Autónoma no puede asumir más potestades, competencias en sentido propio o funciones, sobre las ya recogidas en su Estatuto en vigor, si no es mediante modificaciones normativas que quedan extramuros de su capacidad de decisión. No puede tampoco ni pretender tal asunción por la sola autoridad de sus órganos ni anticipar en sus normas, como aquí se ha hecho, los resultados de una tal hipotética modificación competencial" (f.j. 4º.a)).

**10.** Y la anterior consecuencia se cualifica, adicionalmente, por el límite sustancial que supone "...la relevancia constitucional del principio de unidad de cuenca, plasmada de modo inequívoco, entre otras, en las SSTC 30/2011 y 32/2011, [que] actúa como límite para el margen de configuración del que dispone no ya el legislador autonómico, sino el propio legislador estatal" (f.j. 4º.b)), lo que impide, en suma, que "...una Comunidad Autónoma pueda asumir por cualquier vía, incluida la de transferencia o delegación mediante una ley orgánica de las previstas en el artículo 150.2 CE, competencias de desarrollo legislativo o ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma (STC 32/2011, de 17 de marzo, FJ 9)" (f.j. 4.b)).

**11.** Y así concluye la sentencia, en relación con los preceptos que condicionaban la gestión unitaria del recurso con fundamento en la gestión autonómica de la reserva estatutaria -y que luego examinará específicamente en la aplicación del juicio de constitucionalidad sobre tal conclusión para cada uno de los preceptos cuestionados, determinado el alcance de la competencia estatal-, que "tal vicio de incompetencia no queda salvado por la circunstancia de que la Ley aragonesa someta estas atribuciones a condición, consistente en la previa transferencia, delegación, encomienda, convenio o cualquier otra modalidad de desplazamiento de la titularidad o el ejercicio de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.22 CE, porque con ello traspasa el ya aludido doble límite, cuyo núcleo se puede resumir en estos enunciados: (i) someter a condición esta asunción competencial pone de relieve la radical falta de competencia del legislador aragonés, y (ii) no resultaría constitucionalmente admisible que el legislador estatal, único competente en la materia, abordara una reforma que comportara una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias en sentido incompatible con el principio de unidad de cuenca".

**12.** En la ponderación de los distintos artículos cuya constitucionalidad se cuestionaba por la Abogacía del Estado salva el Tribunal el mandato dirigido a los Poderes públicos aragoneses para velar por la inscripción de la reserva hídrica estatutaria en el Registro de Aguas de la Administración General del Estado, por su carácter orientador y "...lícita manifestación de la participación y la colaboración de la Comunidad..." (f.d. 5.b)), no vinculante para el Estado y, por tanto, respetuoso con la competencia estatal; la genérica y abstracta previsión de "...participación en la ordenación de los usos del agua, incluida la participación preceptiva en los procesos de autorización de concesiones en los procesos de autorización de concesiones en

el marco de la reserva...” en tanto que el precepto no concreta cómo se articulará tal participación, que queda reservada a su libre configuración por el legislador estatal en el ejercicio pleno de su competencia material y como su titular (f.d. 5.c)); y la elaboración por el Gobierno de la Comunidad de planes sectoriales sobre regadíos y otros usos en el marco de las competencias autonómicas, como “...una manifestación de la necesidad de cooperación y coordinación entre las distintas planificaciones que afectan al territorio y a la ordenación de recursos hidráulicos...”, excepto “...en la referencia que contiene a la ‘transferencia’ de competencias, que no resulta constitucionalmente admisible...” (f.d. 5.f)).

**13.** Finalmente, respecto de los preceptos agrupados en el segundo bloque, el Tribunal analiza, caso por caso, cada uno de los supuestos, manteniendo la constitucionalidad del mandato que habilita a la creación del registro administrativo denominado Registro de Seguridad de presas, embalses y balsas de Aragón, cuyo objeto se limita a infraestructuras hidráulicas en aguas

intracomunitarias, aun cuando pueda tener un carácter potencial y al margen de su virtualidad material y actual (f.j. 6.a)); las funciones atribuidas a la Administración autonómica (expresamente, por la ley objeto de recurso, al Instituto Aragonés del Agua) en materia de reservas naturales fluviales sobre la competencia de la que es titular la Comunidad en materia de espacios naturales protegidos; así como su informe en materia de actos y planes de las distintas Administraciones públicas con incidencia en el territorio y sobre su concreto objeto, constituyendo las dos últimas sendos supuestos de manifiesta concurrencia competencial cuya regulación por el legislador autonómico no es objeto de reproche por el Tribunal.

**14.** Por el contrario, el Tribunal declara inconstitucionales y nulos, en relación con este segundo bloque de la impugnación por incurrir en un exceso competencial y, por tanto, por no quedar amparados en mecanismos y técnicas de coordinación y coordinación, los que regulan con un carácter condicionante la intervención de la Administración autonómica en la

tramitación de procedimientos de concesión o autorización -vertidos a cauce público o reutilización de aguas regeneradas- o le atribuyen el ejercicio de la función de policía de aguas y cauces.

**15.** Se está, por tanto, ante una sentencia que, sobre la titularidad y la indisponibilidad de una competencia exclusiva a favor del Estado, rechaza, como causa de extralimitación, cualquier condicionamiento a futuro que pudiera afectar a su libre configuración por el legislador estatal, siquiera ese condicionamiento pudiera tratar de ampararse en una previsión estatutaria o en la aplicación de los mecanismos correspondientes a las técnicas de relación interadministrativa, todo ello en cuanto tal cauce es ajeno e ignora los procedimientos específicos a los que debe sujetarse cualquier reforma estatutaria, reforzándose, asimismo, la formulación constitucional del principio de unidad de gestión y administración del recurso hídrico sobre el valor del principio de unidad de cuenca.

**Luis F. Biendicho Gracia**  
*Letrado de la Comunidad Autónoma*



## EL TC DECLARA INCONSTITUCIONAL LA LEY VALENCIANA QUE PERMITÍA A LAS CORTES VALENCIANAS REVOCAR POR PÉRDIDA DE CONFIANZA A LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA Y SOLICITAR SU COMPARECENCIA OBLIGATORIA PARA RENDIR CUENTAS

La STC 123/2017, de 2 de noviembre estima el recurso de inconstitucionalidad planteado por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular frente a determinados preceptos de la Ley 10/2016, de la Generalitat Valenciana, por la que se modificaba la Ley 9/2010, de designación de senadores o senadoras en representación de la Generalitat Valenciana.

El recurso se dirige, de una parte, contra la posibilidad de que los senadores designados por las Cortes Valencianas puedan ser revocados por la propia asamblea autonómica en caso de “pérdida de confianza” y, de otro lado, frente a los artículos que establecen la comparecencia obligatoria de los citados senadores ante la cámara autonómica.

Antes de proceder a analizar las dudas de inconstitucionalidad planteadas, la Sentencia efectúa unas consideraciones generales acerca de los senadores que son designados por las CCAA, de conformidad con el art. 69.5 CE. Así, el Alto Tribunal entiende que estos Senadores cuentan con su “propia especificidad” proveniente de que, mediante su designación, las CCAA participan de modo directo en la integración de un órgano constitucional del Estado. No obstante, continúa la Sentencia, ese carácter propio o específico, debe conciliarse, en todo caso, con la esencial “igualdad de estatus” entre unos y otros miembros de la Cámara, cualquiera que sea su origen electivo.

Del mismo modo, el TC afirma que el mandato prescrito en el art. 67.2 de la Carta Magna, según el cual “Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo” resulta sin duda aplicable también a los senadores a los que se refiere el art. 69.5 CE y que esa libertad de mandato consiste “en una libertad frente al Estado (en su más amplio sentido), en cuya virtud el Ordenamiento no puede prestar

su sanción o fuerza de obligar a acto alguno que pretenda predeterminar el ejercicio por el diputado o senador de sus funciones como tal y que provenga ya de sus electores (cuerpo electoral o, en su caso, poderes públicos), ya del partido o grupo del que forma parte”.

A partir de todas estas premisas, el TC examina los preceptos impugnados por los senadores recurrentes. En primer lugar, la Sentencia analiza la objeción relativa a la posibilidad de que los grupos parlamentarios puedan solicitar la comparecencia de los senadores de designación autonómica “para rendir cuentas” ante la Asamblea autonómica y que las solicitudes de comparecencia tengan “carácter obligatorio”.

La STC 123/2017 afirma que las normas autonómicas pueden prever que los miembros de las respectivas asambleas interesen la presencia, a efectos estrictamente informativos, de los senadores a los que se refiere el art. 69.5 CE porque se trata de un concreto aspecto de sus competencias sobre la propia organización institucional. Sin embargo, lo que las normas autonómicas no pueden, continúa el TC, es imponer deber de tipo alguno sobre aquellos senadores. Por ello, ambas previsiones son declaradas inconstitucionales, tanto por razones competenciales como sustantivas, porque “el legislador autonómico ha pretendido establecer, sin base estatutaria alguna, deberes de comparecencia y rendición de cuentas sobre senadores que, una vez designados, son (...) miembros de un órgano constitucional del Estado que quedan como tales sustraídos, en tanto sigan en el ejercicio del cargo, a toda disciplina por norma alguna de las Comunidades Autónomas”. Además, “la imposición sobre los senadores de designación autonómica de una tan atípica rendición de cuentas ante la Cámara (ante una de sus comisiones) supone situar a aquellos en una inequívoca situación de subordinación a la asamblea, o de dependencia política de la misma, al

modo de relación fiduciaria que vincula a un gobierno parlamentario (...) y contraviene explícitamente, de este modo, lo prescrito en el artículo 67.2 CE”.

Asimismo, la Sentencia declara también inconstitucional y nulo el precepto que establece la posible revocación del nombramiento del senador, por la Asamblea autonómica, en caso de “pérdida de confianza”. Sobre dicha impugnación, reitera el TC que, en relación a los senadores de designación autonómica, la potestad constitucional y estatutaria de las CCAA se ciñe a su designación en cada legislatura autonómica, al posible establecimiento de algunas condiciones e incompatibilidades adicionales a las definidas en la Constitución o en la LOREG y a la eventual previsión de solicitudes parlamentarias de información. De ninguna manera, continúa el TC, el legislador autonómico tiene competencia para “completar el régimen jurídico” del “cese” de estos senadores. Ni tampoco podría hacerlo el legislador estatal por cuanto supondría una vulneración de la citada interdicción de todo mandato imperativo sobre los miembros de las Cortes Generales (arts. 66.1 y 67.2 CE).

Por último, la Sentencia añade que, junto a las infracciones ya señaladas, los artículos declarados inconstitucionales vulneran, asimismo, el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (ex art. 23.2 CE), derecho que, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, protege también al titular del cargo para mantenerse en el mismo y ejercerlo sin perturbaciones ilegítimas y, como perturbaciones ilegítimas, califica el TC a todos los preceptos enjuiciados en el presente proceso constitucional.

**Elena Marquesán Díez**  
*Asesora Técnica de la DG de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario*



## ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

### SIJENA: EL TRIUNFO DEL ESTADO DE DERECHO Y DE LA JUSTICIA

**Comentario de la Sentencia nº. 229/2017, de fecha 30 de noviembre de 2017, de la Audiencia Provincial de Huesca, dictada en Apelación civil Nº. 288/2015: “desestimación de los recursos de apelación interpuestos contra Sentencia nº. 48/2015, de fecha 8 de abril de 2015, del Juzgado de Primera Instancia Nº.1 de Huesca, dictada en Procedimiento ordinario Nº. 160/2012, que declaró la nulidad de pleno derecho de las compraventas perfeccionadas entre las monjas Sanjuanistas (Sijena) y la Generalitat de Cataluña en 1983 y 1992, y con el Museo de Arte de Cataluña (MNAC), en 1994”.**

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca desestima los recursos de apelación interpuestos por la Generalitat de Cataluña y por el MNAC confirmando íntegramente la Sentencia de la instancia de declaración de nulidad de pleno derecho de las compraventas perfeccionadas entre las monjas Sanjuanistas (Sijena) y la Generalitat de Cataluña en 1983 y 1992, y con el Museo de Arte de Cataluña en 1994, declarando que la propiedad de los bienes objeto de dichos contratos es de la Orden Sanjuanista del Real Monasterio de Sijena, reintegrándose de este modo al propietario la posesión material y, por lo tanto, el traslado de los bienes al Monasterio de Sijena.

La Sentencia fundamenta su decisión desestimatoria de los recursos de apelación en la acreditada nulidad de pleno Derecho de las compraventas enjuiciadas pues se eludió por completo la observancia del régimen regulador de los Bienes de Interés Cultural y la preceptiva intervención previa, de las Administraciones Públicas competentes, como el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma de Aragón.

Se confirman las causas de nulidad de pleno derecho decretadas por la Sentencia de la instancia como son la Ilícitud de la causa (arts. 1.275, 1.305 y 1.306 del Código Civil). Se ocultó en todo momento la servidumbre

pública, conocida por ambas partes intervinientes, de que eran bienes de un Monumento Nacional, indivisible, pues el excepcional valor artístico del Monasterio justificó que fuera declarado monumento nacional Por Real Orden de 28 de marzo de 1923, publicada en la Gaceta de Madrid de fecha 5 de abril de 1923.

En segundo lugar, Ilícitud del objeto de los contratos de compraventa (artículos 1.271, 1.272 y 1.305 del Código Civil), pues se han enajenado bienes integrantes de un Bien de Interés Cultural, siendo éste un objeto “res extra commercium”.

Y como tercer elemento esencial de los contratos de compraventa enjuiciados, el consentimiento de las partes, está viciado, y por tanto, también es nulo, al amparo del art. 6.3º. del Código Civil, (Haber traspasado las partes los límites de la autonomía privada infringiendo norma imperativa o prohibitiva), “Los actos contrarios a las normas imperativas y a las prohibitivas son nulos de pleno derecho”, y Artículo 1255 del Código civil, Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público”, por la evidente vulneración de la LEGISLACIÓN PROTECTORA DE PATRIMONIO CULTURAL.

Así, la Ley 16/85, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en su Disposición Adicional Primera ha venido a otorgar el carácter de Bienes de Interés Cultural a los que hubieran sido declarados histórico-artísticos con arreglo a la anterior legislación. En definitiva, como destaca la sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero, esta Disposición Adicional viene “a atribuir la nueva denominación y las consecuencias derivadas de su inclusión en el Régimen que la Ley establece para los que ya estaban declarados”.

Dentro del régimen jurídico que para dichos bienes establecen los artículos 14 y siguientes de la Ley 16/1985,

de 25 de junio, interesa destacar, inicialmente, dentro de este régimen de protección de los bienes de interés cultural, máxima categoría de protección administrativa-cultural, que el artículo 14.1 establece a los efectos de aplicación de esta Ley el concepto de bien inmueble remitiendo al Código Civil (artículo 334), pero ampliando además dicho concepto a “cuantos elementos puedan considerarse consustanciales con los edificios y formen parte de los mismos o de su entorno o lo hayan formado, aunque en el caso de poder ser separados constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o a usos distintos del suyo original, cualquiera que sea la materia de que estén formados y aunque su separación no perjudique visiblemente al mérito histórico o artístico del inmueble al que están adheridos”.

Estamos, pues, ante un concepto extensivo de bien inmueble, ampliando lo previsto sobre tal concepto en el artículo 334 del Código Civil, ya que considera parte del bien inmueble, entre otros, 4º. “Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de uso u ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo”.

Esta obvia precisión debe hacerse por cuanto que el artículo 27 de la Ley de Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 dispone que “tendrán carácter de Bienes de Interés Cultural “en todo caso, los bienes muebles contenidos en un inmueble que haya sido objeto de dicha declaración y que ésta los reconozca como parte esencial de su historia”. Con ello, se exige que la declaración haga expresa referencia a los bienes muebles para que estos puedan entenderse comprendidos en la misma; pero es claro que tal declaración expresa se exige precisamente respecto de los bienes muebles, y no respecto de aquellos que tienen propiamente la consideración de inmueble, por ser parte integrante del mismo (vid. artículo 334, 3º, 4º y 5º



## ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

del Código Civil, y, específicamente artículo 14 de la Ley 16/1985).

Resulta pues inequívoco que nos encontramos ante lo que la Legislación denomina hoy un “Bien de Interés Cultural”. Y debe resaltarse que cuando el año 1923 se produjo la declaración, ésta recayó sobre el inmueble con todas sus partes integrantes. O, por decirlo de otra manera, es evidente que cuando se declara un edificio Bien de Interés Cultural (o en su día Monumento Nacional) la declaración comprende también sus cornisas, sus columnas, sus capiteles, sus bajo relieves, los frescos o pinturas de sus paredes, sus puertas, y, en general, todo aquello que se encuentra unido al

inmueble formando parte integrante del mismo, de forma que no puede separarse sin quebramiento de la materia o deterioro del objeto.

Quiere con ello decirse que, no habiéndose notificado previamente estas enajenaciones ni a la Administración del Estado ni a la Diputación General de Aragón, conforme a lo señalado, y teniendo los bienes vendidos que puedan considerarse consustanciales al Real Monasterio de Sijena, partes integrantes del mismo, el carácter de Bienes de Interés Cultural por estar comprendidos dentro de la declaración realizada el año 1923 (sería el caso de las pinturas murales, sepulcros, puertas, esculturas y relieves),

dichas enajenaciones adolecen de un vicio de nulidad absoluta o radical, de pleno Derecho, lo que determina la nulidad de la misma por evidente infracción del ordenamiento jurídico por vulneración de una norma de orden público, artículo 36.2º. y artículo 38.1. de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y en consecuencia, nulidad de pleno derecho ex. Artículo 6.3 y 1255 del Código Civil, lo cual confirma íntegramente la Sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca.

**Alberto Gimeno López**

*Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón*

## PACTO SUCESORIO CON REVERSIÓN A LOS INSTITUYENTES E INSTITUCIÓN DE NUEVA HEREDERA

### **Comentario a la Sentencia del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 2 de Barbastro, de 14 de noviembre de 2017.**

Los que nos dedicamos a la divulgación del Derecho, y en especial del Derecho Civil Aragonés (a mi criterio, siguiendo al profesor Serrano, mal llamado “derecho foral” y no directamente “derecho civil aragonés”), tenemos muchas veces que dejar claro que nuestro ordenamiento jurídico civil no es algo “anecdótico” o “residual” y sí que es algo plenamente vigente, y de aplicación directa, sobre todo en materia de sucesiones y familia en general.

La Sentencia que me ocupa trata y aplica al caso concreto, y en la actualidad, precisamente diversas figuras de nuestro derecho sucesorio: pactos sucesorios entre cónyuges, institución de herederos en capítulos matrimoniales, reversión de la herencia a los instituyentes en caso de cumplimiento (o no cumplimiento) de determinadas condiciones, voluntad de los otorgantes, etc...

Los hechos objeto de controversia en el procedimiento judicial seguido ante

el juzgado barbastrense se pueden resumir en:

1. En 1961 el matrimonio formado por Antonio y Carmen, en escritura de capítulos matrimoniales, instituyen heredera a su hija María, con el pacto de que “si la heredera muere sin hijos y sin testar, revertirá la herencia a los instituyentes o sobreviviente, al objeto de nombrar nuevo heredero entre sus hijos”.
2. María, la hija instituida heredera, fallece en 1998, sin haber dejado descendencia, pero habiendo otorgado testamento en favor de su esposo (demandado), el cual, en el año 2007 acepta la herencia de su esposa, incluyendo entre los bienes relictos las fincas en su día heredadas y que no considera revirtieron.
3. Carmen, la madre instituyente en su día, que sobrevive a su hija María, instituye nueva heredera a otra de sus hijas Ángeles (demandante), entre otros bienes de los que ella considera revirtieron al fallecimiento de María sin hijos. Fallecida Carmen, su hija Ángeles

acepta notarialmente la herencia de su madre, e inicia el procedimiento judicial para que se declare que las fincas en su día incluidas en la herencia de su hermana María debieron revertir a la instituyente sobreviviente Carmen, y que por lo tanto, por herencia de ésta, deben pasar a ser declaradas de su propiedad.

4. Como cuestiones no menos importantes, aunque accesorias, indicar que en la escritura de aceptación de herencia de María otorgada por su esposo, se dejó constancia por el notario interviniente dejó constancia de que “no me exhiben dicha escritura”, en relación con las capitulaciones matrimoniales que establecieron los pactos sucesorios de Antonio y Carmen, y que el Registrador en una nota simple informativa emitida sobre las fincas en el año 2015, no hace mención alguna a la prohibición de gravar, y enajenar, ya la reserva de disposición que a favor de Carmen existía, sí que lo hacía en otra nota del año 2001.

Bajo estas premisas la litis se configura en si la reversión se produjo o no



## ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

tras el fallecimiento de María, y si el marido heredero de María es legítimo titular de los bienes o no, y siendo el núcleo gordiano, como indica la Sentencia, el saber si la voluntad del causante en capítulos matrimoniales y, en consecuencia, si el testamento otorgado por la esposa del demandado es ajustado a derecho.

La Jueza de Instancia analiza el marco legal con citas doctrinales de prestigiosos civilistas aragoneses como el profesor Delgado Echeverría o el notario Calatayud Sierra, con referencia del primero al principio general “*Standum est chartae*”, que hoy recoge el art. 3 del Código de Derecho Foral de Aragón (reiteramos que a nuestro criterio debería ser el Código de Derecho Civil de Aragón, sin el “foral”), en cuanto a que los únicos límites del citado principio de liberalidad en los pactos son que no resulten de imposible cumplimiento o sean contrarios a la Constitución o a las normas imperativas del Derecho Aragonés.

La cita a Calatayud Sierra se aplica al estudio de la controversia en la sucesión paccionada, con un estudio

incluso de derecho comparado en relación a los Derechos Civiles catalán o navarro (no forales), y como finalidad “estimular que los hijos permanezcan en la casa familiar y mantengan el patrimonio de ésta, históricamente de naturaleza agrícola y ganadera, sirviendo, de esta forma, para regular ordenadamente el tránsito entre generaciones”.

La cuestión litigiosa es solucionada en la Sentencia objeto de este comentario, desde la fijación de que el pacto, tal como mantenía la parte actora, era que existía reversión si se daba una de las dos condiciones: fallecer sin testar o sin hijos, y no como pretendía la parte demandada, que bastaba que se hubiera testado, aunque no se hubiera tenido descendencia, para que no existiera la reversión, en consonancia con lo previsto en el art. 387.3 del CDFR: “La institución quedará sin efecto cuando el instituido premuera al instituyente sin dejar descendientes...”. Y para ello la juzgadora acude a una prueba objetiva de la voluntad que llevó a los instituyentes en su día a acordar esa forma respecto a su sucesión, que

el cónyuge sobreviviente, Carmen, cuando fallece su hija, María, instituye nueva heredera a su otra hija Ángeles, y en concreto señala en el texto de la Sentencia: “Esta interpretación se ve reforzada con los propios actos de uno de los otorgantes, es to es, Carmen, que conociendo el contenido y voluntad con que se otorgaron las capitulaciones (pues fue otorgante en las mismas), una vez fallecida su hija instituida heredera en aquéllas, otorga nuevo testamento...”

El fallo de la Sentencia estima la demanda, declarando que sobre las fincas hay un derecho hereditario de Ángeles, que el titular registral, esposo de María no tiene ningún derecho de dominio sobre ellas, condenando al demandado a estar y pasar por dichas declaraciones, acordando la nulidad de los títulos por los que formalmente adquirió dichos bienes, y acordando igualmente, según lo pedido en la demanda, librar mandamiento al registro de la Propiedad para que se proceda en

**Javier Hernández García**  
*Abogado*

## REBELDÍA: NOTIFICACIÓN PRECEPTIVA POR CORREO

**Recorre la empresa A. SC y B. ante la Audiencia Provincial la sentencia del Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Zaragoza, por la que se las condenaba en rebeldía al pago de 10.525,32 € a la Sociedad General de Autores y Editores (SGAE), Asociación de Derechos Intelectuales (AGEDI) y Asociación de Artistas, Intérpretes o Ejecutantes (AIE).**

Alegan A.SC y B. indefensión imputable al juzgado, en tanto en cuanto, teniendo las demandadas declaradas en rebeldía domicilio conocido, no se les notificara su situación por correo sino por edictos. En STC 11/3/2002 aclara el Tribunal que el

derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) impone a los órganos judiciales un especial deber de diligencia en la realización de los actos de comunicación procesal, que asegure su recepción por los destinatarios (...) la indefensión ha de ser consecuencia de una acción u omisión atribuible al órgano judicial (...) si es imputable al interesado por no haber actuado con diligencia o por adoptar una actitud pasiva no cabe vulneración del derecho.

Afirma la A.P. que sí se produjo indefensión ya que como establece de forma imperativa el art. 497.1 LEC, la notificación al demandado de su situación de

rebeldía debe realizarse por correo si su domicilio fuere conocido, en otro caso se procederá a la comunicación por edictos.

No duda la Sala en apreciar infracción del artículo legal, ya que queda constatado que, a pesar de los dos intentos de citación personal infructuosos, los domicilios donde las demandadas podían ser citadas eran conocidos, pese a lo cual no se realizó la citación por correo sino que se acudió directamente a la citación edictal. Concluye indefensión y nulidad de las actuaciones procesales.

**Ana Victoria Sánchez Pelayo**  
*Licenciada en Derecho*



## ORDEN JURISDICCIONAL PENAL

### DELITO CONTINUADO DE FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL

#### Comentario a la STS de 5 de octubre de 2017.

El Alto Tribunal ha desestimado el recurso de casación interpuesto por el condenado y las mercantiles declaradas responsables civiles contra la sentencia dictada por la AP de Zaragoza de 9/11/2016 (Secc. 3ª), y que condenó al acusado como autor de un delito continuado de fraude a la SS, tipificado en el art. 307 y 307 bis del CP a la pena principal de 3 años y seis meses de prisión, ascendiendo la responsabilidad civil por la que indemnizarán solidariamente a la TGSS a la cantidad de 481.113,51 €.

Dado que no puedo detenerme en este momento en las muy interesantes consideraciones sobre derecho transitorio aplicable, o de legislación más beneficiosa para el reo derivado de que se juzgaron defraudaciones cometidas durante las anualidades naturales de 2011 a 2015 y por ello bajo el imperio de dos legislaciones, la anterior y la posterior a la LO 7 /2012 de 27 de diciembre (entrada en vigor el 17 de septiembre de 2013) , me centraré en los aspectos estructurales del tipo que fueron determinantes del fallo condenatorio de la AP de Zaragoza ahora confirmados por el TS.

En los hechos probados de la sentencia se contiene que el acusado, en su condición de propietario, único o mayoritario de las mercantiles integrantes de un conglomerado empresarial con la misma actividad económica, era conocedor de las deudas con la SS y conscientemente dejó de abonarlas, organizando para ello una sucesión de empresas y una confusión patrimonial, presentando a los órganos de la SS documentos

de cotización con ocultación y alteración de datos contables obstruyendo la labor de Inspección de dicho organismo.



*Con la doctrina establecida se puede decir que ambas sentencias comentadas se erigen en uno de los hitos más importantes de la larga marcha en la persecución del fraude a la seguridad social*

En cuanto al elemento subjetivo, el dolo se acredita por las maniobras de ocultación evidenciadas en el informe de la ITSS y de la documentación procedente de la TGSS como auténticos indicios del delito:

- Tránsito de trabajadores entre empresas del grupo. Altas y bajas sucesivas.
- Diversificación artificial de actividades entre las distintas empresas, simultáneamente o sucesivamente.
- Confusión patrimonial y sucesiones entre grupos empresariales, adquisición de la práctica totalidad de participaciones sociales de unas entidades por otras del mismo grupo.

- Incumplimiento sistemático de presentación documental de los requerimientos de la ITSS.

Evidenciando un comportamiento defraudatorio por parte del recurrente en relación con el abono de cuotas de la SS de las entidades de su conglomerado, que resulta justificada y acreditada la suficiencia y existencia de prueba de cargo.

Cabe subrayar, en fin, otros razonamientos en cuanto a la suficiencia de las certificaciones de deuda aportadas al proceso a efectos de la determinación de la deuda y el umbral de punibilidad en cada periodo considerado (correctamente excluidas las derivaciones de responsabilidad entre distintas empresas del grupo ) y la agregación de las cantidades impagadas en cada uno de los códigos de cuenta de cotización operativos para la misma empresa pero correspondientes a centros de trabajo ubicados en distintas provincias.

Con la doctrina establecida se puede decir que ambas sentencias comentadas se erigen en uno de los hitos más importantes de la larga marcha en la persecución del fraude a la seguridad social iniciada con la LO 10/1995 que tipificó por primera vez, y con similar técnica al delito fiscal, el delito de defraudación a la Seguridad Social, y se convierten por ello en útiles herramientas en la defensa del bien jurídico protegido identificado con el régimen público de seguridad social cuyo mantenimiento -también en términos financieros- impone el art. 41 de la Constitución Española a los poderes públicos.

**Inocencio Arruebo Lafuente**  
*Letrado de la Administración de la Seguridad Social.*



## ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### LA SUSPENSIÓN CAUTELAR DE UNA CHARLA O DEBATE POR EL DERECHO A DECIDIR DEL PUEBLO CATALÁN: UN EFECTO EN ARAGÓN DEL “PROCESO” CATALÁN

**El Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Zaragoza, de 22 de septiembre de 2017, accedió a la suspensión cautelar de una autorización municipal de cesión de un espacio público para la celebración de una charla “por el derecho a decidir del pueblo catalán”, a instancias de un grupo municipal de concejales.**

La Sra. Juez que sirve en el Juzgado nº 5 de lo Contencioso-Administrativo de los de Zaragoza debió enfrentarse a la petición cautelar de la autorización municipal por la que se cedía el uso de un espacio público para la celebración de una charla o debate que versaba, según su cartel anunciador, “por el derecho a decidir del pueblo catalán”.

Como indica el Auto que comentamos, el día 21 de septiembre de 2017 tuvo entrada en el Juzgado referido recurso contencioso-administrativo interpuesto por un grupo municipal de concejales contra la resolución de fecha desconocida por la que, por parte de la dirección de un centro cívico municipal, se autorizaba la cesión de uso del espacio de una charla organizada o conferencia que había de celebrarse el día 23 de septiembre a las 18. 30 horas.

Ese mismo día 21 de septiembre, se dictó un primer Auto en el que se dio audiencia a la Administración hasta las 10. 30 del día 22 de septiembre de 2017 y, en esa misma fecha, pudo la Juez dictar el Auto objeto de reseña.

En el Auto, tras reflejar los antecedentes del caso y recordar los presupuestos generales de las medidas cautelares, se aborda, en primer lugar, una suerte de causa de inadmisión aducida por el Letrado Consistorial, según la cual, el grupo municipal de concejales carecería de legitimación para presentar el recurso contencioso-administrativo. A este respecto, en el Auto se resuelve esta cuestión, a los efectos de la medida cautelar, recordando que, en todo caso, tendría legitimación cada uno de los concejales que integran el grupo municipal, por lo que sería viable la posibilidad de subsanar este requisito procesal, conforme a lo indicado en algún precedente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Sentado lo anterior, se analizan los factores de concesión de las medidas cautelares, para lo cual, se parte de que la denegación de la medida cautelar supondrá la pérdida de la finalidad legítima del recurso.

Con todo, la resolución analizada considera que debe entrar en la controversia de fondo con el fin también de valorar los intereses en presencia. Y este punto se insiste en los principios de neutralidad y objetividad que deben presidir el funcionamiento de las Administraciones. Siendo esto así, se glosan los contenidos de la conferencia en cuestión que hacen pensar que se trata de un acto a favor de un referéndum que había sido suspendido por el Tribunal Constitucional. De ahí que existiera el riesgo de que la autorización objeto del recurso pudiera entenderse como una muestra de adhesión municipal a dicho objetivo, lo que podría resultar contrario al deber de neutralidad del Ayuntamiento (en relación además con una finalidad que había sido objetada ya por el Tribunal Constitucional).

Por tanto, para evitar este riesgo, se adoptó la medida cautelar de suspensión, teniendo en cuenta también que el acto en cuestión podría realizarse en cualquier otro lugar.

**Javier Oliván del Cacho.**

*Magistrado. Juzgado Contencioso-Administrativo nº 1 de Zaragoza.*

### OMISIÓN DEL DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO: RETROACCIÓN DE LAS ACTUACIONES SOLO EN CASO DE RESOLUCIÓN EXPRESA

**La sentencia del Juzgado de lo contencioso administrativo nº 1 de Zaragoza resuelve una reclamación económica planteada por un Ayuntamiento contra un Organismo Público de la Administración autonómica estimando parcialmente las pretensiones del actor.**

Partiendo de que la reclamación económica planteada por el actor goza de la naturaleza de una reclamación

de responsabilidad patrimonial, la Sentencia señala que deben analizarse preferentemente los posibles vicios procedimentales invocados por el demandante, tal y como señala, entre otras, la Sentencia de 06/10/2008 (Rec. 4860/2004) de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo.

De manera que, analizando los hipotéticos vicios procesales de

la actuación impugnada, concluye que se ha omitido indebidamente los trámites esenciales del procedimiento y, en particular, se ha prescindido del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, requerido tanto por su Ley reguladora como por la normativa reguladora del procedimiento de responsabilidad patrimonial, lo que genera la nulidad del acto impugnado.



## ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Pero analiza la Sentencia referida que en estos supuestos de omisión del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón las consecuencias jurídicas son distintas según la Administración haya resuelto o no expresamente la solicitud administrativa del actor.

Así, invocando jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Sentencia comentada considera que, dado que en el caso enjuiciado la Administración demandada había desestimado expresamente la solicitud del actor entrando en el fondo

del asunto, debía estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo, mediante la anulación del acto impugnado como consecuencia del defecto procedimental detectado, pero retro trayendo las actuaciones al momento en el que se debía cumplir el trámite esencial omitido al objeto de que se cumpla el mismo (en este caso el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón).

Por el contrario, recoge la Sentencia comentada que, de haberse tratado de una desestimación presunta, fundada en el silencio administrativo

(que no era el caso), la jurisprudencia invocada concluye que la Sentencia que resuelva el proceso judicial debiera resolver sobre el fondo del asunto (sobre las pretensiones indemnizatorias de “plena jurisdicción” planteadas por el actor), sin retroacción de las actuaciones, pues la omisión del trámite procedimental no es culpa del perjudicado por la misma sino, al contrario, imputable a la actitud de la Administración.

**Juan Pérez Mas**

*Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón*

## LOS DEBERES DEL TITULAR DE UNA EXPLOTACION DE AGRICULTURA ECOLÓGICA

**La Sentencia 251/2017, de 31 de octubre, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo Número 2 de Zaragoza, estima parcialmente el recurso interpuesto por el titular de una explotación de agricultura ecológica, concretamente en este supuesto unas parcelas dedicadas al cultivo de viñas, contra la resolución del Consejero de Desarrollo rural y Sostenibilidad por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Dirección Provincial de Zaragoza por la que se le imponían dos sanciones pecuniarias por la comisión de dos infracciones graves previstas en la vigente Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria de Aragón.**

En primer lugar, debemos señalar que existen supuestos similares tramitados en otros juzgados de Zaragoza resueltos en fechas próximas a esta sentencia con idéntico resultado hasta este momento.

En segundo lugar, recordar que no es nada habitual la existencia de asuntos litigiosos en Aragón sobre agricultura ecológica en aplicación de la citada ley aragonesa de calidad alimentaria. Hasta el momento existían pronunciamientos sobre concesión

y reintegros de subvenciones en materia de agricultura ecológica, así como los derivados de la peculiar naturaleza jurídica del Comité Aragonés de Agricultura Ecológica.

En tercer lugar, el Juzgado estima la plena aplicación del régimen sancionador previsto en la Ley 9/2006 a los supuestos de agricultura ecológica. Aunque la normativa reguladora de la agricultura ecológica procede, fundamentalmente, del ordenamiento jurídico comunitario, es claro que la ley aragonesa se aplica tanto en los casos de calidad “estándar” como de “diferenciada”.

En cuarto lugar, el Juzgado estima la pretensión del titular de la explotación de anular la sanción por la utilización de un herbicida en sus parcelas dado que lo comunico al CAAE y que, posteriormente, no se produjo un cultivo de las mismas, no existiendo la necesaria culpabilidad para la comisión de la infracción.

En quinto lugar, el Juzgado determina que si ha cometido una infracción grave el titular de la explotación por no poner a disposición de la Administración, en un plazo razonable, el “cuaderno de campo” donde debe tener anotadas y debidamente actualizadas todas las incidencias

acaecidas en su explotación. En este caso comunica la utilización de un herbicida a primeros de abril del 2013, la inspección se realiza en el 24 de abril y el cuaderno de campo, donde deben constar todas estas incidencias, no se presenta a la Administración hasta octubre de 2013. La parte actora argumenta en su defensa que no existe un plazo fijado en la normativa comunitaria y que el cuaderno de campo debía adaptarse a la nueva normativa de los productos fitosanitarios. La sentencia entiende que, pese a no existir plazo concreto, si se exige su presentación en el plazo mas breve posible y este no puede admitirse que sea casi seis meses después. Por otra parte, nada se acredita sobre la incidencia que pueda tener la futura normativa de los fitosanitarios en el cumplimiento de dicho deber.

Por último, debemos señalar que las Sentencias, dictadas en estos procedimientos sancionadores, no son susceptibles de recurso apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón por lo cual conforman una interesante jurisprudencia en esta materia.

**Manuel Guedea Martín**

*Letrado de la Comunidad Autónoma*



## ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL

### REINTEGRO DE GASTOS MÉDICOS: TRATAMIENTO QUIRÚRGICO DE UN ENFERMO DE CÁNCER

La sanidad pública detectó en una prueba médica un tumor posiblemente maligno. Se llamó inmediatamente por teléfono al ciudadano afectado, ingresándolo en el Servicio de urgencias. Se le practicaron varias pruebas médicas y el Comité de Tumores Torácicos del Hospital Miguel Servet de Zaragoza descartó la intervención quirúrgica debido a su complejidad y riesgo, sin excluir el tratamiento oncológico, lo que se le comunicó inmediatamente. El beneficiario acudió a la sanidad privada, donde fue intervenido quirúrgicamente, siendo tratado posteriormente con quimioterapia por la sanidad pública. El beneficiario falleció. Sus herederos reclaman 22.257,02 euros en concepto de asistencia médica en la sanidad privada.

La sentencia del TSJ de Aragón, de 16 de octubre de 2017, expone la doctrina jurisprudencial sobre el reintegro de gastos médicos por la asistencia sanitaria prestada al margen del Sistema Nacional de Salud. Y la aplica al

supuesto enjuiciado, concluyendo que no se ha acreditado que haya existido una imposibilidad de utilización de los servicios de la Sanidad Pública, ni la existencia de una situación objetiva de riesgo porque la tardanza en obtener la asistencia de esos servicios o el hecho de que estos no estén en condiciones de prestarla en la forma requerida pongan en peligro la vida o la curación del enfermo.

El Comité de Tumores Torácicos es un equipo multidisciplinar que decidió, con base en criterios estrictamente médicos y éticos, que debía descartarse el tratamiento quirúrgico por los elevados riesgos que comportaba y el pronóstico muy malo, sin descartar ningún otro tratamiento oncológico.

Es decir, no se pospuso “sine die” un tratamiento sino que, siguiendo el procedimiento de actuación médico, se decidió no aplicar un tratamiento concreto (la intervención quirúrgica),

habiéndose tomada esta decisión por el Comité de Tumores Torácicos con base a justificados criterios médicos y éticos, optando por el tratamiento oncológico. No ha habido denegación de asistencia, ni error médico, ni se ha acreditado que el tratamiento ofrecido por la sanidad pública no fuera desde el punto de vista médico científico el adecuado, ni que el tratamiento quirúrgico fuera el único posible. La decisión del paciente de acudir a la medicina privada es comprensible pero no es subsumible en el art. 4.3 del RD 1030/2006. El TSJ explica que la intervención quirúrgica realizada no evitó el fatal desenlace, ante una patología de extrema gravedad, desestimando la reclamación de reintegro de gastos médicos.

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

### SUCESIÓN DE CONTRATAS. CONVENIO APLICABLE

**Sentencia del Juzgado de lo Social nº 4 de Zaragoza de 7-9-2017.** El Ministerio de Defensa cambia la empresa a la que adjudica la seguridad y control de accesos de determinadas instalaciones. La empresa saliente aplicaba a su plantilla el Convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad, y la entrante aplica su convenio propio, el cual ya fue declarado nulo por sentencia de la AN, si bien no es firme. A consecuencia de tal convenio, las retribuciones del vigilante se reducen en un 25%.

Planteada la inadecuación de procedimiento (por corresponder a un conflicto colectivo), el trabajador individual está legitimado pues si bien la medida afecta a una pluralidad de trabajadores, la inacción de los representantes legales no limita el derecho del trabajador individual a la defensa de sus derechos. Igualmente se rechaza que deba ser conocida la cuestión a través del procedimiento ordinario, por cuanto es

legítimo que la impugnación de tal decisión empresarial, que produce tan brusca disminución de haberes, se canalice a través de la modalidad de la modificación sustancial del art. 138 de LRJS, al incidir en la materia del art. 41.d) del ET.

En el caso, la subrogación de los trabajadores se ha producido conforme a lo estipulado en el Convenio colectivo de empresas de seguridad, según el cual la empresa entrante ha de respetar los derechos laborales reconocidos en la anterior empresa. Las condiciones laborales que se transmiten son las que se disfrutaban. Tal Convenio colectivo no contiene disposición expresa sobre la norma a aplicar en los supuestos de obligada subrogación convencional, lo que conlleva, por mor del art. 44.4 ET, a la aplicación del Convenio colectivo vigente en el momento de la transmisión, que se mantendrá hasta la fecha de expiración del convenio de origen o hasta la entrada en vigor de otro convenio nuevo

que resulte aplicable a la entidad económica transmitida (STS 31-5-2017). Este mandato se impone como previsión específica cuya especialidad ha de imponerse a la más genérica previsión del art. 84.2 ET que tiene una función diferente, al regular la concurrencia de convenios, y no la subrogación empresarial. Por lo tanto, el salario que se debe percibir es el que el trabajador venía cobrando con la anterior adjudicataria.

Por último, ninguna responsabilidad le es exigible al Ministerio demandado por cuanto la actividad externalizada no pertenece al ciclo productivo, no forma parte del núcleo de su propia actividad, pues se trata de una actividad complementaria exenta de las notas de servicio público y del ejercicio de autoridad.

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



## ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL

### DERECHO DE LA TRABAJADORA A REDUCCIÓN DE JORNADA POR GUARDA LEGAL, CON LA CONCRECIÓN HORARIA SOLICITADA

Trabajadora en régimen de reducción de jornada por guarda legal al 50% que le es reconocida mediante Sentencia de Enero de 2007 en jornada de lunes a viernes de 16 a 20 h. y un sábado de 7 a 15 h. o dos de 8 a 12 h., a elección de la empresa; en marzo de 2015 se modifica la jornada pasando a realizar turno fijo de tarde de lunes a viernes, de 16,30 a 20,30 h., librando fines de semana y festivos. Antes de la reducción la jornada se desarrollaba en turnos de 7 a 15 h. y de 15 a 23 h., de lunes a domingo, según el cuadrante del servicio.

El 30 de mayo de 2017 finaliza la guarda legal y como tenía una segunda hija solicita a la empresa nueva guarda en las mismas condiciones que las anteriormente indicadas. El mismo día la empresa, sin reconocerle el derecho, le contesta que “estudiará la viabilidad” de la solicitud.

Interpuesta demanda el debate giró sobre si era lícita la reducción de jornada de lunes a viernes o, como pretendía la empresa, operar la

reducción sobre la jornada semanal que regía antes de la primera reducción, es decir, de lunes a domingo y en turnos de mañana y tarde, al entender que esa era la “jornada diaria”.

El Juzgado de lo Social Nº 5 estima la demanda y declara el derecho de la trabajadora a la reducción con la concreción horaria solicitada, de lunes a viernes de 16,30 a 20,30 h., al entender que esa era la “jornada diaria” al desarrollarse en base a acuerdo entre las partes de esa forma, librando fines de semana y festivos, superando la señalada en la Sentencia de 2007; añade, para reafirmar tal concreción horaria, que no consta que el turno solicitado haya causado disfunciones en el trabajo, ni que resulte arbitrario o contrario a la buena fe, al ser el mismo que tenía reconocida en la anterior reducción y termina señalando que no debe olvidarse la dimensión constitucional de todas las medidas que faciliten la conciliación laboral y familiar desde la perspectiva del derecho a la no discriminación por razón de sexo, como desde la del mandato

de protección a la familia y la infancia, que debe prevalecer y servir de orientación para la solución de cualquier duda interpretativa.

En definitiva, para determinar cuál era la jornada “diaria” (término introducido tras la reforma de 2012), la Jueza atiende a la realizada tras la modificación de Marzo de 2015 y si esta era de turno fijo de tarde, de lunes a viernes, sobre esa jornada “diaria” debe operar la nueva reducción por guarda.

Lo novedoso de la Sentencia consiste en que la misma concede a la trabajadora una indemnización de 1.000 € (en demanda se solicitaban 2.000) por daños morales, ya que la trabajadora y hasta el dictado de la Sentencia hubo de realizar la jornada que tenía asignada antes de la primera reducción y, además, al no haber planteado la empresa (ante la solicitud de la trabajadora) propuesta alternativa alguna.

**Javier Checa Bosque**  
*Abogado*

### DESISTIMIENTO VOLUNTARIO DEL CONVENIO ESPECIAL DERIVADO DE ERE

**La sentencia 478/2017 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, el día 10 de noviembre, reconoce el derecho al desistimiento voluntario del trabajador del convenio especial con la Seguridad Social derivado de ERE cuando las cuotas pasan a ser a su exclusivo cargo. Derecho que la TGSS deniega basándose en la Disposición Adicional 31ª de la anterior Ley General de Seguridad Social.**

Hace suyos los argumentos de la sentencia de 18 de enero de 2017 de lo

Contencioso Administrativo número 3 de Zaragoza, en los cuales se hace un pormenorizado estudio de la redacción de la citada disposición adicional dada en diferentes Órdenes Ministeriales, así como en varias leyes sobre prestaciones de la Seguridad Social de los años, 2002, 2009, 2011 y 2012, de ninguna de las cuales se desprende que el trabajador no pueda darse de baja voluntariamente del mismo. Como tampoco de la Disposición Adicional 30ª del Texto Refundido de 2015 de la Ley General de Seguridad Social, sobre el régimen jurídico del convenio especial a suscribir en determinados expedientes de despido colectivo.

Además, se refiere a la doctrina de los actos propios (como plasmación del principio de buena fe) y el principio de confianza legítima, que la TGSS ha incumplido al considerar no válida la cláusula 10ª del contrato del convenio firmado, la cual permite el desistimiento voluntario del trabajador. Y hace, entre otras, la consideración de que “La interpretación de una norma de protección del trabajador no puede suponer en el fondo una carga para el mismo”.

**Enrique García Tomás**  
*Graduado Social*



## MEJORAS EN LA ATENCIÓN BUCODENTAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las personas con discapacidad, mayores de 16 años, verán mejorada la atención bucodental. Esa es la intención de la Dirección General de Asistencia Sanitaria, que propondrá a la Comisión de Evaluación de Cartera de Servicios Sanitarios, la creación de una Unidad de Atención Bucodental para discapacitados. Con este compromiso, el Departamento de Sanidad ha dado respuesta a una reiterada Sugerencia del Justicia de Aragón para que se facilite la atención bucodental a pacientes con discapacidad intelectual derivada de retraso mental grave y/o profundo. Se trata de personas que, por sus bajos

niveles de autocontrol, precisan tratamiento bajo sedación o anestesia lo cual complica y encarece el tratamiento de una simple caries.

El Gobierno de Aragón lleva años desarrollando un Plan para la atención bucodental infanto juvenil hasta los 16 años, sin embargo, las carencias a partir de esta edad en personas con discapacidad han sido puestas de manifiesto en reiteradas ocasiones. El requerimiento específico de la anestesia o sedación conlleva un encarecimiento considerable en las intervenciones y El Justicia de Aragón entiende que las personas

con discapacidad no pueden verse privadas de un tratamiento sanitario por carecer la familia de recursos económicos suficientes que le permitan afrontarlo.

La Institución ha recibido el compromiso del Gobierno de Aragón con gran satisfacción por cuanto va a contribuir a una considerable mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad mayores de 16 años, un colectivo especialmente vulnerable que de esta manera tendrá un frente menos en el que pelear.

[CONSULTAR LA SUGERENCIA](#)

## COBRO DEL IMPUESTO DE PLUSVALÍA SÓLO SI SE ACREDITA INCREMENTO DEL VALOR DEL TERRENO

El Justicia de Aragón ha sugerido a los principales Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, incluidas las capitales de provincia, que informe a los contribuyentes del criterio o medio de prueba exigido por el Ayuntamiento para acreditar la disminución del valor del terreno objeto del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. También, les ha pedido que actúen de oficio en los supuestos en los que indiciariamente observe, en la autoliquidación del Impuesto, una minusvalía con el fin último de que, en estos casos, no se tenga que pagar. La Sugerencia del Justicia responde a las quejas de casi 300 personas en las que mostraban su disconformidad por la elevada cuota a pagar que resulta de la presentación de la autoliquidación del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en los Ayuntamientos de las Comunidades Autónomas de Aragón que tienen aprobada en sus Ordenanzas Fiscales el referido Impuesto, antes denominado Plusvalía Municipal.

Los ciudadanos plantean dos escenarios: que o bien no ha habido incremento alguno del valor del terreno y,

en consecuencia, no se debería exigir el pago de plusvalía o bien, en el caso de haberlo, este no se corresponde con la elevada tributación exigida.

En definitiva, los escritos de queja presentados por los contribuyentes ante El Justicia de Aragón consideran que la regulación del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana de la Ley de Haciendas Locales, vulnera lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución, según el cual, “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”, al someter a tributación un incremento de valor que no se ha producido realmente.

Tras analizar la legislación, entiende El Justicia de Aragón que en el ámbito material del hecho imponible del impuesto se diferencian tres elementos distintos: el terreno urbano gravado, el incremento de valor y la transmisión. Y es en relación con el incremento de valor donde, a juicio de la Institución, en determinados

casos de venta voluntaria o forzosa no habría el incremento que provoca la existencia de tributación.

En febrero de 2017, el Tribunal Constitucional corroboró el criterio de la Institución, al establecer que, cuando el contribuyente acredita la inexistencia de incremento no es de aplicación la normativa relativa a la determinación de la base imponible.

Por todo ello, El Justicia ha insistido a los Ayuntamientos para que resuelvan favorablemente las solicitudes de devolución de ingresos indebidos en los supuestos en los que los contribuyentes hayan acreditado de forma suficiente la inexistencia de hecho imponible al no haber incremento de valor del terreno sujeto a tributación.

Al mismo tiempo, pide a la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias que, dentro de sus competencias, inicie actuaciones ante la Federación Española de Municipios y Provincias para la modificación de la Ley de Haciendas Locales, al ser materia de competencia estatal.

[CONSULTAR LA SUGERENCIA](#)

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



## “PROYECTO TRESMILES”

**El nombre de las cosas es importante, nos remite a la historia del lugar, a sus gentes, su lengua y tradiciones..., y siendo Aragón como es “un país de montañas” resultaba obligado fijar de alguna manera esos nombres.**

Esta reflexión forma parte del acto de exposición pública del “Proyecto Tresmiles” puesto en marcha por el Gobierno de Aragón para identificar las cumbres de más de 3.000 metros existentes en la Comunidad Autónoma y establecer una denominación oficial para ellas.

El proyecto motivó una queja colectiva dirigida al Justicia de Aragón por entender que las denominaciones aplicadas por la Comisión

constituida a esos efectos, carecían de suficiente apoyo documental -o de cualquier otra índole- toponímico, histórico, etc. que justificara su elección.

Tras recabar información del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón, El Justicia ha valorado de forma positiva el interés del mismo para mejorar el conocimiento de nuestras montañas más imponentes y ha reconocido la labor de la Comisión en la que han participado profesionales de gran cualificación, practicantes y seguidores del montañismo, vecinos y Ayuntamientos interesados por su proximidad a las zonas objeto de estudio.

No obstante, ha sugerido la posibilidad de recuperar algunos de aquellos nombres que fueron finalmente descartados pero que, por su utilización continuada o tradicional, por su conocimiento generalizado entre la población o por cualquier otra circunstancia de relevancia, cabría mantener. En concreto, El Justicia ha propuesto la doble denominación de cumbres -la que ahora se presenta junto con la habitual, común, tradicional... -, evitando con ello situaciones de desorientación inicial y de sentimientos de desarraigo cultural. El Gobierno de Aragón ha aceptado la propuesta y así se hará en 29 casos de 160, aquellos en que la doble denominación es más conveniente.

[CONSULTAR LA SUGERENCIA](#)

## EL JUSTICIA, PARTIDARIO DE QUE LOS EXÁMENES DE RECUPERACIÓN DE SECUNDARIA SE HAGAN EN SEPTIEMBRE

En su informe de alegaciones al Proyecto de Orden sobre Evaluación de ESO y Bachillerato, argumenta El Justicia que, desde el momento en que un alumno tiene conocimiento de los resultados finales hasta la realización de las pruebas extraordinarias, es imprescindible que transcurra tiempo suficiente para que los alumnos que las han de realizar puedan revisar y estudiar más a fondo las materias no superadas. Y en este sentido añade, que el interés del menor es preferente.

Otra de las razones que sostienen la postura de la Institución, es que no coincidan los procesos de revisión de calificaciones finales con la realización de las pruebas extraordinarias para evitar que un alumno tenga que presentarse a la prueba extraordinaria sin que se

haya resuelto su reclamación, con las consecuencias negativas que de ello pudieran derivarse, algunas de las cuales, el Justicia detalla en su escrito.

Por otro lado, en el informe de alegaciones, El Justicia de Aragón se refiere al derecho reconocido a padres y alumnos a ver y obtener copia de las pruebas de evaluación, exámenes y trabajos realizados, una vez que han sido corregidos y sugiere que, para evitar problemas de interpretación, la Orden explicita que para la entrega de las copias se seguirá el procedimiento que regule el Departamento competente.

En este sentido, recuerda que la instrucción de la Dirección General de Planificación y Formación Profesional vigente este año hace constar que los gastos que

pudieran derivarse de la realización de las copias correrán a cargo del solicitante.

Por último, la Institución del Justicia sugiere que los alumnos que han seguido el Programa de Mejora del Aprendizaje y del Rendimiento, dirigido a estudiantes que presentan dificultades relevantes de aprendizaje, puedan incorporarse a 4º de la ESO en un grupo específico con pautas similares a las del Programa que han estado cursando, con una metodología individualizada y ajustada a sus necesidades educativas, con el fin de alcanzar igualmente los objetivos fijados para la obtención del título de Graduado en ESO. De lo contrario, añade el Justicia están abocados al fracaso escolar.

[CONSULTAR LA SUGERENCIA](#)

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

# NOVEDADES DE LA LEY 9/2017, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

**Vencido con creces el plazo de transposición de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, de contratos de concesión y contratos públicos, respectivamente, el pasado 9 de noviembre se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 9/1017, de contratos del sector público, por la que se incorporan al ordenamiento español las disposiciones de las citadas Directivas.**

Son bastantes las novedades que incorpora dicha norma, que entrarán en vigor a partir del próximo 9 de marzo de 2018. La regulación sigue girando en torno a los contratos administrativos (de las Administraciones públicas), si bien se produce cierta aproximación del régimen jurídico de los contratos privados celebrados por poderes adjudicadores no administración pública, puesto que desaparecen las llamadas “Instrucciones” que disciplinaban hasta ahora la adjudicación de los contratos no sujetos a regulación armonizada.

Por cuanto respecta a los tipos de contrato, desaparecen como figuras contractuales tanto los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, como los contratos de gestión de servicios públicos, puesto que pueden reconducirse a otras categorías, en particular, respecto de éstos últimos, a los contratos de concesión de servicios, cuando se transfiera al concesionario “un riesgo operacional en la explotación de dichos servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Subsiste, en cambio, la posibilidad de colaboración público-privada de tipo institucional, esto es, la posibilidad de que las concesiones de obras y de servicios puedan adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto.

Como compensación a esa desaparición de los contratos de gestión de servicios públicos, a los que muchas veces se recurría para sortear los límites temporales de los contratos de servicios, la regulación de la duración máxima de éstos, establecida con carácter general en 5 años prórrogas incluidas, admite una importante excepción: podrá superarse dicha duración cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato.

Los procedimientos de adjudicación también presentan varias novedades. En particular, la creación de un procedimiento abierto simplificado, con una variante además «supersimplificada», aplicable para la adjudicación de contratos de valor estimado inferior a 2.000.000 en caso de contratos de obras, o 200.000 en el caso de suministros y servicios (80.000 y 35.000, respectivamente, en el caso de la tramitación «supersimplificada»). En el seno de este procedimiento, los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor no pueden tener una ponderación superior al 25 por ciento (45 por ciento si se trata de prestaciones de carácter intelectual, y ninguno en el caso de la tramitación «supersimplificada»). Los anuncios de licitación se publicarán únicamente en el perfil de contratante, y los plazos de presentación de ofertas se reducen respecto de la tramitación ordinaria. Además, para facilitar la posterior formalización del contrato, se exige que los licitadores estén inscritos en el correspondiente registro de licitadores antes de que finalice el plazo de presentación de ofertas.

También debe destacarse la desaparición del supuesto de tramitación del procedimiento negociado por razón de la cuantía. También se establecen limitaciones para utilizar este procedimiento negociado cuando el contrato solo pueda ser encomendado a un empresario determinado “por razones técnicas”: La inexistencia de

competencia por razones técnicas y la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial, solo se aplicará cuando no exista una alternativa o sustituto razonable.

La nueva Ley de contratos acoge además un nuevo procedimiento, denominado «de asociación para la innovación», para aquellos casos en que resulte necesario realizar actividades de investigación y desarrollo respecto de obras, servicios y productos innovadores, para su posterior adquisición por la Administración. Se trata, por tanto, de supuestos en que las soluciones disponibles en el mercado no satisfagan las necesidades del órgano de contratación.

Por su parte, el contrato menor ha visto reducidas sus cuantías máximas (establecidas en 40.000 y 15.000 euros, según se trate de contratos de obras, o de suministros y servicios, respectivamente), y se han establecido limitaciones cuantitativas por contratista, así como la obligación de publicar en el perfil de contratante anuncios de adjudicación de este tipo de contratos con una periodicidad mínima trimestral.

Las entidades contratantes y los licitadores deben adaptarse a la contratación pública electrónica, puesto que se establece la obligatoriedad de que la presentación de ofertas y solicitudes de participación se lleve a cabo utilizando medios electrónicos. Además, todos los perfiles de contratante deben estar interconectados con la Plataforma de Contratos del Sector público, estableciéndose la nulidad de los contratos cuyo anuncio no haya sido objeto de publicación en dicha Plataforma.

La adjudicación de los contratos se realizará en base a la mejor relación calidad-precio (expresión que sustituye a la “oferta económicamente más ventajosa” recogida en el TRLCSP). También está prevista la posibilidad de tomar en consideración la mejor relación coste-eficacia,

sobre la base del precio o costes, como el coste del ciclo de vida.

En relación con el recurso especial en materia de contratación, su regulación en la LCSP supone una serie de cambios relevantes. En primer lugar, se extiende a cuantías inferiores a las del importe armonizado, de tal manera que los umbrales se sitúan en tres millones de euros en obras y concesiones, y cien mil euros en suministros y servicios. Estas cuantías, no obstante, son todavía inferiores en nuestra Comunidad Autónoma: doscientos mil en obras, y sesenta mil en suministros y servicios, a raíz de la modificación de la Ley 3/2011 operada por la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas.

Destaca también la ampliación del objeto del recurso, que podrá interponerse contra determinados actos de trámite (como las admisiones), encargos a medios propios, modificados y rescate de concesiones; así como la ampliación de la legitimación, que se extiende, más allá de los licitadores, a personas y entidades que tengan interés en la licitación.

Por otro lado, las notificaciones y comunicaciones entre el órgano competente para resolver, el órgano de contratación y los interesados, se harán por medios electrónicos. Desaparece la cuestión de nulidad, que se integra en el recurso especial. Y se eleva la cuantía de las multas que pueden imponerse si se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, pudiendo alcanzar los 30.000 euros (frente a los 15.000 previstos en la normativa anterior).

En cuanto a los Tribunales Administrativos, se prevé la posibilidad de que las Diputaciones provinciales y municipios de gran población puedan crear sus propios órganos de recursos contractuales. Esos órganos de nueva creación acordarán fórmulas de coordinación para unificar su doctrina, y podrán proponer los ajustes normativos y recomendaciones pertinentes para un mejor funcionamiento de los mecanismos de recurso previstos en la normativa sobre contratos públicos.

Por lo que respecta al apartado de Gobernanza, destaca la creación de la Oficina Independiente de Supervisión y la definición de una Estrategia Nacional de Contratación. La primera velará por la correcta aplicación de la legislación, promoverá la concurrencia y combatirá las ilegalidades en relación con la contratación pública. Elaborará un informe de supervisión que remitirá a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, y aprobará la Estrategia Nacional de Contratación. Esta Estrategia pretende combatir la corrupción y profesionalizar a los agentes públicos que intervienen en la contratación, basándose en el análisis de actuaciones de contratación realizadas por todo el sector público.

Hay que recordar en este punto que, en Aragón, la Ley 3/2011, tras su modificación por la Ley 5/2017, de Integridad y Ética públicas, ya incluye la realización de informes de supervisión de contratación pública que elaborará la Oficina de Contratación pública y aprobará posteriormente la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

En el apartado de uso estratégico de la contratación pública, cabría destacar la obligatoriedad de que todos los contratos cuenten con al menos una condición especial de ejecución de tipo social, medioambiental o de fomento de la innovación. La propia LCSP ofrece algunos ejemplos de cláusulas que se pueden utilizar. Por otra parte, la Ley también establece la obligatoriedad de reservar contratos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y Empresas de inserción, al tiempo que posibilita también las reservas a favor de otras entidades de iniciativa social. Además, se recogen algunas especialidades para la adjudicación de los denominados “servicios a las personas”, expresión que alude a determinados contratos de servicios sociales, sanitarios o educativos. En este sentido, dichos contratos tendrán la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada cuando únicamente cuando su valor estimado supere los 750.000 euros, podrán tener una duración superior a 5 años, podrá dispensarse a los contratistas de la obligación de prestar garantía definitiva,

el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación, y para su adjudicación podrá utilizarse el procedimiento negociado «cuando se trate de contratos de servicios sociales personalísimos que tengan por una de sus características determinantes el arraigo de la persona en el entorno de atención social, siempre que el objeto del contrato consista en dotar de continuidad en la atención a las personas que ya eran beneficiarias de dicho servicio». Además, recordemos que la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, permite organizar la prestación de dichos servicios con arreglo a fórmulas no contractuales.

Por otra parte, medidas como la obligatoriedad de la división en lotes del objeto del contrato, o la posibilidad de pago directo a los subcontratistas (cuando así lo haya previsto el Pliego de cláusulas administrativas) seguro que favorecerán una mayor participación de las PYMES.

Una vez establecida la legislación básica en la materia, el Gobierno de Aragón ya está trabajando el desarrollo autonómico de la misma. En este sentido, se propone actualizar las disposiciones de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público, que será sustituida por una Ley de uso estratégico de los contratos públicos que tiene la eficiencia, la simplificación, y ese uso estratégico de los contratos para el desarrollo de políticas públicas como ejes transversales.

**María Saldaña Torres**

*Directora de la Oficina de  
Contratación Pública  
Gobierno de Aragón*

**Miguel Ángel Bernal Blay**

*Director General de Contratación,  
Patrimonio y Organización  
Gobierno de Aragón*

*Profesor titular de Derecho*

*Administrativo de la  
Facultad de Derecho de la  
Universidad de Zaragoza*

## REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DEL 78: PACTO, CONSENSO Y TRANSACCIÓN

El Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza acogió el 4 diciembre las XV Jornadas de la Constitución que organizan El Justicia de Aragón y la propia Facultad con el fin de analizar el texto de la Carta Magna de acuerdo con las circunstancias del momento presente.

Este propósito invitaba de manera inequívoca a que la presente edición estuviera dedicada a hacer balance de los cuarenta años de vigencia del texto constitucional con especial referencia al debate territorial, de plena actualidad tras el desafío independentista impulsado por el que fuera Gobierno de la Generalitat de Cataluña, hasta el 27 de octubre, día en que entraron en vigor las medidas decididas por el Gobierno de España y aprobadas por el Senado en aplicación del artículo 155 de la Constitución Española.

Balance de la Constitución y modelo territorial de España, justificaron que los ponentes invitados fuera un experto constitucionalista, el Catedrático de la Universidad de Navarra, Ángel Gómez Montoro y el ex Diputado del Congreso, Josep Antoni Duran i Lleida. Ambos prestigiosos oradores coincidieron en la conveniencia de abordar una reforma de la Constitución desde el pacto, el consenso y la transacción,

en definitiva, reeditando el espíritu del llamado "Régimen del 78".

En su intervención, Duran i Lleida se declaró entusiasta y defensor de la Constitución de 1978, bajo cuyo paraguas España ha conseguido las mayores cotas de bienestar conocidas en su historia reciente, así como el pleno encaje en la Unión Europea. Desde la defensa del vigente texto constitucional, el político catalán se mostró partidario de trabajar en un proyecto político renovado, una reforma controlada en los tiempos y en los temas mediante el pacto, el consenso y la transacción.

En relación con el independentismo, Duran i Lleida se mostró abiertamente en contra por razones sentimentales, racionales, de carácter económico y práctico, y de política internacional, en cuanto a que la independencia de Cataluña supondría la salida de la UE,

y él se mostró europeísta convencido. Por su parte, el Profesor Gómez Montoro, concretó en la reforma del Senado y de la sucesión a la Corona, las reformas necesarias y más urgentes, si bien advirtió que "el Derecho no es la panacea para solucionar todos los problemas porque es más fácil cambiar normas que cambiar conductas".

Las jornadas contaron con la intervención en la apertura y en el cierre del Justicia de Aragón, Fernando García Vicente, que destacó que son más las cosas que nos unen con Cataluña que las que nos separan y del decano de la facultad, Javier López para quien el derecho representa el esfuerzo conjunto por superar la barbarie y construir una sociedad mejor y prueba de ello es la Constitución Española, que durante las últimas cuatro décadas ha sido modelo de convivencia pacífica para muchos países.



### Consejo de redacción.

Redacción:

Director de la Publicación:

Secretario:

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

Concepción Peralta Santolaria • Jefa de Servicio de Estudios Autonómicos

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

Elena Marquesán Díez • Asesora Técnica de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario

M<sup>a</sup> Belén Corcoy de Febrer • Asesora Técnica de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario

F. Javier Alcalde Pinto • Vocal del Colegio Oficial de Graduados Sociales de ARAGÓN

Carmen Bayod López • Ac. Catedrática de Derecho civil de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza

Carmen Rivas Alonso • Asesora de prensa del Justicia de Aragón

www.estatutodearagon.es • www.eljusticiadearagon.com • www.unizar.es/derecho

Hellobook S.L.

Z-299-2009

Asesoramiento:

Acceso a la publicación digital:

Diseño y maquetación:

Depósito Legal:

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.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

