

ACTUALIDAD DEL DERECHO EN ARAGÓN

AÑO XI N° 45 | Diciembre 2020



ÍNDICE

1 EDITORIAL

2 NOTICIAS JURÍDICAS

5 DESARROLLO ESTATUTARIO

9 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15 SENTENCIAS DE TRIBUNALES DE ARAGÓN

26 EL JUSTICIA DE ARAGÓN

28 DOCTRINA JURÍDICA

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

PACTO PARA LA RECUPERACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DE ARAGÓN

Los pactos en Aragón no son el simple fruto de una coyuntura específica. La tradición pactista se encuentra arraigada en la idiosincrasia del pueblo aragonés y ha presidido los momentos históricos más trascendentes de la vida pública de sus habitantes. Baste recordar acuerdos como el Compromiso de Caspe o la Concordia de Alcañiz, para comprender la dimensión y la importancia de llegar a acuerdos en la vida de Aragón y de los aragoneses.

La tragedia sanitaria y humana que representa el COVID-19, las consecuencias sociales y económicas que de ésta pandemia se derivan, han convocado nuevamente a las fuerzas políticas, sociales y económicas a realizar un nuevo espacio de consenso. Es en ese marco en el que nace la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica.

Un pacto encaminado a corregir deficiencias y desigualdades; a proteger a los colectivos más vulnerables y a potenciar todas las fortalezas de Aragón, que son muchas, para conseguir un escenario de futuro más resiliente, verde, digital y centrado en los intereses de los aragoneses. Un pacto que refuerza la colaboración de instituciones públicas y entidades privadas en la senda económica de recuperación, objetivo que sería inviable de no contar con la colaboración de estas últimas junto con los agentes sociales.

Los grandes retos de la política consisten en ser capaces de transformar los escenarios más adversos en oportunidades de futuro

y ese empeño gravita en todas y cada una de las medidas 273 medidas que contiene el documento.

Las diversas medidas políticas económicas, sociales y ambientales de ámbito regional, que recoge, se clasifican en base a cuatro grandes categorías: recuperación del territorio, recuperación de las políticas públicas, recuperación en economía productiva y recuperación en materia de empleo.

A ello hay que sumar el esfuerzo que el Gobierno de Aragón ha puesto de manifiesto en el Proyecto de Ley de Presupuestos para la Comunidad Autónoma, de cara a abordar el ejercicio de 2021 y cuyas líneas estratégicas, coinciden plenamente con lo acordado en el seno de la mesa técnica para la recuperación.

Por último, Aragón ha demostrado una gran capacidad de gestión de los fondos procedentes de las instituciones europeas, reorientando los mismos de cara a poder dotar de margen de maniobra al Gobierno para atender las necesidades derivadas de la pandemia. En este momento ultima una estrategia para acceder a los nuevos fondos que se anuncian desde las instituciones.

Con la colaboración de todos, con ese espíritu de pactos que aludíamos al inicio de este editorial, será posible sobreponerse a este desafío, hasta hoy desconocido, que ha supuesto la pandemia.

Arturo Aliaga López
Vicepresidente del Gobierno de Aragón

ENTREVISTA A JAVIER SADA

PRESIDENTE DE LAS CORTES DE ARAGÓN



¿Qué balance hace del primer año de la X Legislatura?

Pues empezó de manera apasionante, puesto que por primera vez en la historia de nuestra democracia conviven 8 grupos, 4 de ellos forman gobierno. Sin embargo, parece que el primer año de legislatura ha girado en torno a la pandemia.

¿Cómo cambió la covid la actividad en el parlamento?

Hemos tratado de que cambie lo menos posible. Desde el decreto

del Estado de Alarma he mantenido las reuniones de la Mesa de las Cortes y las Juntas de Portavoces se convirtieron en espacios de encuentro con el Gobierno para informar del desarrollo de la crisis. Lo único que nos detuvo un poco fue la adaptación tecnológica. En ese sentido estábamos, como todos, con el paso cambiado. Pero gracias al trabajo de todos los servicios de las Cortes y a los diputados, en tres semanas pudimos volver a convocar las Comisiones y celebrar un Pleno, aunque en formato reducido.

El parlamento aragonés, ¿ha sido uno de los más activos del país durante el Estado de Alarma?

No tengo dudas al respecto. En cuanto reanudamos las comisiones en abril, todo fue fluido y con actividad normal. Eso, sí, solo hubo un tema a debate: cómo afrontar la salida de la crisis sanitaria, económica y social, provocada por la pandemia. Déjeme darle algunos datos sobre el periodo del Estado de Alarma, en ese tiempo se celebraron 15 sesiones de Mesa de las Cortes, 10 sesiones de Junta de Portavoces, 4 reuniones de la

Junta de Portavoces y la Mesa con el presidente Lambán y consejeros, 4 sesiones plenarias y 46 sesiones de comisiones y 87 comparecencias en esas comisiones. Además, la celebración del Día de San Jorge nos pilló en pleno confinamiento.

¿Cómo lo celebraron?

Pensamos que era un momento en el que los políticos aragoneses teníamos que decirles a los ciudadanos que estábamos trabajando para salir juntos de todo esto. Una vez más, las Cortes de Aragón, fueron ejemplo de consenso y todos los grupos con representación en el parlamento apoyaron una declaración conjunta que recogía el compromiso de todos de trabajar en la misma dirección para no dejar a nadie atrás.

Las Cortes de Aragón, ¿siguen siendo ejemplo de consenso?

Siempre digo que es como una marca de la casa. En Aragón tenemos muchas peculiaridades, una de ellas es el territorio extenso y la población escasa que vive en él. Creo que esto nos condiciona a ser dialogantes, a esforzarnos por buscar una solución. No hay otra manera. La historia en Aragón nos viene presentando ejemplos constantemente de que sin consenso no hay futuro.

El hecho de que en esta legislatura estén representados 8 grupos, alguno de ellos por primera vez en el parlamento ¿sigue haciendo fácil el consenso?

La dinámica del parlamento es larga. La viví en su día como diputado, como portavoz, y ahora como presidente. Hay determinados temas en los que hay que dejar fuera algunas ideas que no tienen que ver con la realidad

de los problemas. No estamos en este momento para encallarnos con argumentos populistas. La política requiere de mucha mano izquierda y de rigor a la hora de acercarse a los problemas. Pactar es ceder. No hay pacto si no se está dispuesto a ceder. En Aragón, eso es posible.



No estamos en este momento para encallarnos con argumentos populistas. La política requiere de mucha mano izquierda y de rigor a la hora de acercarse a los problemas. Pactar es ceder. No hay pacto si no se está dispuesto a ceder. En Aragón, eso es posible.

¿Cómo ha comenzado el segundo año de la legislatura?

La Covid sigue condicionando buena parte de la actividad parlamentaria, pero estamos debatiendo desde hace meses otros asuntos importantes para la comunidad. Deseo que en breve empecemos a debatir proyectos de ley que han quedado relegados por la pandemia. En cuanto al funcionamiento interno de la institución, estamos en plena digitalización, lo que ahorrará procesos y nos hará más eficaces.

¿Qué aprendizajes deja la pandemia en la actividad parlamentaria?

Creo que los parlamentos debemos mantener el reflejo para modificar nuestra actividad hacia los temas que importan al ciudadano. Puedo decir que en Aragón fuimos rápidos para tratar los temas de la pandemia. Debemos crear los canales de comunicación necesarios para estar lo más cerca posible del ciudadano. En definitiva, a las Cortes llegan los temas que nos pide la ciudadanía, pero tenemos que seguir abriendo nuestra participación para captar nuevas formas de comunicación, que utilizan las generaciones más jóvenes.

Las Cortes de Aragón están en un edificio histórico. ¿Cuánto trabajo le supone al Presidente del parlamento el ala oeste del Palacio?

Nos reporta muchas alegrías, como haber superado el récord de visitas en 2019, con más de 303.000 visitas. Este año no ha podido ser, pero estoy seguro de que el futuro nos seguirá impulsando como punto de visita obligatoria. Además, al margen del turismo, el Palacio ha retomado su actividad expositiva y cultural con las restricciones que nos impone la pandemia, pero con el objetivo de servir de impulso a la actividad cultural de la ciudad. Espero que esto vaya a más porque tenemos grandes planes, que no hemos podido poner en marcha, como nuevas visitas teatralizadas, visitas nocturnas, la puesta en marcha de un sistema de venta de entradas online, conciertos... En definitiva, lo que un edificio de estas características puede aportar para que otros sectores de la ciudad también se beneficien.

EL JUSTICIA EXPONE ANTE EL PLENO DE LAS CORTES DE ARAGÓN SU INFORME DE 2019

El Justicia Dolado presentó ante el pleno de las Cortes de Aragón el pasado día 27 de septiembre su Informe anual correspondiente a 2019, que ya fue entregado el pasado mes de febrero al Presidente de nuestro Parlamento.

Sus primeras palabras fueron dedicadas a los fallecidos durante esta pandemia, en su mayor caso mayores, de los que destacó “que trabajaron duro y constante, para que todos nosotros disfrutáramos del bienestar, los derechos y las libertades que poseemos a día de hoy”.

Igualmente hizo un reconocimiento a todos los que han trabajado y trabajan en primera línea en esta crisis.

Respecto a la esencia del Informe, destacó que el 2019 supuso el primer ejercicio completo de su gestión, y segundo del que dio cuenta a la ciudadanía aragonesa, a través de sus representantes en nuestro Parlamento.

Con el nuevo sistema de contabilidad de expedientes del que ya se dio cuenta en 2018, se desprenden las cifras de gestión de la Institución en su competencia de defensa de derechos individuales y colectivos: 1612 expedientes gestionados y tramitados en este ejercicio de 2019, con 4 de cómputo antiguo de 2018 que vieron reflejados en 261 resoluciones, de las cuales solamente un 16% fueron rechazadas por las administraciones destinatarias, han sido expresamente aceptadas un 52 %, quedando pendientes un 19%, y archivadas sin respuesta un 13%.

Los expedientes que fueron iniciados por la Institución en

2019 fueron 1560, fruto de las 2452 quejas presentadas por los ciudadanos, colectivos o de oficio por el Justicia, 62 estas últimas.

Igualmente, existió un notable descenso en el total de recordatorios de deberes legales a las administraciones (de 35 a 17), que desde la Institución entendemos como muy positivo y que responde al trabajo previo realizado junto a los gestores de las administraciones para lograr un diálogo fluido en la tramitación de los asuntos.

Como en el pasado Informe de 2018, no se incluyen en él la totalidad de Sugerencias, habida cuenta de su publicación en la web de la Institución, por lo que en las 350 páginas del informe se encuentran reseñas de aquellas sugerencias más destacadas, bien por su valor jurídico o por la consolidación en forma de derecho que puede suponer para la sociedad aragonesa en general.

En la defensa de los derechos colectivos de la ciudadanía aragonesa, desde El Justicia se desarrollaron mesas, iniciativas y actuación de mediación colectiva.

La más destacada, iniciada en 2018 y desarrollada a lo largo de todo el año 2019 fue la “Mesa del Justicia sobre la Soledad No Elegida de Nuestros Mayores”, destinada a la puesta en común de las líneas de actuación en esta materia en la Comunidad: tres reuniones plenarias, treinta y ocho entidades y administraciones participantes y ocho grupos de trabajo permitieron posicionar a Aragón como referente en el análisis de la soledad no elegida de nuestros mayores.

Lamentablemente, este asunto, con la pandemia y crisis del Covid 19, nos ha mostrado la cara más dura y descarnada de dicha soledad.

En 2019 se entregaron los Informes: Anual de 2018, de Menores de 2018, Informe sobre Puntos de Encuentro Familiar y el citado Especial sobre las conclusiones de la Mesa del Justicia sobre Soledad no Elegida de Nuestros Mayores.

Iniciados en 2019 y finalizados, se ha presentado el Informe sobre Seguridad en la Montaña en marzo de 2020; entregado el pasado 19 de junio de 2020 el Informe Anual sobre Menores de 2019, y seguimos trabajando en el Informe Especial sobre “Menores y Juego” y un Estudio Proyecto sobre la “Implementación de la gestión integral de la respuesta de la sociedad frente al Suicidio”, dirigido por el Médico Forense-Doctor Juan Antonio Cobo Planas.

El Justicia hizo también una descripción de la actuación de la Institución durante esta crisis con la instrucción de los diferentes expedientes que han proseguido con normalidad, recuperando la atención presencial desde el pasado 1 de Junio y habiendo recibido a día de hoy un 25% del total de quejas ciudadanas en aspectos relacionados con la crisis sanitaria y social que vivimos.

Finalmente, el Justicia hizo un reconocimiento a los consensos logrados entre diferentes administraciones y partidos políticos en nuestra Comunidad, frente a la crispación general a nivel nacional y les instó a seguir en esa labor usando el pactismo aragonés que nos caracteriza.



DECRETO-LEY 4/2020, DE 24 DE JUNIO, DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS URGENTES Y EXTRAORDINARIAS PARA EL IMPULSO DE LA ESTRATEGIA ARAGONESA PARA LA RECUPERACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

Con fecha 25 de junio de 2020 entró en vigor y se publicó en el Boletín Oficial de Aragón el Decreto-Ley 4/2020, de 24 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica. Dicho decreto-ley, que constituye una respuesta normativa a la Estrategia Aragonesa suscrita el 1 de junio de 2020 por el Gobierno de Aragón junto a los agentes sociales y todos los partidos políticos, excepto uno, con representación en las Cortes de Aragón, fue convalidado por las Cortes de Aragón en sesión plenaria celebrada el 9 de julio de 2020.

Dicha norma legal tiene como antecedentes dos decretos leyes en los que se plasmaron determinadas medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19: el Decreto-Ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptaron medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 y el Decreto-Ley 2/2020, de 28 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptaron medidas adicionales para responder a dicho impacto.

Como señala la parte expositiva del Decreto-Ley 4/2020, una de las finalidades de la norma es prorrogar parte de las medidas de carácter transversal previstas en estos dos decretos leyes adoptados durante el estado de alarma, para garantizar «un marco ágil y eficiente para el impulso de las actuaciones recogidas en la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica, con la que se pretenden afrontar los retos urgentes y extraordinarios que van a presentarse en los próximos meses.».

El segundo objetivo y principal, es incorporar distintas medidas de ámbito sectorial contenidas en la citada Estrategia Aragonesa para contribuir

a una adecuada recuperación del territorio, de las políticas públicas, de la economía productiva y del empleo.

El contenido de este decreto-ley se compone de 38 artículos, estructurados en 13 capítulos que contienen medidas referidas a diversos ámbitos sectoriales.

Tras el Capítulo I dedicado al objeto, el Capítulo II incluye medidas en materia de gestión presupuestaria declarando ampliables los créditos presupuestarios para atender los gastos necesarios para la implementación de las medidas contenidas en la Estrategia Aragonesa; reconociendo transferencias nominativas mensuales anticipadas a los entes del sector público autonómico; permitiendo formalizar operaciones de financiación por plazo inferior a un año; habilitando medidas extraordinarias en relación con la gestión del presupuesto; y, por último, regulando un régimen especial de modificaciones presupuestarias, todo ello para impulsar de forma más ágil y eficiente la referida Estrategia Aragonesa.

El Capítulo III contiene medidas de simplificación y agilización de la gestión de expedientes de gasto centradas en la dispensa de la autorización del Gobierno de Aragón para la tramitación de determinados expedientes (subvenciones y contratos, entre otros) y en el pago con firma electrónica.

Las medidas contenidas en estos dos capítulos implican la prórroga de medidas ya contempladas en el Decreto-Ley 1/2020, de 25 de marzo para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Del mismo modo, las medidas que afectan al personal de la Administración autonómica incorporadas en el Capítulo IV (unidades administrativas de apoyo, atribución temporal de funciones,

disfrute de vacaciones del personal de la Administración) suponen una continuación de las medidas incluidas en el citado decreto-ley, con la novedad de prever la regulación del teletrabajo en la Administración autonómica, así como en los centros de trabajo de las sociedades mercantiles autonómicas.

En relación con los artículos 11 y 12 de este Capítulo IV, la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado ha acordado iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas sobre la constitucionalidad de dichos preceptos (B.O.A núm. 199, de 6 de octubre de 2020).

El Capítulo V regula medidas en materia de contratación del sector público, disponiendo la aplicación del procedimiento de urgencia en la tramitación de todos los expedientes de contratación y un régimen especial de publicidad para los contratos que se celebren para impulsar las medidas recogidas en la Estrategia Aragonesa.

El capítulo VI, continuando lo dispuesto en el Decreto-Ley 2/2020, recoge medidas en materia de subvenciones públicas, facultando la concesión directa de determinadas subvenciones mediante el procedimiento previsto para las nominativas en la ley aragonesa de subvenciones (entre ellas, las referidas al programa de empleo para mujeres o a la Universidad de Zaragoza) y un régimen especial simplificado para nuevas líneas de subvenciones, así como para las ya publicadas, con posibilidad, incluso, de modificar las subvenciones ya concedidas. Por último, se prescinde del requisito de mantenimiento del empleo y puestos de trabajo en materia de ayudas y subvenciones públicas, ampliando la vigencia de esta medida ya prevista en el artículo 34 del Decreto-Ley 1/2020, para todo el año 2020.



En materia de procedimiento administrativo, el Capítulo VII regula un régimen extraordinario de elaboración de disposiciones de carácter general, reduciendo los trámites y plazos previstos en la normativa aragonesa, y declara la urgencia de todos los procedimientos administrativos de la Administración autonómica para la puesta en marcha de las medidas recogidas en la Estrategia Aragonesa, continuando la aplicación de una medida contemplada en el artículo 43 del Decreto-Ley 1/2020.

En el Capítulo VIII, dedicado a medidas en materia económica e industrial, permite al Gobierno de Aragón formalizar a lo largo del ejercicio de 2020 contratos de reafianzamiento con las sociedades de garantía recíproca que tengan domicilio social y fiscal en la Comunidad Autónoma de Aragón, siempre que el importe máximo total de riesgo reafianzado no supere una cuantía máxima global de veinte millones de euros y que las operaciones se sometan determinadas condiciones. Asimismo, se autoriza a convocar de forma extraordinaria el Programa de Ayudas a la Industria y la PYME (PAIP) y se prioriza el pago a pymes y autónomos.

Igualmente, se faculta al Gobierno de Aragón, a través de entidades de derecho público y sociedades mercantiles autonómicas, a dotar y habilitar líneas de fondos específicas para atender las necesidades de circulante y/o inversión de autónomos, empresas y entes con actividad mercantil. También se permite a estas entidades y sociedades mercantiles aplicar medidas de moratoria, mediante el aplazamiento o fraccionamiento de pago, o ambas conjuntamente, con determinadas condiciones, en términos similares a los establecidos en el artículo 10 del Decreto-Ley 2/2020.

Finalmente, se extienden a las asociaciones, sociedades civiles y mercantiles, sociedades cooperativas y fundaciones existentes en Aragón, la totalidad de las medidas extraordinarias aplicables a las personas jurídicas de Derecho privado, contempladas en el artículo

40 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Las medidas en materia de empleo están recogidas en el Capítulo IX, en el que se regulan medidas de flexibilización de las normas a las que ha de ajustarse la concesión de subvenciones en relación con el mantenimiento del empleo, en los términos ya establecidos en el artículo 34 del decreto ley 1/2020.

En este mismo capítulo y como novedad, se regulan medidas extraordinarias en materia de centros especiales de empleo y de empresas de inserción con objeto de dar respuesta a la problemática específica del sector y la especial vulnerabilidad de los colectivos integrados en la plantilla de estos centros y empresas, flexibilizando la aplicación de alguno de los requisitos exigidos durante la vigencia estado de alarma y hasta el mes siguiente a la fecha de su finalización. Asimismo, se incorporan medidas extraordinarias aplicables a las sociedades cooperativas en Aragón hasta el 31 de diciembre de 2020.

En el Capítulo X se abordan medidas relacionadas con la investigación, el desarrollo y la innovación científica. En concreto, se potencia la investigación a través de la Fundación Agencia Aragonesa para la Investigación y el Desarrollo (ARAID) con un aumento de crédito para financiar una Convocatoria Internacional Extraordinaria. Asimismo, se incluyen medidas relativas a las subvenciones concedidas por entidades públicas integrantes del Sistema Aragonés de I+D+I para el fomento de la investigación, desarrollo e innovación científica y técnica, permitiendo financiar más del 80 por 100 de la actividad subvencionable, así como el pago anticipado.

El Capítulo X, dedica un artículo a la materia de enseñanza universitaria, para regular una beca dirigida al alumnado de primer año de estudios de Grado que más haya sufrido los efectos de la crisis de la COVID-19, con la finalidad

de facilitar su acceso a los estudios en la Universidad de Zaragoza.

Las medidas en relación con la cadena alimentaria se regulan en el Capítulo XI permitiendo pagos anticipados de subvenciones de hasta el 50%, reconociendo subvenciones nominativas a las cuatro organizaciones profesionales agrarias existentes en Aragón y la posibilidad de otorgar subvenciones a la financiación de intereses y otros gastos de préstamos que tengan por objeto la consolidación patrimonial de cooperativas agroalimentarias.

Finalmente, en el Capítulo XI se contienen medidas en materia de transporte de viajeros por carretera, centradas en subvenciones concedidas por la prestación de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera con explotación económicamente deficitaria y no financiados con contrato programa.

La parte final del decreto-ley está formada por tres disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y cuatro finales. Destaca la adicional tercera, que permite la aplicación del decreto-ley a la gestión ordinaria de la crisis sanitaria hasta que el Gobierno de España declare su finalización; la disposición transitoria única, referida a los procedimientos iniciados al amparo de los decretos leyes 1/2020 y 2/2020, que continuarán su tramitación conforme a lo dispuesto en los mismos, y la disposición final primera por la que se modifican algunos contenidos de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.

Asimismo, el decreto ley incorpora un anexo en el que se relacionan las ayudas que se concederán de manera directa de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de dicha norma legal.

Ana Modrego Yagüe

Asesora Técnica

Secretaría General Técnica

Economía, Planificación Y Empleo

CONSULTAR BOA



DECRETO-LEY 5/2020, DE 29 DE JUNIO, DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN, DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE REGULA LA PRESTACIÓN ARAGONESA COMPLEMENTARIA DEL INGRESO MÍNIMO VITAL Y EL SERVICIO PÚBLICO ARAGONÉS DE INCLUSIÓN SOCIAL.

En el sistema de garantía de ingresos en España han venido existiendo dos redes paralelas de prestaciones asistenciales. Por una parte, el sistema vinculado a la Administración General del Estado que, tanto en el ámbito de la Seguridad Social como de la protección al desempleo, complementa la acción contributiva estatal como un nivel no contributivo o asistencial. Y, por otra parte, de acuerdo al actual reparto de competencias, el último nivel de protección es desarrollado por las Comunidades Autónomas a través de las llamadas Rentas Mínimas Autonómicas, con sistemas muy dispares, no sujetos a ningún mecanismo de coordinación. En Aragón, este nivel se ha articulado a través del Ingreso Aragonés de Inserción (IAI), configurado por la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, como programa social orientado a la normalización e integración de colectivos en situación de pobreza y marginación social con graves dificultades para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia. Dicho programa comprendía, condicionadas entre sí, tanto prestaciones económicas, destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia, como actuaciones dirigidas a lograr la plena integración social y laboral de sus destinatarios.

Con fecha 29 de mayo, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo (publicado en BOE de 1 de junio y con entrada en vigor en esa fecha), por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital (IMV) como prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva,

con vocación estructural, inaugurando así un sistema estatal de garantía de ingresos mínimos en España. Esta norma ha sido objeto posteriormente de modificaciones por los Reales Decretos-Leyes 28 y 30/2020 que han ido ampliando el ámbito de los posibles beneficiarios del IMV, al suavizar los requisitos exigidos inicialmente, en especial en relación con los beneficiarios individuales que no están incluidos en una unidad de convivencia y los mayores de 65 años que no cumplen los requisitos para acceder a una pensión no contributiva de jubilación.

La puesta en marcha de esta prestación estatal conlleva la reordenación del conjunto de ayudas estatales y autonómicas con el fin de evitar duplicidades y facilitar su complementación en el marco de la Garantía de ingresos mínimos. En Aragón, el reajuste previsto supone la coordinación de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón con el IMV de modo que se garanticen prestaciones complementarias a las personas que no puedan acogerse al IMV y los apoyos que precisen en los procesos e inclusión social y laboral, con el fin de superar la pobreza y la exclusión social. En este contexto se enmarca la aprobación urgente del Decreto-Ley 5/2020, de 29 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social, cuyo contenido podemos agrupar en dos grandes bloques.

En primer lugar, **se procede a derogar íntegramente la normativa legal y reglamentaria**

reguladora del IAI y se crea la nueva Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital (PACIMV) como una prestación periódica y de derecho subjetivo de naturaleza económica, subsidiaria del IMV y, en su caso, complementaria de cualquier otro ingreso o tipo de recursos o prestaciones a los que tenga derecho la unidad familiar. En consecuencia, pueden ser beneficiarias de esta prestación las personas que, encontrándose en situación de vulnerabilidad económica, no cumplan todos los requisitos para ser titulares del IMV. Lo que comprende, por un lado, personas que entrarían dentro de la cobertura del anterior IAI pero no pueden acceder al IMV fundamentalmente por razones de edad: se trataría de los menores de 23 años que han estado bajo la guarda o tutela de una Entidad Pública y beneficiarios individuales menores de 30 años que no cumplan los tres años de vida independiente o los 12 meses de cotización a la Seguridad Social exigidos por la normativa estatal. Por otro lado, se amplía la protección a otras personas vulnerables que carecían de cobertura en el anterior IAI (personas sin hogar).

Podemos señalar como elementos destacados de esta nueva prestación los siguientes:

Con el fin de homogeneizar en la medida de lo posible todas las prestaciones de garantía de rentas mínimas, la determinación de la vulnerabilidad económica y la cuantía de la prestación se remiten a la regulación establecida en la normativa estatal reguladora del IMV.



A diferencia de la anterior prestación del IAI, la PACIMV no está sujeta a limitación temporal y renovación periódica, sino que se mantiene mientras subsistan los motivos que dieron lugar a su concesión. Así mismo, al atender únicamente a la vulnerabilidad económica, la percepción de la prestación no se vincula necesariamente a la suscripción de un programa de actuaciones para la inserción social y laboral.

En relación a la tramitación, se mantiene la presentación de la solicitud en el correspondiente centro de servicios sociales y la competencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales para resolver sobre su concesión. Para lograr una mayor celeridad y eficacia, se regula expresamente, siempre de acuerdo con la legislación de protección de datos de carácter personal, la autorización de consulta de datos para evitar en la medida de lo posible la aportación de documentación al interesado y la no exigencia de consentimiento previo para la cesión de datos a la Administración de la Seguridad Social a los efectos de coordinación de la prestación aragonesa con el IMV.

El Decreto-Ley se pronuncia expresamente sobre la naturaleza y régimen jurídico de esta prestación económica de carácter social, excluyéndola del ámbito de aplicación de la legislación de subvenciones (Disposición Adicional Segunda).

De la implantación del IMV y de la nueva prestación aragonesa se derivan dos consecuencias en relación con las prestaciones actualmente existentes, cuya regulación se aborda en las Disposiciones Transitorias y Final.

1) En relación al IAI, puesto que su propia normativa reguladora establece su carácter subsidiario con respecto a cualquier otra prestación económica, los perceptores del IAI a fecha de entrada en vigor del Decreto-Ley,

tienen la obligación de solicitar el IMV. Con ello, la mayor parte de los mismos pasarán a percibir la nueva prestación no contributiva de seguridad social del IMV, dejando de percibir el IAI. No obstante, se garantiza que los actuales titulares del Ingreso Aragonés de Inserción van a continuar percibiéndolo en tanto no se resuelvan sus solicitudes de IMV de tal forma que no se produzca una situación de desprotección como consecuencia del cambio de prestación. En todo caso, los que vean denegada la solicitud del IMV, podrán solicitar la nueva PACIMV. En consecuencia, como se ha explicado, se procede a derogar íntegramente la normativa reguladora del IAI, ya que sus perceptores serán objeto de trasvase bien al IMV, bien, subsidiariamente, a la PACIMV.

2) En relación a la Ayuda de Integración Familiar (AIF), regulada en la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales, mantiene su vigencia, dado su diferente finalidad (mantenimiento de la unidad familiar con menores a su cargo, evitando la adopción de medidas de protección de los mismos). Ahora bien, en torno a la mitad de sus actuales perceptores (aquellos que no superen los umbrales de renta máximos) se transfieren al nuevo IMV, imponiéndoles por tanto la obligación de solicitarlo. En este sentido, se modifica la Ley citada para adecuarla a las nuevas prestaciones, clarificando que la AIF tendrá en todo caso carácter subsidiario respecto al IMV y a la PACIMV. Es decir, aquellas unidades familiares que no reúnan los requisitos de vulnerabilidad económica para acceder al IMV o, en su caso, a la PACIMV (por superar los umbrales de renta) podrán percibir la AIF, siempre que cumplan los requisitos propios

de esta prestación.

El segundo contenido que introduce el Decreto-Ley 5/2020 es la **regulación del Servicio Público Aragonés de Inclusión Social que, como se ha apuntado anteriormente, no tiene una vinculación necesaria a la percepción del IMV, ni de la PACIMV ni de ninguna otra prestación económica.** Se configura como servicio que proporciona las prestaciones, programas e instrumentos de apoyo y acompañamiento a las personas y grupos sociales vulnerables, en situación de riesgo o exclusión social, orientados a la plena y efectiva inclusión social, en todas sus dimensiones, implicando a otros ámbitos de actuación más allá de los servicios sociales como el empleo, la educación y la vivienda.

La norma contempla expresamente la posibilidad de gestión de este Servicio Público mediante acuerdos de acción concertada implicando a las entidades de iniciativa social.

En definitiva, con la nueva prestación aragonesa, complementando la prestación no contributiva de Seguridad Social del IMV y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social se trata de configurar un nuevo modelo de garantía de ingresos mínimos y de inclusión social que dé respuesta a los nuevos perfiles de pobreza y exclusión social surgidos como consecuencia de la anterior recesión económica y de la reciente crisis provocada por la pandemia de COVID-19.

Diego Ferrández García

*Jefe de Servicio de Régimen Jurídico y Coordinación Administrativa del Instituto Aragonés de Servicios Sociales
Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales*

CONSULTAR BOA

LA STC 81/2010 RESUELVE EL RECURSO PLANTEADO FRENTE A LA LEY DE PROTECCIÓN DE LOS ANIMALES DE LA RIOJA

La STC 81/2020 resuelve el recurso de inconstitucionalidad que más de 50 Senadores del Partido Popular habían interpuesto contra más de una veintena de preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

De todos los preceptos recurridos únicamente se declaran cinco apartados del artículo 7 de la ley inconstitucionales, desestimándose el recurso en todo lo demás. El motivo de la declaración de inconstitucionalidad de esos cinco apartados es la **vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil** (art. 149.1.8 CE). Así, se recuerda que La Rioja carece de competencia para legislar en materia de derecho civil, además de que los preceptos declarados inconstitucionales afectan a las bases de las obligaciones contractuales, cuya regulación queda reservada al legislador estatal.

Los apartados declarados inconstitucionales, aplicables a los animales de compañía y a los de producción, inciden directamente en la regulación de la estructura de determinados contratos, al prohibir que sean objeto de los mismos los animales o regular la capacidad de las personas menores de edad o con capacidad limitada para ser donatarias o adquirentes en cualquier contrato que tenga por objeto un animal.

Antes de esta declaración de inconstitucionalidad, se afirma en la sentencia que la creciente preocupación en la sociedad actual por la protección o el bienestar animal se ha trasladado a las políticas públicas, dando lugar a la aparición de diferentes disposiciones normativas, tanto estatales como autonómicas. Sin

embargo, la protección animal no figura como título específico en ninguno de los apartados del art. 148 y 149 CE ni en los Estatutos de Autonomía. Se trata de una **materia relativamente novedosa en la que pueden concurrir diversos títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos**.

Por otra parte, se recuerda que, durante la pendencia del recurso, muchos de los preceptos que habían sido recurridos fueron modificados por la Ley del Parlamento de La Rioja 2/2020, de 30 de enero, de medidas fiscales y administrativas para el año 2020, por lo que se considera que la **impugnación de tales preceptos ha perdido su objeto** con la redacción vigente. Entre ellos se encuentra la definición de maltrato animal y su punición, el uso de perros como barrera para impedir el paso del ganado o las condiciones de traslado de animales de compañía.

Igualmente, la STC 81/2020 desestima la supuesta inconstitucionalidad de los artículos referidos a la **esterilización de animales de compañía (perros, gatos y hurones)**. El motivo de su desestimación es que los recurrentes no cumplen con la carga de identificar la concreta norma básica estatal con la que los preceptos impugnados entrarían en contradicción insalvable.

En cualquier caso, sostiene la Sentencia que la obligación de esterilizar a determinados animales de compañía (salvo en los casos determinados en la propia ley) responde al propósito de evitar la superpoblación y, en última instancia, el abandono de animales. Este propósito, que es constitucionalmente legítimo, se halla *“en sintonía con los compromisos internacionales asumidos por España”* y que permiten expresamente las

intervenciones quirúrgicas sobre animales de compañía *“para impedir la reproducción”*, con el fin de evitar su abandono.

Junto a los motivos de índole competencial, **los Senadores recurrentes consideraban que la ley incurría también en inconstitucionalidad de carácter sustantivo**, desestimándose todas las alegaciones en este sentido.

Se argumentaba en el recurso que la ley riojana estaba imponiendo una *“ideología animalista”* que establecía una peligrosa equiparación entre la dignidad de la persona y la protección de los animales, vulnerando así el art. 10.1 CE. Igualmente, consideraban que esta ideología vulneraba la libertad ideológica y religiosa.

Argumentos que son rotundamente desestimados por el Alto Tribunal. Dispensar un buen trato a los animales de compañía o minimizar, en lo posible, sufrimientos innecesarios, injustificados o evitables a los animales de producción no comprometen la dignidad de las personas en modo alguno.

Es más, el TC insiste en que **la creciente preocupación por la protección de la naturaleza, y en particular de los animales, constituye una tendencia generalizada en las sociedades más avanzadas, que es vista como una manifestación de progreso moral** y, como tal, perfectamente acomodada a la dignidad del ser humano.

Por otra parte, se establece que nada hay en el enunciado de la ley riojana que permita apreciar que el legislador autonómico ha pretendido hacer de la *“ideología animalista”* una confesión o ideología de carácter estatal e imponerla a los propietarios y poseedores de animales.

También se desestima el motivo de inconstitucionalidad sobre el derecho fundamental a la **inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE) de los propietarios o poseedores de animales**, respecto a las funciones inspectoras y de vigilancia que la ley atribuye a los funcionarios, con la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de lo establecido en la ley. Ello es así porque no cabe entender que la actuación inspectora se vaya a realizar al margen de la legalidad vigente en materia de inviolabilidad del domicilio, como resulta obvio.

Igualmente, el TC desestima las alegadas vulneraciones del **principio de legalidad en materia sancionadora, de seguridad jurídica y de interdicción de la**

arbitrariedad. En algunos casos se desestima porque los recurrentes no motivan de qué modo se estaría produciendo la vulneración de los citados principios y, en otros casos, por apreciar el TC que no existe tal vulneración.

Finalmente, la sentencia se pronuncia sobre la pretendida infracción, por parte de la ley riojana, de la **libertad de expresión y de producción y creación literaria**. En este sentido, la norma recurrida establece que la filmación para el cine, la televisión u otros medios de difusión que reproduzca escenas ficticias de crueldad, maltrato o sufrimiento de animales requerirá de una autorización previa de la consejería competente en la materia, con el fin de

garantizar que el daño sea simulado y los productos y los medios utilizados no provoquen perjuicio alguno al animal.

No cabe apreciar, afirma el TC, que este precepto introduzca un supuesto de censura previa. La autorización previa de la Consejería lo es a los solos efectos de evitar el sufrimiento animal. Se trata, por tanto, de una norma que atiende al fin legítimo de evitar el maltrato animal y que no compromete la libertad de producción y creación artística en modo alguno.

Elena Marquesán Díez

Asesora Técnica de la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos

[CONSULTAR BOE](#)



LAS LEYES AUTONÓMICAS PODRÁN IMPONER A SUS DIPUTACIONES PROVINCIALES ACTUACIONES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES INCLUSIVOS

La sentencia 82/2020, de 15 de julio de 2020, del pleno del Tribunal Constitucional, cuyo ponente ha sido el magistrado Cándido Conde-Pumpido Tourón, ha establecido de forma unánime la constitucionalidad de la posibilidad de que una ley autonómica pueda imponer a sus diputaciones provinciales que lleven a cabo ciertas actuaciones en materia de servicios sociales inclusivos, cumpliendo con determinadas condiciones. Queda así estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de 50 diputados del grupo parlamentario popular contra varios preceptos de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana.

Para el Tribunal Constitucional es acorde con la constitución que las diputaciones provinciales, que tienen su propia autonomía local garantizada por la misma para escoger las cuestiones sobre las que ejercer su competencia en materia de cooperación y asistencia a pequeños municipios, puedan verla limitada por la imposición, por la comunidad autónoma respectiva, de actuaciones en materia de servicios sociales inclusivos siempre que esta actividad de coordinación cumpliera con las siguientes condiciones:

a) Debe tratarse de una materia en la que esté presente un fuerte interés supralocal, como ocurre con los servicios sociales en la medida que son competencia exclusiva

autonómica;

- b) Es necesario que la comunidad autónoma articule mecanismos que permitan que las diputaciones provinciales participen en el diseño de las medidas autonómicas de coordinación;
- c) Esta previsión de coordinación autonómica solo será constitucional si la comunidad autónoma respeta el principio constitucional de suficiencia financiera de las entidades locales, por lo que no sería constitucionalmente admisible que se desentendiera completamente de los costes de los nuevos servicios a prestar por las diputaciones provinciales a los pequeños municipios.

Además de reconocer esta limitación excepcional y sujeta a estrictas condiciones, del principio de autonomía local, el Tribunal ha declarado la constitucionalidad de los siguientes preceptos impugnados de la ley autonómica de la Comunidad Valenciana: artículos 27.5 y 30; art. 104. 1 b) (fuentes de financiación); art. 105.1 (obligaciones de las administraciones públicas en materia de financiación); art. 106 apartados 2 y 3 (sistema de financiación y principios); art. 107. 2 y 3 (financiación de personal); art. 108 (financiación de prestaciones); art. 109 (financiación de infraestructuras y equipamientos de servicios sociales); art. 110 (fórmulas de colaboración financiera); Disposición Transitoria Primera (transferencia de infraestructuras y equipamientos de atención primaria

y de atención secundaria entre administraciones públicas).

En cambio, la Disposición Transitoria Cuarta apartado b) que establece directamente los porcentajes mínimos de participación de las diputaciones provinciales en la financiación del personal, se declara inconstitucional porque *“no se adecúa a las exigencias recogidas en la normativa básica estatal para desarrollar la función de coordinación y que tienen como fin garantizar la autonomía local”*. Por tanto, *“esos porcentajes mínimos deben establecerse a través de los planes sectoriales en los que se garantice la participación de los entes locales afectados y no directamente en una disposición transitoria”*. En este sentido, también se declara inconstitucional el inciso *“de acuerdo con la distribución establecida en el apartado 4 b) de la disposición transitoria cuarta”*, recogido en la letra b) del apartado 2 de la Disposición Transitoria Quinta. La sentencia concluye afirmando que los apartados declarados inconstitucionales no se adecúan a las exigencias constitucionales para desarrollar la función de coordinación de las diputaciones provinciales, infringiendo de este modo el principio básico de *“autonomía local”*.

M^a Belén Corcoy de Febrer
Jefa de Servicio de Desarrollo
Estatutario y Aragoneses
en el Exterior

[CONSULTAR BOE](#)



ANÁLISIS DE LA DOBLE IMPOSICIÓN SOBRE LA ALTERACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN PROCESO DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN CENTRAL NUCLEAR

Con fecha 15 de julio de 2020, el Tribunal Constitucional ha emitido sentencia en relación con recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente al apartado cuarto del artículo único de la Ley 6/2018, de las Cortes de Castilla y León, por la que se modifica el impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión regulado en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos.

En concreto, en el recurso interpuesto por el Estado se cuestionaba la inclusión de un nuevo **hecho imponible** en la letra c) del artículo 51.1, consistente en el riesgo de alteración del medioambiente provocado por el combustible nuclear gastado y depositado con carácter temporal en las centrales nucleares situadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Se entendía que dicha imposición coincidía con lo previsto en los artículos 12 y siguientes de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales para la sostenibilidad energética, que regulan el impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica. Así, ambos tributos recaerían sobre el mismo hecho imponible, -los residuos generados por una central nuclear-, desde la misma perspectiva, -gravar las externalidades negativas que supone la energía nuclear, medidas por los riesgos que comporta-, lo que supondría una doble imposición en los términos previstos en el artículo 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de

septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

Dicha cuestión ya ha sido analizada por el Tribunal Constitucional, que en sentencias recientes, como la SSTC 120/2018 o 4/2019, ha examinado el artículo 6 de la LOFCA incidiendo en que el objetivo de las prohibiciones de equivalencia entre tributos estatales y autonómicos no radica en impedir la doble imposición sin más, sino en evitar que se produzcan dobles imposiciones no coordinadas, garantizando que el ejercicio del poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con el modelo de sistema tributario impuesto por el artículo 31.1 CE.

No obstante, en la Sentencia analizada se entra al análisis detallado de los diferentes elementos que configuran sendos impuestos, al objeto de determinar si la coincidencia puede implicar la inconstitucionalidad de la norma autonómica:

a) Respecto al hecho imponible, en el caso del impuesto castellanoleonés viene determinado por el riesgo de alteración al medioambiente por el combustible nuclear gastado y depositado con carácter temporal en las centrales nucleares sitas en su territorio; mientras que en el caso estatal tiene una doble configuración: la producción de combustible nuclear gastado y la producción de residuos radioactivos resultantes de la generación de energía.

Para la comparación entre ambos elementos el Constitucional parte de que por materia imponible debe entenderse todo elemento de la actividad económica que el legislador someta a imposición, de manera que en relación con la misma materia impositiva se puedan seleccionar distintas

circunstancias que den lugar a los respectivos hechos. En el supuesto analizado, la materia imponible es la producción de energía eléctrica de origen nuclear, actividad que entraña un riesgo inherente al proceso productivo. Dado que todo combustible nuclear debe ser siempre almacenado, resulta artificioso pretender que se pueda aislar el riesgo del depósito temporal con respecto del proceso productivo. Tal distinción carece de sentido, por lo que los dos impuestos recaen sobre el mismo hecho.

b) En cuanto a los **sujetos pasivos**, resultan coincidentes en ambas figuras impositivas.

c) Por lo que se refiere a los **elementos de cuantificación** de los impuestos, -esto es, la base imponible y los tipos de gravamen-, a juicio del Tribunal la coincidencia es más evidente. Examinando los elementos de cuantificación, incide en que el impuesto autonómico pretender gravar el combustible gastado almacenado temporalmente, lo que implica gravar todo el combustible. La norma autonómica se limita a describir una parte necesaria del proceso de almacenaje de todo el combustible nuclear, lo que supone una diferencia irrelevante. Con ello, se concluye que ambos impuestos gravan lo mismo: el combustible nuclear gastado.

d) Finalmente, el **objetivo** de sendos impuestos también resulta equivalente. En el caso autonómico el fin tributario viene determinado por la asunción por la sociedad de una serie de cargas ambientales, que justifican el establecimiento de una imposición sobre el almacenamiento temporal de residuos en las centrales. Por su parte, en el estatal se incide en la necesidad de supervisión

institucional a largo plazo del almacenaje.

Sostiene el Constitucional que el riesgo como elemento extrafiscal no es susceptible de ser aislado. La supervisión de la seguridad nuclear es una responsabilidad que corresponde al Estado, y que implica un coste que debe ser sufragado, parcialmente, con este impuesto. El hecho de que la Comunidad Autónoma pueda ostentar competencias en materia

de protección civil en su ámbito territorial no enerva la equivalencia entre ambos impuestos.

Así, constatada la equivalencia entre el gravamen sobre la afección medioambiental causada por las centrales nucleares, establecida por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y el impuesto estatal sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica, no cabe

sino concluir que el precepto es inconstitucional por vulneración mediata vía artículo 6.2 LOFCA e inmediata de los artículos 133.2 y 157.3 CE.

Víctor Solano Sainz

Asesor Técnico de la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos.

[CONSULTAR BOE](#)



DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LAS RESTRICCIONES AL USO DE BOLSAS DE PLÁSTICO

El Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a dos preceptos (art. 23.1. a) y 23.2) de la Ley Foral de Navarra 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad.

El argumento que utilizaba el Abogado del Estado en el recurso era que estos preceptos incurrieran en una inconstitucionalidad mediata o indirecta, al vulnerar dos artículos (el 2 y el 4) del Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el registro de productores. Estos preceptos, según alega, habrían sido dictados al amparo del art. 149.1.13 y 149.1.23 CE, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente.

La contradicción entre la ley foral navarra y el real decreto estatal derivaría de la diferente regulación prevista en relación a las restricciones al uso de bolsas de plástico.

En este sentido, en primer lugar, el art. 23.1.a) de la ley navarra prohibió desde el 1 de julio de 2018 la entrega a consumidores de bolsas de plástico en los puntos de venta de bienes o productos, en la entrega a domicilio y en los suministros en venta online, a excepción de las bolsas de plástico muy ligeras. Sin embargo, el art. 4.1 del real decreto permite la entrega gratuita no solo de las bolsas de plástico muy ligeras, sino también de

las de espesor igual o superior a 50 micras con porcentaje igual o mayor del 70% de plástico reciclado.

En segundo lugar, en el art. 23.2 de la ley foral se prohíbe desde el 1 de enero de 2020 la entrega al consumidor de bolsas de plástico ligeras y muy ligeras que no sean compostables en los puntos de venta de bienes y productos, así como la entrega a domicilio u online. Por su parte, el art. 4.3 del real decreto no establece esta prohibición hasta el 1 de enero de 2021 y permite, hasta esa fecha, la entrega al consumidor de un tipo de bolsas de plástico de espesor igual o superior a 50 micras que contengan un porcentaje mínimo de 50% de plástico reciclado.

Analizada la contradicción entre ambas normativas, la Sentencia 100/2020, de 22 de julio, realiza el encuadramiento competencial de la materia. Como se ha señalado anteriormente, eran dos los títulos competenciales alegados por el Abogado del Estado, el art. 149.1.13 y el 149.1.23 CE.

En relación a la regla competencial del art. 149.1.13 CE, la Sentencia recuerda que es doctrina de ese tribunal que no toda medida que incida en la actividad económica puede incardinarse en este título. Para ello, es preciso que tenga una *“incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico”*. Esta exigencia no ocurre en el caso concreto, por ello, se concluye que las medidas sobre la restricción del uso de las bolsas de plástico que establecen los arts. 2 y

4 del real decreto estatal, no han sido dictadas al amparo de la competencia que sobre esta materia atribuye al Estado el art. 149.1.13 CE.

En consecuencia, el juicio de constitucionalidad habrá de efectuarse tomando en consideración las competencias asumidas en materia de medio ambiente, por el Estado y por la Comunidad Foral de Navarra. Así, se recuerda que la competencia básica del Estado en materia de medio ambiente cumple *“una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos”*.

Ello implica que las medidas que el Estado establezca para reducir el consumo de bolsas de plástico deben respetarse en todo el territorio nacional. Las CCAA no pueden rebajar ese nivel de protección, pero sí adoptar normas adicionales con niveles más altos de protección, bien adelantando el calendario o ampliando su ámbito de aplicación.

Por tanto, no se aprecia que los preceptos recurridos de la ley navarra vulneren el orden constitucional de competencias, por cuanto establecen un nivel más alto de protección al previsto por la normativa básica estatal.

Elena Marquesán Díez

Asesora Técnica de la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos

[CONSULTAR BOE](#)





ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA DE CONFLICTO DE MARCAS

El Juzgado de lo Mercantil 2 resolvió por Auto de 3 de diciembre de 2009 desestimando la solicitud de adopción de medidas cautelares instada por la mercantil xxxx titular en la OEPM del nombre comercial **LO PATI** contra la mercantil yyy titular y usuaria de la marca mixta **LO PATI DELS FLAMENCOS** (solicitada de la OEPM) en ambos casos empleadas en establecimientos de hostelería en el Delta del Ebro.

Considera la resolvente que “*que no puede obviarse que el término “lo pati” o “el patio” tiene una escasa fuerza distintiva. Dicho término puede referirse a una clase o tipología de construcción en el que pudieran desarrollarse diversas actividades, por lo tanto aplicable a distintos servicios, entre otros el*

sector de la restauración. El uso de un término de estas características es poco apropiado para evitar el riesgo de confusión... El uso de un término común, con escasa o nula fuerza distintiva, no puede ser monopolizado por ningún empresario por lo que no puede servir para fundar la apariencia de buen derecho por sí sola.”

De igual forma constata que la parte actora no hace uso de su nombre comercial tal y como lo tiene concedido por la OEPM pues registró “su nombre comercial como “lo pati” pero lo cierto es que se da a conocer y se identifica respecto del público como “Lo Pati D’Agustí”, lo cual implica una mayor diferenciación entre las denominaciones comerciales de las partes”.

Además de ello la Juez considera acreditado a través de la documental de la parte demandada que “*Precisamente coexisten en el mercado otras marcas que incorporan un segundo término tras la denominación “patio”, ... que se aplica al desarrollo de su actividad en el sector hostelero tales como “El Patio Vertical” o “El Patio de Acuña”.*

Por todo ello entiende que “*el hecho de que tanto la denominación de la demandante como la de la demandada incorporen o adicione elementos distintivos, reduce o diluye el riesgo de confusión”.*

Juan Carlos Urcola Ruiz
Abogado del REICAZ





SOBRE LOS ACTOS DE IMITACIÓN EN LA LEY DE COMPETENCIA DESLEAL

La sentencia 1093/2019, de 20 de diciembre, dictada por la sección número 5 de la Audiencia Provincial de Zaragoza (ponente Ilmo. Sr. Alfonso M^a Martínez Areso) resuelve un caso en materia de competencia desleal cuyo especial interés jurídico se pone de manifiesto en el análisis de los presupuestos de la tipicidad de los actos de imitación.

Esta sentencia confirma la previamente dictada en primera instancia por el Juzgado de lo Mercantil número 2 de Zaragoza que desestimó las pretensiones de la demandante, una sociedad francesa dedicada a la fabricación de luminarias industriales que reprochaba a un competidor de nacionalidad española una conducta típica subsumible en el artículo 11.2 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (LCD). En concreto, la actora consideraba que la demandada estaba comercializando ilícitamente unos productos que reunían las características fundamentales de sus diseños y que, en consecuencia, existía un riesgo de asociación en el mercado o, subsidiariamente, un acto de aprovechamiento de la reputación ajena.

Es precisamente en el tratamiento de los presupuestos legales sobre este alegado riesgo de asociación donde la sentencia glosada aporta un notable valor en interpretación de la norma, especialmente en cuanto al requisito de la necesaria concurrencia de singularidad competitiva en el producto imitado.

La sentencia recuerda que esta peculiaridad concurrencial debe ser interpretada de forma restrictiva, puesto que debe prevalecer el principio de libertad de imitación de prestaciones (artículo 11.1 LCD) que se encuentra amparado por el de libre competencia en el mercado, en sintonía con la doctrina del Tribunal Supremo en la materia. Y, bajo este criterio exegético, tiene en especial consideración dos circunstancias que ayudan a delimitar el alcance de los actos de imitación permitidos de los actos proscritos por la norma.

Así, de un lado, la sentencia razona que no puede atribuirse singularidad competitiva a las características de un producto en el mercado cuando las mismas tienen como finalidad la de satisfacer una necesidad técnica -en el caso concreto enjuiciado, la de mantener la estanqueidad

de la luminaria frente a factores ambientales externos, tales como la humedad, la temperatura o los agentes químicos externos-.

Y, de otro lado, la sentencia también explica cómo es relevante tomar en consideración quién es el público al que va dirigido el producto cuando se evalúa el requisito de la singularidad competitiva en el contexto de los actos de imitación. En el caso, toda vez que demandante y demandada operan en el mercado de las licitaciones y los concursos de obra pública, el producto está orientado hacia el prescriptor, que es siempre un experto de perfil altamente cualificado, ingeniero o arquitecto, y que atiende a criterios sobre las características técnicas de los mismos y no tanto a su origen.

Por demás, la sentencia también reviste interés en cuanto al tratamiento de la implantación en el mercado relevante como presupuesto necesario para que concurra la acción típica del artículo 11.2 LCD, de cuyos razonamientos se desprende el enorme valor de una prueba rigurosa y no meramente indiciaria para su apreciación.

Pedro Pérez-Caballero Abad
Doctor en Derecho.
Abogado de Cuatrecasas





ORDEN JURISDICCIONAL PENAL

COMENTARIO A SENTENCIA 177/2020 DE LA AUDIENCIA PROVINCIAL DE ZARAGOZA – SECCIÓN SEXTA

Comentario a la Sentencia 177/2020 de la Audiencia Provincial de Zaragoza-Sección sexta.

Los hechos que se declaran probados son legalmente constitutivos de un delito de asesinato en grado de tentativa previsto y penado en los arts 139.1.1º, 16 y 62 del Código Penal.

El delito de asesinato precisa para su apreciación los siguientes elementos: una conducta del sujeto activo del delito que vaya dirigida a privar de la vida a otra persona; un resultado de muerte del sujeto pasivo de la acción; una relación de causalidad entre acción y resultado; ánimo de matar en el sujeto activo o “animus necandi”, que concurre tanto en el supuesto de dolo directo como eventual que, por tratarse de un fenómeno interno y de la propia conciencia del individuo, ha de valorarse y manifestarse por los actos que realice el culpable y por los medios empleados. Como signos de la voluntad de matar ha de atenderse a la naturaleza del arma empleada, la zona anatómica atacada y el potencial resultado letal de las lesiones infligidas. Por último, y esto distingue el asesinato del homicidio, requiere la concurrencia de alguna de las circunstancias de agravación previstas en el art 139 CP: alevosía, precio, recompensa o promesa, ensañamiento, que se realice como medio para facilitar la comisión de otro delito o evitar que se descubra.

En el caso de autos se aprecia la concurrencia de todos los elementos del delito de asesinato, en grado de tentativa porque el resultado de muerte no se produjo

por causas independientes de la voluntad del autor de los hechos. Así ha quedado acreditado valorando conjuntamente las pruebas practicadas en el acto de juicio, de conformidad con lo establecido en el art 741 LECrim. La conducta del acusado disparando con un arma de fuego sobre Gonzalo iba dirigida a privar de la vida a éste, la acción realizada era idónea para conseguir el resultado de muerte y concurre el animus “necandi”: no sólo ha sido reconocida por Eladio la intención de matar a Gonzalo que le guiaba cuando se acercó al vehículo y disparó contra aquél; la propia dinámica comisiva puesta de manifiesto por los testigos y las evidencias en el vehículo llevan inequívocamente a tal conclusión. El art 16 del Código Penal establece que hay tentativa cuando el sujeto da principio a la ejecución del delito directamente por hechos exteriores, practicando todos o parte de los actos que objetivamente deberían producir el resultado y, sin embargo, éste no se produce por causas independientes de la voluntad del autor. La doctrina distingue la **tentativa acabada**, cuando el autor haya realizado, según su plan, todo lo necesario para alcanzar su meta y la **tentativa inacabada**, cuando haya habido un principio de ejecución del delito, pero no se hayan realizado todos los actos para producir el resultado. En el caso enjuiciado, habiendo disparado efectivamente contra la víctima, se aprecia una tentativa acabada.

En cuanto a la alevosía, concurre cuando el culpable comete cualquiera de los delitos contra las personas empleando en la ejecución medios, modos o formas que tiendan directa o especialmente a asegurarla, sin el riesgo que para su persona pudiera proceder de

la defensa por parte del ofendido. Entre las distintas modalidades ejecutivas de naturaleza alevosa, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 716/2018 de 16 de enero de 2019 (o STS 282/2018, de 13-6-2018) recuerda que esta Sala viene distinguiendo entre:

a) **alevosía proditoria**, equivalente a la traición, y que incluye la asechanza, insidia, emboscada o celada, situaciones en que el sujeto agresor se oculta y cae sobre la víctima en momento y lugar que aquella no espera.

b) **alevosía súbita o inopinada**, llamada también “sorpresiva”, en la que el sujeto activo, aun a la vista o en presencia de la víctima, no descubre sus intenciones y aprovechando la confianza de aquélla actúa de forma imprevista, fulgurante y repentina. En estos casos es precisamente el carácter sorpresivo de la agresión, lo que suprime la posibilidad de defensa, pues quien no espera el ataque difícilmente puede prepararse contra él y reaccionar en consecuencia, al menos en la medida de lo posible.

c) **alevosía de desvalimiento**, que consiste en el aprovechamiento de una especial situación de desamparo de la víctima, como acontece en los casos de niños de corta edad, ancianos debilitados, enfermos graves o personas inválidas, o por hallarse accidentalmente privada de aptitud para defenderse (dormidas, drogada o ebria en la fase letárgica o comatosa).

Junto a ellas, la última jurisprudencia contempla también la **modalidad** denominada **convivencial o doméstica**, que en palabras de la STS 527/2012 de 29 junio, se ha designado como



una modalidad especial de alevosía basada en la relación de confianza proveniente de la convivencia, generadora para la víctima de su total despreocupación respecto de un eventual ataque que pudiera tener su origen en acciones del acusado (SSTS 1289/2009 del 10 diciembre, 16/2012 del 20 enero). Se trata, por tanto, de una alevosía derivada de la relajación de los recursos

defensivos como consecuencia de la imprevisibilidad de un ataque protagonizado por la persona con la que la víctima convive día a día (STS 39/2017 de 31 enero; o 299/2018, de 19 de junio).

Conforme al art 62 CP, a los autores de tentativa de delito se les impondrá la pena inferior en uno o dos grados a la señalada por la ley para el delito consumado, en la

extensión que se estime adecuada atendiendo al peligro inherente y al grado de ejecución alcanzado. Tratándose de una tentativa acabada el delito de asesinato, se impondrá la pena inferior en un grado a la prevista para el delito consumado, luego pena de 7 años y 6 meses de prisión.

Alberto Arguedas Izquierdo
Letrado del REICAZ

DIFERENCIA ENTRE USO INADECUADO Y DESCUIDADO DE UN INMUEBLE Y DELITO DE DAÑOS

La sentencia 5/2020 de fecha 14 de enero de 2020, dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 7 de Zaragoza en el procedimiento abreviado 47/2019 acuerda absolver a la encartada del delito de daños del que se le acusaba por parte de la acusación particular con todos los pronunciamientos favorables.

El procedimiento trae origen en un contrato de arrendamiento de vivienda suscrito entre partes. Una vez resuelto el mismo el propietario del inmueble encontró diversos desperfectos en el mismo así como la necesidad de una limpieza exhaustiva; por ello interpuso denuncia y ejerció la acusación particular al considerar

a su ex- inquilina como autora de un delito de daños del artículo 263 del Código Penal. A su vez el propietario había interpuesto en el Juzgado de Primera Instancia el adecuado procedimiento civil por el que había sido condenada en dicho orden a cantidad correspondiente a abonar los desperfectos causados y necesidad de limpieza en el inmueble, estando en el momento de la sentencia dicho procedimiento del orden civil en fase de ejecución.

Lo primero que la sentencia comentada nos invita es a fijarnos es que el artículo 263 del Código Penal recoge un delito de carácter doloso, por ello se debe de estar al ánimo o intención de dañar del sujeto que realiza la acción, por

un lado sabe que sus actos van a producir daños en el patrimonio ajeno (elemento cognoscitivo del dolo) y los realiza (elemento volitivo del dolo). Y por otro lado es que su ejecución demuestre de modo cumplido sin duda alguna el causar directa y exclusivamente un daño.

Si bien como reconoce la sentencia la vivienda presentaba desperfectos compatibles con un uso inadecuado y descuidado por parte de la encartada, ello no acredita que exista dolo o ánimo de dañar y por tanto no sería competencia de la vía penal sino de la vía civil.

Beatriz Carcedo Orte
Abogada del REICAZ





ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SENTENCIAS DEL TSJA EN MATERIA CONTRACTUAL. REQUISITOS DE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL INTER ADMINISTRATIVA Y DE LA COOPERACIÓN VERTICAL CON MEDIO PROPIO

La Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en su sentencias de fechas 4 de marzo, 13 de marzo y 22 de abril de 2020 ha fijado doctrina respecto a la no aplicación de los requisitos de la cooperación vertical a un supuesto de cooperación horizontal anulando la doctrina previamente fijada por el TACPA en su dictamen 75/2017 de 4 de julio y desestimando las demandas que la Abogacía del Estado, basándose en dicho Dictamen, había presentado contra los acuerdos de los Ayuntamientos de Jaca y de Huesca por los que se encomendaba la gestión de servicios de gestión de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria al Consorcio de la Agrupación n.º 1 - que comprende entre otras entidades locales a los citados Ayuntamientos - para que, a su vez, la gestión de dichos servicios se prestase por la Empresa pública GRHUSA, empresa íntegramente titularidad del Consorcio.

En el procedimiento ordinario 194/2017 el Ayuntamiento de Huesca impugnaba directamente ante el TSJA el acuerdo del TACPA 75/2017 de 4 de julio, que

estimaba el recurso especial en materia de contratación que un grupo político había presentado contra el acuerdo plenario de encomienda de gestión del servicio de limpieza viaria al Consorcio de la Agrupación n.º 1 y declaraba ilegal dicho acuerdo. En los recursos de apelación 210/2018 y 238/2018 el TSJA revisaba las sentencias del Juzgado de lo contencioso de Huesca desestimatorias, por meros motivos formales que no vienen al caso, de las demandas que la Abogacía del Estado había interpuesto contra los acuerdos del Ayuntamiento de Jaca y del Consorcio de la Agrupación formalizando la encomienda de los servicios de recogida de residuos sólidos urbanos y de limpieza viaria y del alcantarillado del municipio de Jaca.

La postura del TACPA y de la Abogacía del Estado era que la empresa pública GRHUSA actuaba, en realidad, como un medio propio de los Ayuntamientos sin cumplir con los requisitos que la regulación europea y su jurisprudencia, así como la legislación de contratos públicos española señala para que dicho modo de gestión - *"in house providing"* o encargo a medio propio - escape a la aplicación de dicha normativa contractual. En definitiva,

los Ayuntamientos no podrían encomendar al Consorcio la gestión de dichos servicios (art.11.1 Ley 40/2015) para que éste los prestase a través de su empresa pública, al interpretar que ésta en realidad se convertiría en un medio propio de aquellos sin cumplir los requisitos legales. En resumen, habría que acudir a un procedimiento de contratación, una manera indirecta de imponer la privatización de la gestión o como eufemísticamente se dice ahora, una colaboración "público-privada".

Para los Ayuntamientos y para su Consorcio, la perspectiva era bien distinta. La figura de las mancomunidades de servicios o de los consorcios para la prestación de los mismos es una fórmula idónea para la agrupación de recursos y alcanzar la escala operativa eficaz. El Consorcio de la Agrupación n.º 1 es un ente público configurado por los entes locales de su territorio, pero con autonomía respecto a los mismos. La encomienda de gestión acordada por los Ayuntamientos en favor de su Consorcio se trataría de un claro ejemplo de lo que se denomina la "cooperación horizontal"





que de acuerdo con el artículo 12 de la Directiva 2014/24/UE y 6.3 LCSP, está expresamente excluida del derecho contractual. Y en un segundo y separado paso el encargo del Consorcio a su medio propio, GRHUSA, se trataría de una técnica autoorganizativa de cooperación vertical que en este caso también cumpliría con los requisitos precisos que el art. 12.1 del RDLegi 3/2011 fijaba y que el art. 33 de la LCSP de 2017 reproduce. La sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2016, caso *Reimondis*, en un supuesto prácticamente idéntico al presente, avalaría dicha postura.

De seguir el criterio interpretativo del TACPA y la Abogacía del Estado se vaciarían de contenido las mancomunidades y consorcios, tan utilizadas en el mundo local, acabando con la cooperación interadministrativa, en cuanto que

muchas veces el objeto de la misma es beneficiarse de la utilidad de las sociedades u otros entes que funcionan como medios propios.

El TSJA en sus tres sentencias falla a favor de los Ayuntamientos de Jaca, de Huesca y del Consorcio y determina que en estos casos se cumplierán, en primer lugar, los requisitos para apreciar en un primer momento una cooperación horizontal: poderes adjudicadores, que no participan en el mercado abierto, (los entes públicos participantes en el Consorcio lo son) que conciertan la garantía de la prestación de los servicios públicos que les incumben (en este caso servicios obligatorios para los entes locales) guiados exclusivamente por interés público. Y luego, en segundo lugar y establecida la cooperación horizontal, aprecia que existe un medio propio, por una relación vertical, entre GRUHSA y el Consorcio que también

cumpliría los requisitos legales para quedar al margen de la normativa contractual.

En resumen, el TSJA estima el recurso del Ayuntamiento de Huesca y anula el acuerdo 75/2017 de 4 de julio del TACPA y desestima, con condena en costas, las demandas interpuestas por la Abogacía del Estado contra el Ayuntamiento de Jaca y el Consorcio, marcando claramente los perfiles de la cooperación horizontal inter administrativa y del encargo a medio propio y dejándolos al margen de la interpretación que de la legislación europea (Directiva 2014/24/UE) y contractual española había realizado el TACPA y mantenía el Estado.

José Luis Bartolomé Navarro

*Letrado del Ayuntamiento de Jaca
y profesor asociado de Derecho
Administrativo de la
Universidad de Zaragoza*

PLAZOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONDICIONALIDAD DE LAS AYUDAS DE LA PAC.

La Sentencia del TSJ Aragón 428/2014, de 28 de mayo (Ponente Ilmo. Sr. Albar García), estima el recurso promovido por el titular de una explotación ganadera por la aplicación en un procedimiento de aplicación de la condicionalidad a las ayudas de la PAC para la campaña 2017/2018 de los plazos previstos en el Reglamento (CEE, EURATOM) 1182/71, del Consejo de 3 de junio. La Sentencia realiza unas importantes consideraciones sobre el mismo ya que:

- En contra de lo declarado en una sentencia por otro TSJ no hay ninguna razón para considerarlo derogado.
- En el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de sus arts. 4, 38 y 88, relativos a la política agrícola no se deduce que dicho reglamento esté derogado expresamente ni que su contenido sea contrario al mismo.
- El cómputo de plazos previstos en el Reglamento (CEE, EURATOM)

1182/71 es por días naturales.

- Dado lo dispuesto en el Reglamento (CE) 1760/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de julio cada Estado podrá fijar un plazo para comunicar los traslados de animales desde las explotaciones ganaderas. En caso de no fijarse un plazo sería aplicable lo previsto en el citado Reglamento (CEE, EURATOM) 1182/71.
- La Administración, sin perjuicio de lo indicado en la citada normativa comunitaria, venía aplicando los plazos en los términos previstos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por lo tanto, por días hábiles a efectos del cumplimiento de los plazos de comunicación por los titulares de las explotaciones.
- El cambio de criterio de interpretación en la actuación de la Administración se estima contrario a los principios de protección de la confianza legítima

y de seguridad jurídica- recogido en el art.3 de la Ley 40/2015 y consolidado su reconocimiento por la jurisprudencia comunitaria y nacional- y que violenta dos principios de alcance constitucional (irretroactividad de las normas sancionadoras o restrictivas de derechos y seguridad jurídica) recogidos en el art.9.3 de la CE.

- Por último, la sentencia señala que la aplicación de la condicionalidad en las ayudas de la PAC presenta un carácter “parasancionador”.
- El contenido de esta reciente sentencia pone de manifiesto una cuestión tradicional en nuestro derecho administrativo como ha sido la denominada “inseguridad en el cómputo de los plazos por el binomio días hábiles-días inhábiles”.

Manuel Guedea Martín

*Letrado de la Comunidad
Autónoma de Aragón*



CONTROL JUDICIAL DE LAS RATIFICACIONES Y AUTORIZACIONES DE LAS DISPOSICIONES Y ACTOS DICTADOS CON OCASIÓN DEL COVID 19

La pandemia ocasionada por el COVID 19 ha supuesto la aplicación por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de la legislación sanitaria, tanto estatal como autonómica, en asuntos hasta el momento prácticamente desconocidos. Dado que la legislación sanitaria obliga a la solicitud de autorización y/o ratificación judicial para su ejecución está dando lugar a un conjunto importante de resoluciones judiciales de los Juzgados que consideramos interesante exponer en sus líneas generales. La reforma de la LRJCA mediante la D. Final Segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre ha trasladado determinadas competencias al TSJA. Por otra parte, el TSJA ha dictado numeras resoluciones sobre disposiciones y actos aprobados en desarrollo de la legislación especial dictada como consecuencia de la pandemia que serán objeto de un análisis posterior.

Primero. El Auto de 13 de marzo del 2020, del Juzgado de Instrucción Número 10 de ZGZ, en funciones de guardia, inadmitió por prematura la solicitud de ratificación judicial de la referida Orden de 13 de marzo de 2020, de la Consejera de Sanidad del Gobierno de Aragón, por la que se adoptan medidas preventivas y recomendaciones de salud pública en la Comunidad Autónoma de Aragón por la situación y evolución del COVID-19, invocando lo previsto en el art. 81 de la Ley 51/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón. En el referido Auto se indica que “En definitiva, la solicitud de ratificación, por hacer referencia a un acto normativo general, es prematura, por lo que debe ser desestimada sin perjuicio de que, si hubiere una concreta necesidad de prohibición de actos específicos, o se suscitare algún tipo de oposición por parte de los afectados, se solicite para tal situación o acto concreto una ratificación”.

Segundo. El Auto 13/2020, de 16 de marzo JCA 1 ZGZ, desestima la solicitud de ratificación judicial de

la Orden de 13 de marzo 2020, de la Consejera de Sanidad, por la que se adoptan medidas preventivas adicionales de salud pública en la Comunidad Autónoma de Aragón por la situación y evolución del COVID-19.

No resulta necesaria la ratificación global de un instrumento normativo de la Administración. Dictado dentro de sus legítimas potestades y dirigido a la adopción de medida da preventivas adicionales de salud pública en la Comunidad Autónoma de Aragón (...) todo ello sin perjuicio de que, en la ejecución de la misma, puedan darse situaciones que, de conformidad con lo hasta aquí expuesto y de conformidad con lo que establece el artículo 8.6 apartado 2 de la LJCA, deban ser amparadas judicialmente

Se pronuncia en los mismos términos que el Auto de 13 de marzo de 2020, del Juzgado de Instrucción Número 13 en funciones de guardia.

Tercero. El Auto de 31 de julio de 2020, del JCA 3 ZGZ, ratifica una medida sanitaria respecto de un ciudadano con diagnóstico de COVID 19 positivo al que se le obliga al aislamiento de 14 días tras el cual habrá que realizar nueva PCR y esperar el nuevo resultado. Se insta de forma subsidiaria ingreso involuntario en centro hospitalario para la concesión de medida o tratamiento obligatorios. En el auto se destaca para la ratificación de la medida que afecta a un ciudadano que:

- Tiene diagnóstico positivo COVID19 por médico de su centro de salud.
- La situación de la pandemia del COVID 19 en España y que es altamente contagiosa.
- La comprobación por parte de la policía municipal del incumplimiento del aislamiento.
- El fundamento legal lo encontramos en los arts.2 y 26 de la LO 3/1986, de 14 de abril; art.9.2a) de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre básica

reguladora de la autonomía del paciente y los arts.75.1 y 81 de la Ley 5/2014, de 26 de junio, de salud Pública de Aragón.

- Se estima que existe una proporcionalidad de la medida, pero se obliga a la Administración sanitaria a comunicar al Juzgado cada semana la situación.

Cuarto. El Auto de 4 de agosto del 2020, del JCA 2 ZGZ inadmite la solicitud de la Administración Sanitaria por la que se acuerda el confinamiento y cuarentena domiciliaria de un ciudadano durante un determinado plazo y hasta la determinación del alta por parte del facultativo médico competente. Se inadmite y ordena el archivo porque:

- No está presentada por el Letrado de la Comunidad Autónoma la solicitud de ratificación judicial de la medida sanitaria.
- No consta informe de la policía local que indique donde se encuentra el afectado.

Quinto. La Providencia de 10 de agosto de 2020, del JCA 5 ZGZ, ante la solicitud del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de ratificación judicial de la Orden CDS/569/20202, de 8 de julio, que prevé traslados urgentes e inmediatos de residentes afectados por la infección de coronavirus a dispositivos especiales de cuidados COVID 19 que por su cuadro clínico no requieren hospitalización entiende que la misma no procede con carácter subsidiario tal como se ha planteado. Procedería la ratificación judicial en aquellos supuestos en los que el interno afectado o sus representantes legales no preste el consentimiento al traslado. De la documentación aportada no se deduce dicha oposición.

Sexto. El Auto 26/2020, de 10 de septiembre, JCA 4 ZGZ ratifica la medida sanitaria adoptada por



resolución de la Dirección Provincial de Sanidad consistente en:

- a) El confinamiento y cuarentena domiciliaria en la residencia Albertia Valdespartera hasta la determinación de alta por parte del facultativo médico que corresponda de que se dan las condiciones de garantizar que el enfermo ha dejado de ser positivo al coronavirus SARS-CoV.
- b) En caso de negativa del paciente a cumplir con lo señalado en el punto anterior, se autoriza su ingreso involuntario en el centro Hospitalario que corresponda.
- c) Se realizan las consideraciones generales sobre las medidas sanitarias urgentes por razón de salud pública para adoptar estas medidas.
- d) Se realizan unas consideraciones particulares dado que en la resolución administrativa y en el informe de la mediadora se indica que vive en un coche, no es posible el aislamiento domiciliario lo que hace necesario acudir a un recurso que permita el confinamiento.
- e) Se obliga a una comunicación semanal por parte de la Administración Sanitaria al Juzgado de la situación del ciudadano hasta que se den por finalizadas las medidas.

Séptimo. El Auto 32/2020, de 23 de septiembre, del JCA 1 ZGZ por el que se ratifica la medida adoptada por el Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón Orden SAN/832/2020, de 8 de septiembre, por la que se adoptan medidas en materia de movilidad por razones de salud pública para la contención del rebrote de COVID-19 en el municipio de Ejea de los Caballeros. El Auto realiza unas consideraciones generales sobre las medidas sanitarias urgentes por razón de salud pública desde el punto de vista del procedimiento contencioso administrativo para luego analizar la normativa vigente por razón de salud pública (art.43 CE, LO 3/1986, de 14 de abril, Ley 14/1986, de 14 de abril, General de Sanidad Ley 33/2011, de 4

de octubre, General de Salud Pública Ley 5/2014, de 26 de junio, de salud pública de Aragón y el Real Decreto Ley 21/2020, de 8 de junio). Finalmente señala que la limitación de movilidad para la ratificación de la medida sobre los siguientes elementos:

- La existencia de un riesgo inminente y extraordinario que justifique la falta de audiencia.
- Que las medidas cuya ratificación se solicitan han sido adoptadas por la autoridad competente.
- Que esas medidas se consideran urgentes y necesarias atendiendo a las circunstancias concurrentes y son proporcionadas atendiendo al espacio territorial que se proponen y por su duración temporal.

Por último, se recuerda que una posible prórroga o prorrogas transcurridos los siete días precisará la ratificación judicial.

La prórroga fue solicitada y concedida por los Autos de 23 y 30 de septiembre de 2020, del JCA 1 ZGZ. El Auto de 23 de realiza una consideración importante por la polémica que luego ha suscitado: “Dado que se trata de una cuestión de afectación de derechos fundamentales, es procedente oír al Ministerio Fiscal, que evacuado traslado, interesa se ratifique la medida. En orden al adecuado tratamiento jurídico de las medidas que se pueden adoptar, si bien desde el punto de vista sanitario pueden estar plenamente justificadas, es obvio que deben gozar de la necesaria cobertura jurídica. Y, en su caso, de la necesaria autorización o ratificación judicial, dentro de un sistema de protección de los derechos fundamentales. La reciente reforma de los arts. 8,10 y 11 de la LJCA llevada a cabo por la Ley 3/2020 de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 (BOE de 19-9-2020), al margen del nomen iuris y la naturaleza jurídica de las medidas sanitarias acordadas por la CCAA, atribuye el control de las medidas generales a la correspondiente Sala de lo C-A del TSJ Aragón; siendo en

este caso competente el juzgado al tratarse sólo de la ratificación de una medida concreta ya adoptada con anterioridad a la entrada en vigor de dicha reforma”.

Procede señalar que la Administración fue requerida en varias ocasiones para informar sobre las actuaciones ejecutadas y datos sobre la evolución del Covid antes de acordarse la prorrogas correspondientes.

Octavo. El Auto de 11 de septiembre de 2020, del JCA 1 de Teruel por el que se ratifica la medida adoptada por el Departamento de Sanidad del Gobierno de Aragón: Orden SAN/846/2020, de 19 de septiembre, por la que se adoptan medidas en materia de movilidad por razones de salud pública para la contención del rebrote de COVID-19 en el municipio de Andorra (BOA de 10 de septiembre de 2020). El razonamiento de este Auto es similar al comentado sobre el que afecta a localidad de Ejea de los Caballeros. Igualmente señala que la adopción de una eventual prórroga o prorrogas, una vez transcurridos 7 días, precisará ratificación judicial en este mismo proceso. La prórroga fue ratificada por el Auto de 18 de septiembre de 2020 reincidiendo en los mismos planteamientos. En cambio, en el Auto 74/2020, de 29 de septiembre, se declara incompetente para conocer de la prórroga dada la reforma de la LRJCA mediante la D. Final Segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre. Como vemos en sentido contrario al mantenido por el JCA 1 de Zaragoza. Posteriormente, por el Auto 87/2020, de 5 de octubre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA se ratifica la Orden de SAN/910/2020, de 23 de septiembre, por la que se prorrogaban las medidas en Andorra.

Manuel Guedea Martín
*Letrado de la Comunidad
Autónoma de Aragón*



ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL

ESTABLECIMIENTO DE PANADERÍA-REPOSTERÍA Y MESAS: CONVENIO APLICABLE.

Comentario de la Sentencia del Juzgado de lo Social nº 4 de Zaragoza de 4 de septiembre de 2020 (Autos 128/2020).

Una empresa explota un negocio abierto al público de venta de pan, bollería, repostería en la que existe un espacio con cuatro mesas para consumo del producto adquirido en el que se sirven cafés, infusiones, refrescos, zumos naturales y varios bocadillos. No se venden bebidas alcohólicas pues se carece de autorización y en la licencia municipal figura “obrador-panadería con degustación”, y hora de cierre a las 20 horas. El local dispone de obrador propio en el que se elabora todo el producto de panadería y repostería.

La empresa demandante procede al despido disciplinario de una de las dependientas, y reconoce el carácter improcedente del despido, y el pleito se limita a discernir cuál es el convenio aplicable a este establecimiento, si el de la industria de Panadería de Zaragoza o el provincial de Hostelería, pues este último, que es el que reclama la

trabajadora, conlleva unas mayores retribuciones y por consiguiente una mayor indemnización.

La demanda se funda en un acuerdo de la Comisión Paritaria del Convenio de Hostelería que en fecha 4 de mayo de 2015 adoptó el acuerdo de aplicar este convenio a “aquellas empresas en las que su actividad sea mixta y una de ellas consista en prestar servicio de comidas y bebidas, con independencia del formato o características de las mismas, para su consumo en el establecimiento, perteneciendo con ello al sector de hostelería, y se ejerza una pluriactividad de porcentaje superior o inferior a la otra actividad.”

Cuando una empresa realiza al mismo tiempo varias actividades susceptibles de ser incluidas en el ámbito de aplicación de diversos convenios, se ha de atender al criterio de la actividad principal para determinar la norma aplicable (STS 17-3-2015). No es el objeto social lo que resuelve el problema sino la actividad preponderante, por lo que habrá de estarse a la realidad

de cada supuesto. En este caso resulta importante la existencia de un obrador propio lo cual ya es signo relevante del objeto económico, y tras la comprobación de los conceptos facturados en los tiquets diarios se constata que la mayor parte de la facturación, y con gran diferencia, procede de la venta de pan y productos de bollería-repostería, siendo frecuente actualmente que estos establecimientos habiliten mesas que permitan la degustación de sus productos para desayunos y cafés que la clientela puede consumir en el local. Tales mesas constituyen una línea de actividad accesorio que complementa la comercialización de la venta de pan y repostería, que es el objeto principal y hace más atractivo el modelo de negocio, por lo que el Convenio a aplicar es el del sector de Panadería. En definitiva, un acuerdo de la Comisión Paritaria de un Convenio no puede comprometer el ámbito de aplicación de otro Convenio a otro sector de actividad.

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





TUTELA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

El Juzgado de lo Social número cinco de Zaragoza estima la demanda formulada por el trabajador R. F. C. contra la empresa C.A.D.P.S.A, y contra el encargado de la misma; D.G.N. en la que ha sido parte el Ministerio Fiscal, declarando la existencia de vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad, integridad física, moral y honor (artículos 15 y 18 en relación con el artículo 10, todos ellos de la Constitución Española). Ordena su cese inmediato y el restablecimiento del actor en la integridad de sus derechos, con reserva de acción de indemnización de daños y perjuicios causados por las decisiones y comportamientos de las que son responsables solidarios ambos codemandados.

Si bien la dignidad no es propiamente un derecho fundamental (si atendemos a la no ubicación del artículo 10 en el Capítulo II Sección 1ª del Título I de la Constitución Española), es “fundamento” del orden constitucional. La dignidad es, en sí misma, resumen o compendio de los derechos declarados fundamentales en

nuestra Constitución. De modo que, vulnerada ésta, se entiende que quedan vulnerados derechos como la integridad física y moral (artículo 15) y el derecho al honor (artículo 18), que son los mencionados en la demanda objeto de este proceso.

Y así, ha quedado acreditado un trato despótico y desconsiderado del codemandado hacia el actor, con expresiones tales como: *“te voy a joder como te quejes y te voy a putear porque vas a salir de viaje cuando yo quiera y donde yo quiera...”* *“... en esta empresa se hace lo que a mí me sale de los huevos ...”* *“quien manda aquí soy yo, y a los de arriba me los paso por los huevos”,* *“eres un envidioso”*.

Ha quedado acreditado que el actor ha sufrido un daño físico en su puesto de trabajo, en un momento de gran tensión emocional que tiene relación con el trato inadecuado recibido por sus superiores jerárquicos. Ha quedado acreditado que el trabajador ha trasladado sus quejas por el trato que recibe del codemandado al Comité de Empresa y que éste las ha puesto

en conocimiento de la empresa. Ha quedado acreditado que el actor también ha trasladado sus quejas por trato incorrecto a la empresa. A pesar de ello, la empresa ninguna actuación ha desarrollado tendente a prevenir el daño que, para la dignidad, integridad física o moral del trabajador entraña la relación conflictiva con su superior jerárquico.

De lo actuado se concluye que la empresa, pese a conocer la existencia de un conflicto personal/laboral manifiesto entre dos de sus trabajadores, desde hace años, no ha adoptado medidas dirigidas a la resolución efectiva del mismo, o a evitar el riesgo laboral que esa conflictividad implica para el trabajador, que se encuentra en la posición más débil en la relación.

Por tanto, procede declararla responsable solidaria, de la empresa junto al codemandado de la vulneración de los derechos fundamentales del actor denunciados en la demanda, y acreditados en este procedimiento.

Juan José Castejón
Abogado del REICAZ.





SUBSIDIO DE DESEMPLEO: LIBERADOS DE PRISIÓN EXTRANJEROS

Se presenta recurso ante el TSJ Sala de lo Social por Don L., de nacionalidad rumana que tras permanecer en prisión y obteniendo la libertad definitiva el 21 de mayo de 2018, solicita al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) un subsidio por desempleo que le es denegado.

Para la resolución del recurso, como veremos, será imprescindible conjugar el análisis y estudio de dos legislaciones: la Ley General de Seguridad Social (LGSS) y la Ley de Extranjería LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Y será imprescindible porque si bien con la legislación social el demandante DON L. tendría derecho al subsidio, su condición de extranjero hace necesario la aplicación de la legislación de extranjería, crucial para el dictamen del Tribunal. Analicemos por qué.

El artículo 274.2 LGSS explícitamente establece que los liberados de prisión tendrán derecho al subsidio por desempleo siempre que estén desempleados, se inscriban como demandantes de empleo en el plazo de 30 días desde la fecha de su excarcelación, mantengan la inscripción y cumplan las exigencias propias del compromiso de actividad,

carezcan de rentas de cualquier naturaleza superiores al 75% del SMI y no tengan derecho a la prestación contributiva, siempre que la privación de libertad haya sido de una duración superior a seis meses. Requisitos a priori que cumplía Don L. (estancia en prisión de cuatro años, inscripción como demandante de empleo el 27-6-2018 y solicitud al SEPE el 30-7-2018) y que llevaron a un reconocimiento inicial del derecho por parte del Servicio de Empleo correspondiente a 540 días. Sin embargo, este derecho fue revocado cuando se tuvo constancia de que al demandante se le negó la residencia temporal comunitaria el 19-9-2018, reclamándole los ingresos percibidos por desempleo hasta el momento. Punto que confirmará el Juzgado de lo Social 4 de Zaragoza, que denegará el subsidio al demandante al no encontrarse en situación de residencia legal en España.

Impugnará la sentencia de instancia amparándose en que es ciudadano de la Unión europea y reside desde hace más de 10 años en España. Aquí es donde el Tribunal estudiará detalladamente la Ley de extranjería, Directivas del Parlamento Europeo y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Determinantes son los art. 36.5 y 57.5 de la Ley de

Extranjería, que reconoce que los extranjeros con residencia legal en España están comprendidos en el ámbito de aplicación del sistema de la seguridad social en las mismas condiciones que los españoles si bien el trabajador que carezca de residencia y trabajo en España no puede obtener prestaciones por desempleo. Se recoge también la obligatoriedad de todo ciudadano de la UE de solicitar ante la oficina de extranjeros o comisaría de policía la inscripción en el Registro Central de Extranjeros junto con un pasaporte o documento nacional de identidad válido para estancias superiores a tres meses en otro estado miembro.

En consonancia con la jurisprudencia del TS que recoge que la prestación por desempleo no puede ser reconocida al trabajador extranjero que se encuentre en España en situación irregular (STS 18-3-2008) y careciendo el demandante de residencia legal en España como quedo acreditado y siendo esta condición sine qua non para inscribirse como demandante de empleo y generar el derecho, se resuelve denegar la prestación solicitada.

Ana Victoria Sánchez Pelayo
Licenciada en Derecho



INFORME DEL JUSTICIA SOBRE RESIDENCIAS DE MAYORES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

La preocupación por el respeto a la dignidad y los derechos de las personas mayores en los cuidados necesarios para asegurar su bienestar en los momentos vitales en los que es mayor su fragilidad ha ocupado una parte importante de la actividad del Justiciazgo en esta etapa.

A principio de este año 2020 iniciamos un calendario de visitas a Centros Residenciales para comprobar de primera mano las condiciones en las que se estaba prestando la atención a las personas residentes con la idea de colaborar en el cambio de modelo hacia prácticas más centradas en la atención a la persona. La repentina incursión del Covid-19 y las medidas de aislamiento que provocó nos obligó a posponer las visitas y a reconducir nuestra

actuación para tratar de analizar el impacto de la pandemia en los Centros y la efectividad de las medidas adoptadas con el propósito de identificar las buenas prácticas y tratar de proponer mejoras que permitiesen afrontar en mejor posición los futuros rebrotes de la Pandemia.

Quien quiera ampliar la información puede acceder al contenido completo del informe en el siguiente enlace: <https://eljjusticiadearagon.es/wp-content/uploads/2020/09/informe-residencias-y-covid.pdf>

Lamentablemente, el virus no nos ha dado tregua durante el período de elaboración del informe, y se ha truncado las vidas de muchas personas, al tiempo que ha exigido de otras muchas el mayor de los

esfuerzos y sacrificios para tratar de contener sus efectos. En memoria de las primeras y con el mayor de nuestros agradecimientos para las segundas, y con la esperanza de que sea de alguna utilidad, ponemos a disposición de la ciudadanía el resultado de un trabajo en el que hemos tratado de recoger las aportaciones de las Administraciones competentes, así como de las personas y Entidades que trabajan en la atención de las personas mayores, sin olvidar en ningún caso, las opiniones, los anhelos y las quejas de quienes han de ocupar el centro de nuestra atención: las personas que tienen su hogar en cualquiera de los Centros Residenciales de Aragón.

Andrés Esteban Portero
*Asesor del Área
de Menores y Mayores*



Los Informes, Sugerencias y Recomendaciones del Justicia de Aragón se pueden consultar en la web: www.eljusticiadearagon.es

INFORME SOBRE EDUCACIÓN EN LA ALARMA SANITARIA Y PROPUESTAS PARA LA ESCOLARIZACIÓN EN EL CURSO 2020/2021

Las previsiones para la puesta en marcha del curso escolar 2020/2021 en logística de aulas y de profesores, organización de espacios en centros docentes de infantil, secundaria y universitarios, propuestas de comienzo de curso y, en resumen, la forma en que se comenzarían las clases, tras la abrupta ruptura a la que obligó la pandemia, ha sido un tema de máxima preocupación en la Institución del Justicia.

Por ese motivo, atentos a los acontecimientos y a las recomendaciones del Ministerio

de Sanidad, apoyando a las Administraciones autonómicas y locales en la búsqueda de soluciones para la comunidad educativa, y sin cejar en la vigilancia normativa, el Justicia de Aragón se pronunció a través del informe especial publicado en junio de 2020, en el que se valoraba cómo se había visto afectada la educación en nuestra Comunidad Autónoma, cómo se había abordado la falta de presencialidad en las aulas en diferentes países y en otras Comunidades Autónomas, y qué propuestas cabía formular desde la institución, a tenor de los resultados

del estudio, para poner en marcha un curso difícil como se prometía el 2020/2021.

De las conclusiones y sugerencias se dio traslado a los grupos parlamentarios, Universidad de Zaragoza y Consejerías implicadas del Gobierno de Aragón, y puede encontrarse en el siguiente enlace: <http://eljusticiadearagon.es/download/35600/>

María Jesús Cruz Gimeno
*Asesora del Área de Educación,
Universidad Cultural
y Patrimonio*

SUGERENCIA DEL JUSTICIA SOBRE FUTBOL FEMENINO EN CATEGORIAS INFERIORES

La Asamblea General de Federación Aragonesa de Fútbol (FAF) aprobó una modificación del artículo 121.1.f) de su Reglamento General que, al limitar al 20% el máximo de licencias femeninas que podían integrarse en equipos masculinos de categoría infantil e inferiores, en la práctica, implicaba la imposibilidad de que equipos exclusivamente femeninos pudieran competir en Fútbol 11 ya que no hay suficientes licencias para formar los equipos mínimos para crear una competición específica, lo que obligaría a las niñas a buscar plaza en equipos masculinos sin garantía de que hubiera para todas; o a jugar únicamente en modalidad de Fútbol 8, pero, incluso, dada la especial demografía aragonesa, algunos equipos femeninos de fútbol 8 se quedarían sin poder competir al no haber suficientes equipos femeninos en su zona de influencia.

Las familias de las jugadoras afectadas interpusieron queja ante esta Institución y, tras solicitar los correspondientes informes y mantener una reunión con la Dirección General de Deportes del Gobierno de Aragón, en la que se nos informó del contenido de la Resolución de la citada D.G. conforme a la cual se instaba a la FAF a celebrar nueva Asamblea para anular la citada modificación y se le comunicaba la decisión de no ratificar el nuevo Reglamento.

En nuestra función de Institución garante del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, considerando que la reforma del reglamento federativo suponía un retroceso en la promoción del deporte femenino a la que la Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la actividad física y el deporte obliga a las distintas federaciones, así como una

vulneración del derecho a la igualdad recogido en la Ley 7/2018, de 28 de junio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, dirigimos una sugerencia que, por un lado instaba a la FAF a acatar la resolución emitida por la D.G. de Deportes; y por otro lado, instaba a ésta última a utilizar las sanciones que las leyes anteriormente citadas ponen a su disposición en caso de que la Federación decidiera no cumplir con su Resolución.

<https://eljusticiadearagon.es/resoluciones/20-1038/q-20-1038/>

Juan Ramón Campos Ara
*Asesor del Área de Derechos
Sociales e Igualdad*

DIEZ AÑOS DE MEDIACIÓN FAMILIAR EN LA LEGISLACIÓN CIVIL ARAGONESA

El 26 de mayo de 2010 se aprobó la Ley 2/2010, de las Cortes de Aragón, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres (BOA 111, de 08/06/2010) (en adelante, LIRF), denominada coloquialmente como ley de *custodia compartida* por establecer este sistema como preferente por primera vez en la legislación española en la determinación judicial del régimen de guarda y custodia de los hijos menores comunes, en ausencia de pacto de relaciones familiares. La Ley 2/2010 tuvo una corta vida como ley independiente, ya que entró en vigor a los tres meses de su publicación en el BOA (disposición final tercera), el 8 de septiembre de 2010, y fue derogada y refundida por el Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Código del Derecho Foral de Aragón (en adelante, CDFA), y su contenido se recoge íntegramente en los artículos 75 a 84 CDFA, dedicándose el art. 78 a la mediación familiar; y el adjetivo de «preferente» se ha suprimido en la referencia a la custodia compartida en la modificación del art. 80.2 CDFA por la Ley 6/2019, de 21 de marzo.

La aprobación de la Ley 2/2010 supuso también la incorporación de la mediación familiar a la legislación civil aragonesa (se citaba el servicio público de mediación familiar en el art. 25 de la Ley 4/2007 de 22 de marzo de 2007, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón), vinculada a la ruptura de convivencia de los padres y a la guarda y custodia de los hijos menores estableciendo

un régimen provisional en la disposición transitoria 2ª (DT 7ª CDFA) al predecirse un aumento de mediaciones al entrar en vigor la ley, a la vez que se preveía el desarrollo legislativo de la mediación familiar por la disposición final 2ª LIRF (*Proyecto de Ley de Mediación Familiar*). El art. 1 LIRF (art. 75 CDFA) contemplaba en su apartado 3º facilitar «el acuerdo entre los padres a través de la mediación familiar», en los casos de ruptura de la convivencia de los padres, remitiéndose al ap. 2º para señalar que el objeto del acuerdo y mediación es mantener «unas relaciones continuadas de éstos con sus hijos, mediante una participación responsable, compartida e igualitaria de ambos en su crianza y educación en el ejercicio de su autoridad familiar»; y en lo tocante a mediación familiar, el capítulo III, bajo el título «Mediación familiar», con solo el art. 4º LIRF (art. 78 CDFA), regulaba en coherencia con esta finalidad, según el preámbulo de la ley (VI), «la posibilidad de que los progenitores, de común acuerdo o por decisión del Juez, acudan en cualquier momento a la mediación familiar para resolver sus discrepancias derivadas de la ruptura. La mediación familiar resulta un instrumento fundamental para favorecer el acuerdo entre los progenitores, evitar la litigiosidad de las rupturas y fomentar el ejercicio consensuado de las responsabilidades parentales tras la ruptura».

La mediación familiar se reguló, por tanto, vinculada a los objetivos de la ley 2/2010, y por ello el régimen provisional de la DT 2ª (DT 7ª CDFA)

se refiere exclusivamente a los conflictos familiares con menores y le atribuye el carácter de servicio social reconociendo el servicio público de mediación familiar ya existente. Y el art. 4 LIRF (art. 78 CDFA) comienza con una referencia a la mediación extrajudicial—previa al ejercicio de acciones judiciales—, pero se dedica casi completamente a la mediación intrajudicial, otorgando al juez un papel activo, para proponer la mediación y «acordar la asistencia de los progenitores a una sesión informativa sobre la mediación familiar...». Y el art. 4.4 LIRF y 78.4 CDFA se refieren a la aprobación judicial de los acuerdos de mediación, en los términos que se establecen (arts. 3 LIRF y 77 CDFA) para el pacto de relaciones familiares, que fija «los términos de sus nuevas relaciones familiares con los hijos».

Como régimen de mediación familiar, aún provisional, era manifiestamente insuficiente, por lo que la Ley 2/2010 será el detonante de una necesaria – y apresurada– regulación legal, prevista en la DF 2ª LIRF, que dio lugar a que se aprobase la Ley de mediación familiar al final de la legislatura.

Se aprobó antes, sin embargo, el Código del Derecho Foral de Aragón, por Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, (BOA 63, de 29/03/2011, con entrada en vigor el 23 de abril de 2011), que la Ley 9/2011, de 24 de marzo, de mediación familiar de Aragón (en adelante, LMFA) (BOA 70, de 07/04/2011, pero con entrada en vigor – DF 2ª- el 8 de abril),

aprobación que se realizó en la última sesión de la Cortes de Aragón de la legislatura que finalizaba.

Es por esta cuestión temporal por lo que la Ley 9/2011 no se incluyó en la refundición del Código foral, pero tampoco esta Ley contiene disposición derogatoria sobre el art. 4 LIRF (art. 78 CDFA), derogación (tácita) que se ha producido en el caso de la DF 2ª LIRF (*Proyecto de Ley de Mediación Familiar*) y DT 2ª (*régimen provisional de mediación familiar*), aunque siga incorporada al Código foral como DT 7ª del libro primero.

La Ley de mediación aragonesa es la última ley autonómica especializada en mediación familiar, aprobada cuando ya existía un proyecto de ley estatal de mediación en asuntos civiles y mercantiles, y coincide en el tiempo con la novedosa y mucho más amplia Ley 1/2011, de 28 de marzo, de Mediación de Cantabria, respondiendo la aragonesa a un modelo de legislación anterior (no adaptada a la Ley estatal 5/2012, de 6 de julio), poco novedosa en contenidos y con numerosas deficiencias técnicas en su articulado.

El art. 2 define legalmente la mediación familiar como *el servicio social consistente en un procedimiento extrajudicial y voluntario para la prevención y resolución de conflictos familiares en el ámbito del Derecho privado, en el que la persona mediadora, de una manera neutral, imparcial y confidencial, informa, orienta y asiste a las partes en conflicto para facilitar la comunicación y el diálogo entre las mismas, con el fin de promover la toma de decisiones consensuadas*. Es una evidente contradicción con el título de la ley ya que no regula la mediación familiar en Aragón (servicios privados, públicos y profesionales mediadores) sino que se centra en el servicio social público especializado de mediación familiar, que ya existía como programa inicial desde 1997 y se institucionalizó desde 2004 en la Dirección General competente en

materia de familias del Gobierno de Aragón. Amplía, en el mismo sentido que la legislación autonómica, el ámbito de conflictos de los derivados por rupturas matrimoniales o de pareja a «cualquier otra problemática de carácter familiar» (art. 1); contemplando el art. 5.1 la mediación en cualquier conflicto familiar surgido en el ámbito del Derecho privado.

Excede del propósito y extensión de este trabajo realizar un análisis y valoración crítica de la ley aragonesa de mediación familiar (ver Rosa Gutiérrez, *La mediación familiar y su reflejo en la Ley 9/2011, de 24 de marzo, de mediación familiar de Aragón*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2012; y J. L. Argudo, «La Ley de mediación familiar de Aragón en el marco de la legislación española de mediación», en *Materiales jurídicos para una Guía de la Mediación en Aragón*, Zaragoza, Comuniter, 2020, pp. 117-272), pero cabe destacar la falta de desarrollo reglamentario de la misma en contenidos importantes como el estatuto de la persona mediadora o el Registro de Mediadores Familiares de Aragón (art. 23 LMFA), que quedó también excluido del Decreto 12/2015, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se crean el Centro Aragonés de Coordinación en Materia de Mediación y el Registro de Mediadores e Instituciones de Mediación de Aragón y se establecen medidas de fomento de la mediación (BOA 33, de 18 de febrero de 2015), Decreto que tampoco ha sido desarrollado, pudiendo los profesionales mediadores aragoneses inscribirse únicamente en el Registro de Mediadores e Instituciones de Mediación dependiente del Ministerio de Justicia (Real Decreto 980/2013).

Respecto al estatuto de la persona mediadora (art. 8.3), se suprimió (Ley 3/2012, 8 marzo) el requisito de la colegiación obligatoria, aunque no la necesidad de inscripción en el Registro (inexistente)

autonómico, que también consideró inconstitucional el Dictamen del Consejo de Estado nº 973/2011, de 22/06/2011, sobre la ley aragonesa. Este Dictamen también pone en duda la regulación aragonesa de la mediación a instancia judicial que establece el art. 13.1.c) y desarrollan sus concordantes arts. 14 y 18.3 LMFA por su contenido procesal, que no parece relevante, y se contempla también en otras leyes autonómicas. Las competencias en mediación intrajudicial fueron reguladas por la Dirección General de Administración de Justicia mediante la Resolución de 2 de abril de 2012 (BOA 77, de 24/04/2012), creando una intermediación administrativa que aumenta los trámites y duración del procedimiento.

Podemos tomar como referencia que ha aumentado el número de mediaciones familiares del Servicio público (desde 2012 hasta 2019 en <https://www.aragon.es/-/orientacion-y-mediacion-familiar#anchor>), de tal forma que desde 2004 a 2019 ha atendido a 7246 personas, y desde 2015 a 2019 a una media de 756 personas por año, y también los acuerdos alcanzados en mediación familiar, aunque no suponen más allá de entre un diez y un quince por ciento respecto de los procesos de separación y divorcio tramitados en los Juzgados aragoneses; y los casos tratados se refieren mayoritariamente a rupturas matrimoniales o de convivencia de los padres y, en mucha menor medida, a conflictos relacionales entre padres e hijos u otro tipo de conflictos.

La mediación familiar ya existía en Aragón antes de su regulación legal, y ha evolucionado y se ha asentado en estos últimos diez años, pero todavía son necesarias algunas reformas legales y el impulso público de fomento de la mediación (ver <https://www.aragon.es/-/administracion-de-justicia-1>).

José Luis Argudo Pérez
Profesor Titular Derecho Civil.
Director del Experto Universitario
en Mediación.
Universidad de Zaragoza

DERECHOS DE LOS TRABAJADORES EN TIEMPOS DE COVID-19

1. La intervención del legislador de urgencia tras la declaración del estado de alarma

Tras la declaración del estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, ante la emergencia de salud pública y sus consecuencias económicas y sociales, el Gobierno adoptó el rol excepcional de legislador, aprobando, desde entonces, numerosas disposiciones con la forma de Decretos-leyes. Pronto se pudo comprobar cómo uno de los focos de esa intervención se ha centrado en el marco jurídico de las relaciones laborales y de la Seguridad Social.

Sin posibilidad de abordar el extenso acervo normativo en dichos ámbitos, sí hay que destacar, *ab initio*, la publicación del RD-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, al que siguieron, antes de finalizar el mes, tres normas de igual rango: RD-ley 9/2020, de 27 de marzo, que adopta medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19; RD-ley 10/2020, de 29 de marzo, que regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19; y RD-ley 11/2020, de 31 de marzo, que adopta medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

A partir de entonces, hemos asistido a una intensa actividad normativa, caracterizada por la provisionalidad y

sometida al estrés de las necesarias prórrogas, al persistir idénticas o peores situaciones. Ello ha generado, empero, inseguridad jurídica por la obligación constitucional de convalidar las normas de urgencia, con el riesgo de derogación en caso contrario, y la dificultad de conocer el derecho vigente y las reglas transitorias.

A continuación, vamos a seleccionar dos preceptos de la primera norma aprobada, que reconocieron el derecho preferente para prestar trabajo a distancia, así como el derecho a la adaptación del horario y reducción de jornada, sin que ello suponga desconocer otras medidas extraordinarias, de gran relevancia, como la habilitación legal para la suspensión temporal de contratos y la reducción temporal de la jornada vinculada a la fuerza mayor por causa del COVID-19 (ERTEs).

2. El trabajo a distancia como derecho

Entre las medidas excepcionales de naturaleza laboral, una singular, aunque presente desde hace tiempo por el impulso de las nuevas tecnologías de la comunicación, fue la promoción del trabajo a distancia, en la modalidad de teletrabajo, como forma de la prestación laboral en aquellos sectores de actividad donde resultara posible, con la finalidad de garantizar que la actividad empresarial y las relaciones de trabajo siguieran desarrollándose con regularidad mientras se prolongaba la situación de excepcionalidad.

2.1. El carácter preferente del trabajo a distancia

El legislador de urgencia se manifestó a favor de establecer «sistemas de

organización que permitan mantener la actividad por mecanismos alternativos, particularmente por medio del trabajo a distancia, debiendo la empresa adoptar las medidas oportunas cuando sea técnica y razonablemente posible y si el esfuerzo de adaptación necesario resulta proporcionado»; y lo que es más importante, «estas medidas alternativas, particularmente el trabajo a distancia, deberán ser prioritarias frente a la cesación temporal o reducción de la actividad» (art. 5, párrafo segundo, RD-ley 8/2020).

Llama la atención que -con el objetivo de facilitar el trabajo a distancia- se debilitaran los derechos de los trabajadores, de manera anormal el derecho a la protección frente a los riesgos laborales, ya que, solo en aquellos supuestos, «se entenderá cumplida la obligación de efectuar la evaluación de riesgos, en los términos previstos en el artículo 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, con carácter excepcional, a través de una autoevaluación realizada voluntariamente por la propia persona trabajadora» (art. 5, párrafo tercero, RD-ley 8/2020). Máxime cuando son muchos y específicos los riesgos que acompañan al trabajo a distancia, por lo general en el domicilio del trabajador, resultando la evaluación técnica de los mismos una acción previa para neutralizar esos riesgos y, de no ser posible, adoptar las medidas de protección necesarias.

Configurado como un derecho preferente de los trabajadores, su alcance era limitado -se prorrogó hasta el 21 de septiembre (art. 15 RD-ley 15/2020)- y de difícil articulación si el empleador no introducía

las modificaciones organizativas necesarias o cuando no facilitaba los instrumentos materiales para la prestación de los servicios. A esta crítica se añade que la regulación del trabajo a distancia, en aquellos momentos, se consideraba insuficiente, sin que la negociación colectiva hubiera completado ese marco jurídico, salvo en algún sector o en grandes empresas.

2.2. El nuevo marco jurídico del trabajo a distancia

El artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores regulaba el trabajo a distancia, identificándolo como aquel en que la prestación de la actividad laboral se realizaba de manera preponderante en el domicilio del trabajador o en el lugar libremente elegido por este, de modo alternativo a su presencia en el centro de trabajo de la empresa. Siempre sobre la base de la voluntariedad, se reconocía a los trabajadores a distancia los mismos derechos que a los que prestaban sus servicios en el centro de trabajo de la empresa.

Recientemente, ese precepto legal ha sido modificado, de modo que -ahora- se afirma, llanamente, que «las personas trabajadoras podrán prestar trabajo a distancia en los términos previstos en el RD-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia», lo que supone otra intervención normativa para regular *ex novo* el trabajo a distancia.

Sorprende, no obstante, que solo resulte de aplicación a las relaciones de trabajo «que se desarrollen a distancia con carácter regular», es decir, cuando el trabajo a distancia «se preste, en un período de referencia de tres meses, un mínimo del treinta por ciento de la jornada, o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo» (art. 1 RD-ley 28/2020).

Se enuncian *ex lege* un amplio conjunto de derechos para las personas trabajadoras a distancia, con sus particularidades: a) derecho a la carrera profesional, que incluye

el derecho a la formación y el derecho a la promoción profesional; b) derechos relativos a la dotación y mantenimiento de medios, equipos y herramientas, así como al abono y compensación de gastos; c) derechos con repercusión en el tiempo de trabajo, como el derecho al horario flexible y el derecho al registro horario adecuado; d) derecho a la prevención de riesgos laborales; e) derechos relacionados con el uso de medios digitales, como el derecho a la intimidad, a la protección de datos y a la desconexión digital; f) derechos colectivos.

Descubrimos, finalmente, que esta regulación del trabajo a distancia no se aplica al trabajo a distancia implantado excepcionalmente según lo dispuesto en el artículo 5 del RD-ley 8/2020 o como consecuencia de las medidas de contención sanitaria derivadas de la COVID-19, puesto que, mientras estas se mantengan, «le seguirá resultando de aplicación la normativa laboral ordinaria», por más que siempre las empresas queden obligadas «a dotar de los medios, equipos, herramientas y consumibles que exige el desarrollo del trabajo a distancia, así como al mantenimiento que resulte necesario», y tenga que ser la negociación colectiva la que establezca «la forma de compensación de los gastos derivados para la persona trabajadora de esta forma de trabajo a distancia, si existieran y no hubieran sido ya compensados» (disp. trans. tercera RD-ley 28/2020).

3. El «Plan MECUIDA» prorrogado

Sigue vigente, tras dos prórrogas, hasta el 31 de enero de 2021 (disp. adic. tercera RD-ley 28/2020), el -así llamado- «Plan MECUIDA», que incorpora los derechos específicos de adaptación de jornada y/o reducción de la misma, cuando concurren circunstancias excepcionales relacionadas con las actuaciones necesarias para evitar la transmisión comunitaria del COVID-19 y, además, las personas trabajadoras acrediten

deberes de cuidado respecto del cónyuge o pareja de hecho, así como respecto de sus familiares por consanguinidad hasta el segundo grado (art. 6 RD-ley 8/2020).

Son derechos individuales de cada uno de los progenitores o cuidadores, que tienen como presupuesto el reparto corresponsable de las obligaciones de cuidado, debiendo ser su ejercicio justificado, razonable y proporcionado en relación con la situación de la empresa, particularmente si son varias las personas trabajadoras que los demandan en la misma empresa.

El derecho a la adaptación de la jornada puede referirse a la distribución del tiempo de trabajo o a cualquier otro aspecto de las condiciones de trabajo; en particular, puede consistir en: cambio de turno, alteración de horario, horario flexible, jornada partida o continuada, cambio de centro de trabajo, cambio de funciones, cambio en la forma de prestación del trabajo, incluyendo la prestación de trabajo a distancia, entre otros.

También, cuando concurren aquellas circunstancias excepcionales, las personas trabajadoras tienen derecho a una reducción especial de la jornada de trabajo en las situaciones previstas en el artículo 37.6 del Estatuto de los Trabajadores, con la reducción proporcional de su salario. Su disfrute debe ser comunicado a la empresa con 24 horas de antelación y podrá alcanzar el cien por cien de la jornada, de resultar necesario, pero solo si se justifica y es razonable y proporcionado según sea la situación de la empresa.

En todo caso, los conflictos generados por la aplicación de estos «derechos de conciliación» serán resueltos por la jurisdicción social, a través del procedimiento establecido en el artículo 139 de la Ley 36/2011.

Ángel Luis de Val Tena
*Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Facultad de Derecho - Universidad
de Zaragoza*

SE CONSTITUYE EL OBSERVATORIO ARAGONÉS DE LA SOLEDAD

El Observatorio Aragonés de la Soledad (OAS), fue constituido el pasado día 30 de septiembre y su principal objetivo es crear un grupo permanente de análisis dirigido a velar por las personas mayores que viven en soledad no elegida, favoreciendo la atención, prevención y protección social, fomentando su bienestar emocional y seguridad para prevenir el riesgo de aislamiento y exclusión social inicia hoy su andadura.

El nuevo órgano nace adscrito a El Justicia de Aragón, allí tendrá su sede, y dependerá directamente de esta Institución; si bien el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales será un agente fundamental de este nuevo organismo y le aportará asesoramiento y soporte logístico. De hecho, son ambas Instituciones las que asumen la gestión del Observatorio con sus medios personales y materiales.

Tras la firma de un convenio para su creación el pasado 10 de junio con la presencia de la Consejera María Victoria Broto, el 30 de septiembre se constituyó el pleno del mismo del que el Justicia Dolado es el presidente y Joaquín Santos, Gerente del

IASS su vicepresidente, así como su comisión permanente.

Además, se fijaron las líneas de trabajo que emanan del Informe del Justicia sobre Soledad no elegida de nuestros Mayores y que para su

de Trabajadores Sociales en el de la potenciación del apoyo ciudadano, COAPEMA en los relativos a las reformas legislativas y el uso de las TIC, el Ayuntamiento de Zaragoza el correspondiente a la dotación de recursos.



desarrollo han sido asumidas por diferentes entidades.

El Justicia de Aragón ha asumido el liderazgo en el grupo de trabajo que se encargara de analizar los mecanismos para implementar las recomendaciones del Informe, el Colegio de Psicólogos en el de aquellas relativas a la divulgación, el Colegio

Este órgano de trabajo se enmarca como instrumento de continuidad de la “Mesa del Justicia de Aragón de los Mayores en Soledad no elegida” y dentro de la “Estrategia de Atención y Protección Social para las Personas Mayores en Aragón” del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

Redacción: Edificio Pignatelli • Paseo María Agustín, 36 • 50071 Zaragoza • Teléfono: 976 71 63 65 • e-mail: ada@aragon.es

Director de la Publicación: Luis Sebastián Estaún García • Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos

Secretaría: M^a Belén Corcoy de Febrer • Jefa de Servicio de Desarrollo Estatutario y Aragoneses en el Exterior

Consejo de Redacción: Ángel Dolado Pérez • Justicia de Aragón

Javier Hernández García • Lugarteniente del Justicia de Aragón

María Jesús Lite Martín • Secretaria General del Justicia de Aragón

Mario San Miguel Amo • Asesor de Comunicación del Justicia de Aragón

Elena Marquesán Díez • Asesora Técnica de la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos.

Jorge Ortilés Buitrón • Presidente de la Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón

Víctor Solano Sainz • Asesor Técnico de la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos.

Carmen Bayod López • Catedrática de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza

F. Javier Alcalde Pinto • Vicepresidente del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Aragón

Acceso a la publicación digital: www.estatutodearagon.es • www.eljusticiadearagon.com • www.unizar.es/derecho

Maquetación: DosCuartos/

Depósito Legal: Z-299-2009

ISSN: 1889-268X

La Dirección y el Consejo de Redacción se responsabilizan plenamente de los editoriales. Los distintos artículos recogen opiniones personales, con su correspondiente fundamentación. Actualidad del Derecho en Aragón. Todos los derechos reservados. El contenido de esta publicación no podrá utilizarse con fines comerciales sin expresa autorización, incluyendo reproducción, modificación o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier medio, modo o formato.



el Justicia de Aragón



GOBIERNO DE ARAGON