

# ACTUALIDAD DEL DERECHO EN ARAGÓN

AÑO XI N° 46 | Mayo 2021



fotografía: Luis Correas

## ÍNDICE

1 EDITORIAL

2 NOTICIAS JURÍDICAS

6 DESARROLLO ESTATUTARIO

11 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13 SENTENCIAS DE TRIBUNALES DE ARAGÓN

23 EL JUSTICIA DE ARAGÓN

24 DOCTRINA JURÍDICA

## FONDOS EUROPEOS Y AUTONOMÍA POLÍTICA

Principio de indiferencia territorial, esto es, el vector de las relaciones entre los Estados Miembros y la Unión Europea para el desarrollo e implementación de las políticas públicas, de tal suerte, que la interlocución y responsabilidad para con Europa se reputa en términos estatales siendo indiferente la estructura territorial de los Estados, al abrigo ésta última de la soberanía nacional.

Lo anterior, leído como no puede ser de otra manera en base al binomio soberanía y autonomía política del estado descentralizable e inacabado por la Carta Magna y pacíficamente admitido y consolidado hoy día por la doctrina.

Soberanía nacional y autonomía política en calidad de principios que han encontrado en el proceso autonómico y, más concretamente, en las reformas estatutarias, la vía para terminar perfilando un modelo territorial de Estado con fuertes asimetrías y heterogeneidades entre las partes que componen el cuerpo común.

Dicho lo cual, la pertenencia de España a la Unión Europea, en cuanto proceso que orilla parte de la soberanía nacional a favor del proyecto comunitario, debe hacerse con pleno respeto al reparto de competencias así fijado en el bloque de constitucionalidad, al que, sin duda, ha contribuido de manera sobresaliente la bisagra constitucional y autonómica como es el Estatuto de Autonomía.

Consecuencia con lo presentado, la aprobación por parte del Consejo Europeo del Instrumento Next Generation y, en particular, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en base al diseño y ejecución de un el Plan Nacional para cada Estado Miembro debe ser abordado desde el respeto al reparto competencial fijado por el bloque de constitucionalidad, desde la coherencia con los principios de subsidiariedad, de cooperación y colaboración interadministrativa y, ante todo, por el interés general que para la recuperación y transformación del modelo económico, territorial y social representa el mismo.

Alejado de todo lo anterior se presenta el juego de léxico verbalizado en débiles estructuras de “cogobernanza” donde, a través de las Conferencias Mono-sectoriales comienza a abrirse con fuerza una gestión centralizada a nivel de Gobierno de España sin tener en consideración las singularidades propias de los territorios, con el riesgo que ello conlleva desde el punto de vista de la selección de proyectos que no dispongan de capacidad de absorción suficiente ni provoquen el cambio estructural esperado por estos Fondos Europeos.

**Luis Sebastián Estaún García**  
*Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos*

ENTREVISTA A ÁNGEL DOLADO PÉREZ

# JUSTICIA DE ARAGÓN



**1. El pasado 20 de abril cumplió 3 años como Justicia de Aragón ¿Qué balance haría de estos tres ejercicios?**

Desde el principio me marqué esa meta: ser un justicia social. Y desde la Institución pudimos en los dos primeros años diagnosticar buena parte de los problemas de la sociedad aragonesa: desigualdad, mayores y menores vulnerables, precariedad en la vivienda y en el empleo.... Y lamentablemente el siguiente año, el que llevamos de Covid-19, ha sido en el que todos esos

problemas se han visto aumentados exponencialmente

**2. Efectivamente, la crisis sanitaria ha ocupado uno de ellos en su integridad, ¿Qué ha supuesto para la Institución?**

Pues ha supuesto un triple reto y objetivo: que la Institución siguiera con su gestión ordinaria de los expedientes de quejas de los ciudadanos; atender las necesidades COVID: información normativa, Informes especiales sobre residencias, educación y menores tutela-

dos.... Y mantener la elaboración y consecución del informe especial sobre menores y juego en Aragón, que en una situación como la vivida y con la reforma de la ley del juego en ciernes, se antojaba más necesario que nunca.

**3. ¿Ha cambiado en este año de crisis la forma de trabajar desde el Justicia?**

Sí, ha sido menos burocrático/formalista y más directo en la gestión diaria. Si podíamos solucionar el tema con una llamada lo hacíamos, aunque no quedara registro de las actuaciones...soluciones rápidas y también colaboración inmediata con las administraciones aragonesas e incluso de ámbito nacional. Creo que hemos sido, más que nunca, un puente de accesibilidad entre la administración y los ciudadanos; hemos llevado a la máxima expresión aquello de que debemos tener un pie en lo institucional y otro en la sociedad.

**4. Usted y su equipo trabajaron mucho en torno a la soledad de nuestros mayores, de su situación, de las residencias... lamentablemente, esta crisis parece haberles dado la razón.**

En una entrevista de Heraldo de 20 diciembre 2019 el titular fue "Las residencias son aparcamientos de mayores".... Hubo quien me criticó por alarmista. Pero lo que planteábamos era un cambio de modelo residencial centrado en los cuidados y dignidad de los mayores, con tres premisas básicas: revisión de ratios de trabajadores, mejoras salariales e implicación familiar con un pacto intergeneracional.

### 5. Una de sus denuncias previas era igualmente las nuevas brechas que acentuaban más las desigualdades, como la digital.

Es algo que insistíamos desde que se perdió la presencialidad en el ámbito de las entidades financieras y que afectaba de lleno a nuestros mayores... pero con la crisis se ha dado un giro de 180 grados hacia la digitalización y la no presencialidad, que ha puesto de manifiesto los problemas de la relación de la ciudadanía con las administraciones, de los más vulnerables con las nuevas tecnologías... Una vez más se crean dobles discriminaciones entre los más desfavorecidos impidiendo acceso a servicios sociales, educación, ayudas...

### 6. Y al tiempo, pusieron en marcha un nuevo Foro con la Fundación Giménez Abad para profundizar en los derechos emanados del Estatuto de 2007, hablando en 2019 de sanidad. Otro aspecto que ha puesto a prueba esta crisis.

Así es, la reforma de 2007 recogía una serie de derechos y principios generales que no se encontraban ni en el texto de 1982 ni en las reformas posteriores, por lo que siendo una de las funciones de la Institución velar por derechos y libertades recogidos en este, así como su defensa, pensamos en profundizar cada año en uno de ellos, y su primera y única edición comenzamos con el derecho a la salud y la solvencia del Sistema Nacional de Salud.

### 7. Hemos oído mucho aquello de que de esta crisis saldremos mejores, ¿cree que será así?

No lo parece a la vista de la actualidad, pero por lo menos en Aragón hay tradición pactista, y nuestros agentes políticos y



*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.*

sociales han llegado a acuerdos para la recuperación sanitaria y económica, algo que nos debe enorgullecer frente al espectáculo nacional que nos ofrecen buena parte de nuestros representantes... No sé si saldremos mejores, pero sí espero que como esta situación nos ha puesto delante de los problemas de la sociedad una gran lupa, entre todos trabajemos más que nunca en lograr salir menos desiguales. Ya no hay excusas, hemos sido tes-

tigos de realidades que antes eran un problema y ahora se han convertido en verdaderas catástrofes: educación, temporeros, residencias de ancianos, condiciones de habitabilidad...

### 8. La pandemia ha acentuado la actividad del Justiciazo, pero entendemos que otras iniciativas han quedado paralizadas...

Han quedado paralizadas todas las relativas a la difusión de la Institución, de nuestro derecho foral, de las mediaciones.... Esa parte de contacto directo con los aragoneses de la cual disfruto mucho y espero que pronto podamos recuperarla. Ello dependerá de la ciencia y de nuestro comportamiento individual y colectivo, se repite mucho pero realmente debemos ser conscientes de la responsabilidad compartida.

### 9. Cuando termine su labor como Justicia, ¿qué le gustaría que destacaran los aragoneses de su labor?

Aspiro a que consideren que Ángel Dolado no ha defraudado sus expectativas como Justicia. Que se han sentido amparados y que tienen una mayor percepción de la utilidad de la Institución. Espero que los aragoneses tengan al Justiciazo como algo suyo, que tiene que ver con su identidad como pueblo. Y sobre todo, que esa función de mediación entre los ciudadanos y el poder ha sido siempre un valor para los aragoneses en el pasado y debemos potenciarlo más que nunca en el presente.



## INFORME ANUAL DEL JUSTICIA 2020



La frase en latín, “*Annus horribilis, sed non in albis*”, con la que el Justicia Dolado inicia su análisis de la actividad de la Institución por él dirigida en este aciago año 2020, recoge la síntesis de un ejercicio marcado por la pandemia provocada por el Covid19, que ha llevado a nuestra sociedad a la más grave crisis sanitaria, y como consecuencia de ello también a una crisis económica y social que jamás hubiésemos imaginado conocer.

Un año horrible ciertamente, pero como indica la segunda parte de la frase latina no en blanco en el Justiciazgo, donde con un gran esfuerzo de todo su equipo se ha acometido, junto al trabajo ordinario, una labor de interpretación y difusión de la cuantiosa normativa que desde las distintas administraciones se iba produciendo. A su vez analizamos la afección de la pandemia a distintos colectivos o el trabajo a pie de calle de situaciones materiales en las que los derechos y libertades de los ciudadanos podían estarse viendo afectados.

Este informe anual 2020 que el pasado día 22 de febrero era entregado al presidente de las Cortes de Aragón, Javier Sada, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 35 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, recoge en sus 408 páginas la memoria de toda la actividad realizada por la Institución,

y que en esta ocasión ha visto modificada su estructura, tanto en la forma de plasmar sus contenidos, con un inicial y profundo análisis general, a modo de introducción, realizado por el propio Justicia y una mayor relevancia de la parte dedicada al trabajo material frente a los requerimientos ciudadanos: pero también en cuanto a los propios contenidos, ya que la dedicación a los temas relacionados con la pandemia han ocupado gran parte del trabajo realizado, y así consta en el informe.

El resto de misiones que estatutariamente o por leyes ordinarias se confieren al Justiciazgo, junto a la actividad institucional y administrativa son, en debida forma, objeto de análisis en el informe. Destacando respecto a la primera, dentro de la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, el recopilatorio realizado de las sentencias dictadas por la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en materia de derecho foral, y a las segundas el gran número de descargas desde la página web de resoluciones e informes emitidos, en el nada despreciable número de 35.395.

A modo de resumen y en forma de decálogo, podemos plasmar en estas breves líneas los principales temas que han sido tratados en este 2020 a raíz de quejas ciudadanas:

1. La situación de las residencias de mayores y su régimen de visitas, que

incluso llevó a la elaboración de un extenso informe al respecto.

2. La afección en el ámbito de la dependencia y discapacidad ante la pandemia.

3. Los problemas creados por la atención telefónica en atención primaria sanitaria.

4. La continuidad y aumento de las listas de espera en sanidad, aunque con disminución de quejas al respecto.

5. La educación no presencial con la realidad de la brecha digital y la apertura del nuevo curso, materia que también fue objeto de un amplio informe.

6. Los problemas de aplicación del Ingreso Mínimo Vital, y su colisión con la desaparición/complemento del Ingreso Aragonés de Inserción.

7. Las tramitaciones ante el SEPE de las distintas prestaciones, y en especial las motivadas por los expedientes de regulación temporal de empleo.

8. Los retrasos en las ayudas a la vivienda, como síntoma del problema estructural de falta de viviendas sociales.

9. Los problemas con las distintas administraciones ante la falta de trato presencial, siendo singular las quejas relativas a los Registros Civiles.

10. Las quejas en cuanto a las limitaciones de movilidad motivadas por la pandemia, con una casuística que difícilmente la norma puede recoger expresamente.

En conclusión, un año de mucho y gran trabajo, que este informe recoge en toda su amplitud, y que puede ser consultado en su integridad en:

[https://eljusticiadearagon.es/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2021/02/INFORME-ANUAL-2020.pdf](https://eljusticiadearagon.es/wp-content/uploads/dlm_uploads/2021/02/INFORME-ANUAL-2020.pdf)

## LA UNIVERSIDAD SAN JORGE CELEBRÓ SUS II JORNADAS DE JUSTICIA SOCIAL CON UN ANÁLISIS DE LA PANDEMIA COVID-19 DESDE DIVERSAS PERSPECTIVAS SOCIALES.



Comenzaron con la sesión de apertura a la que asistió el Justicia de Aragón, Ángel Dolado, quien realizó la ponencia inaugural; el presidente del Patronato del Grupo San Valero, Pedro Baringo; la rectora de la Universidad San Jorge, Berta Sáez, y el decano de la Facultad de Comunicación y Ciencias Sociales, Fernando Coca.

Ángel Dolado manifestó que toda la sociedad “debe remar en la misma dirección” para afrontar las consecuencias de la covid19. En este

contexto, explicó que “la pandemia ha aumentado las desigualdades” asegurando que muchas personas que han consultado a la figura del Justicia “nunca lo habían hecho antes”.

Además, enumeró una serie de características que, según él, deberían cumplir las medidas que se adopten durante los estados de alarma. “Tienen que ser temporales, proporcionales, con mínimas restricciones de derechos, observando la legalidad jurídico-constitucional y

absteniéndose de utilizar la situación para abordar otros temas que exigen más consenso».

Finalmente, mencionó una serie de medidas necesarias en ámbito de salud, derechos sociales y derechos laborales. Entre ellas, citó el fortalecimiento del sistema nacional de salud, el refuerzo de los servicios sociales como pilar fundamental del estado de bienestar y la creación de puestos de trabajo de calidad y bien remunerados, entre otros.

Berta Sáez, Rectora de la USJ agradeció al Justicia su presencia y puso en valor las jornadas afirmando que el compromiso social es uno de los valores fundamentales de la universidad y por eso la organización de las jornadas “más que un reto, es una obligación”.

Además, ha destacó el análisis transversal de las ponencias, subrayando la importancia de “prever el escenario” cuando los efectos de la pandemia empiecen a mitigarse e insistiendo en la necesidad de “poner en marcha iniciativas para paliar los efectos sociales”.

## CELEBRACIÓN EXCEPCIONAL DE SAN RAIMUNDO DE PEÑAFORT

El 12 de febrero se celebró, en condiciones excepcionales a las tradicionales, el día del patrón de la Facultad de Derecho de Zaragoza, San Raimundo de Peñafort, con un acto académico presidido por el Rector de la Universidad, con un aforo muy limitado con la posibilidad de seguirlo en streaming.

El comienzo de los actos se inició con la lección magistral a cargo del profesor doctor Jesús Astigarraga Goenaga, catedrático de Economía Aplicada, que bajo el título “Por un nuevo contrato social.

Lecciones desde la Historia”, realizando un repaso de las últimas cinco décadas en las que estamos asistiendo a una erosión, primero gradual y en el último decenio compulsiva, del contrato social que permitió a nuestras democracias representativas conjuntar con relativa armonía el crecimiento económico con un progreso social generalizado.

A continuación, se realizó la entrega de las distinciones a los estudiantes con mejores expedientes de grado y máster del curso

2019-2020 y los premios extraordinarios del curso 2018-2019, así como las insignias de la Facultad a los profesores que han accedido a los cuerpos docentes de la Universidad y a los miembros del personal docente e investigador y de administración y servicios que se han jubilado en el último año. También, se entregó la medalla de oro de la Facultad a los gerentes de los hospitales clínicos de nuestra Universidad (Lozano Blesa, Miguel Servet y San Jorge) en reconocimiento por su labor durante la pandemia.



## LA LEY 1/2021, DE 11 DE FEBRERO, DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

### La simplificación administrativa.

La simplificación administrativa se define en la Ley de Cortes de Aragón 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (en adelante LS), como un proceso permanente e integral de transformación y mejora de la organización del sector público resultante de un conjunto de iniciativas de mejora de la calidad normativa, simplificación normativa, transformación digital del sector público, modernización y racionalización administrativa, revisión, reordenación y agilización de procedimientos y reducción de cargas administrativas

La LS aspira a lograr la implantación en el sector público de una política de simplificación que vaya más allá de los diferentes aspectos parciales que aportan más simplicidad a las organizaciones públicas y estructura de forma integrada esas acciones. ¿Por qué? Responde a demanda social y empresarial de simplificar y agilizar la acción y el funcionamiento de la Administración, especialmente en tiempos de crisis. También la propia Administración y sus gestores son conscientes de las posibilidades de mejora de sus procesos y, con frecuencia, de las deficiencias regulatorias que están en la base de muchos de los problemas detectados. Sin demagogia ni segundas intenciones. No debe suponer, ni razonablemente pretender, la desaparición de la Administración, su retranqueo hasta espacios que le hagan imposible cumplir con su función constitucional de servicio al interés general, como si de un artefacto molesto o inútil se tratase. No se trata, de imponer menos Administración, sino de exigir mejor Administración.

La LS, en todo caso, opera en su ámbito competencial, el autonómico, y se ve limitada en este sentido por la legislación estatal. Es aplicable íntegramente al sector público autonómico. También lo es, en los términos establecidos en su dispo-

sición adicional sexta, a las entidades locales que están sujetas a las disposiciones de la parte articulada de esta ley cuando así se establezca expresamente en la misma y, en todo caso, a lo previsto en el título preliminar, excepto el artículo 5, el título II y, cuando en virtud de su normativa específica apliquen los regímenes de declaración responsable y comunicación, los capítulos primero y tercero del título III. Además, en la regulación de los procedimientos de su competencia, en el marco de la legislación básica y sectorial aplicable, las entidades locales observarán los criterios establecidos en el capítulo segundo del título III. Las modificaciones que la LS realiza de otras normas legales les serán de aplicación conforme a lo establecido en estas.

Los pilares fundamentales de la simplificación administrativa son el regulatorio, el organizativo y el procedimental. No se trata de cambiar normas, por un lado, plantillas por otro y procedimientos, finalmente, todo ello de forma aislada, sino de diseñar una estrategia global de cambio, de transformación de la cultura organizativa del sector público haciendo que los principios organizativos y de funcionamiento, repetidamente proclamados, orienten de forma efectiva su rumbo, sus relaciones con la sociedad y la función de servicio a los intereses generales. Al igual que la transformación digital de cualquier organización comporta un cambio integral de la organización, que va mucho más allá del hardware y las aplicaciones y requiere una profunda renovación estructural, la simplificación administrativa exige también una transformación de la organización actual para adaptarla a nuevas formas de hacer.

Pieza clave en la estructura de la LS es el deber general de promoción de la simplificación administrativa, conforme al cual todas las entidades y órganos que integran el sector público autonómico deberán promover de forma efectiva la simplificación administrativa en sus respectivos

ámbitos de competencias. Las entidades y órganos del sector público, en el ejercicio de sus competencias y conforme a los principios de simplificación, deberán optar por aquellas alternativas regulatorias y de gestión que impliquen una mayor simplificación administrativa, tal cual se define en la LS, y menores cargas para los ciudadanos.

Pero recordemos que aquí, como ocurre muy frecuentemente en las relaciones administrativas, hay dos actores. Sector público y sector privado deben colaborar en las políticas de simplificación, y han de hacerlo desde la corresponsabilidad, pues la transformación de la administración, digital y simplificadora, no logrará sus objetivos si no cuenta con la implicación de ciudadanos y empresas que, lealmente, asuman los nuevos planteamientos no como vías de escape o de elusión del cumplimiento normativo, sino como instrumentos para lograr más agilidad, seguridad jurídica y previsibilidad de la actuación administrativa. La administración, por su parte, debe asumir que sus tiempos han de responder a las expectativas de ciudadanos y empresas y que han de ser ciertos y previsibles.

### Los principios de la simplificación.

La LS dedica un extenso artículo al establecimiento de los criterios de simplificación, que cabe clasificar en organizativos, procedimentales y documentales y que anticipan los contenidos que en ella se desarrollan. Los criterios organizativos de simplificación son, en lo esencial, el de reordenación de la distribución de competencias entre los diferentes órganos, considerando especialmente el principio de subsidiariedad; supresión de cargas administrativas repetitivas, obsoletas, no exigibles legalmente o que, aun siéndolo, no sean necesarias para la adecuada resolución del procedimiento;





revisión de la necesidad de determinados registros y, en caso de serlo, posibilidad de inscripción de oficio y de vigencia indefinida de la inscripción; mejora de la información sobre requisitos, documentación y procedimientos; establecimiento de modelos de declaración, memorias o test de conformidad que faciliten la presentación de solicitudes y la elaboración de informes preceptivos; publicación de catálogos de buenas prácticas, modelos, formularios y otros instrumentos

proponiendo su revisión simplificadora. Promueven, desde esta perspectiva, la simplificación, unificación o eliminación de procedimientos, sin merma de las garantías exigibles ni de la transparencia de la actividad administrativa; la programación temporal del desarrollo de los procedimientos, considerando el impacto de las incidencias administrativas o generadas por los interesados en los mismos; la reducción de términos y plazos y supresión, acumulación o simplificación de trámites innecesarios,

tución de la aportación por declaraciones responsables; la agrupación documental; y la normalización documental.

En definitiva, como señala el preámbulo de la LS, “es preciso, pues, administrar mejor, no menos, regular mejor, no menos, evaluar más y mejor”. Y para ello resulta indispensable gestionar los procesos de mejora, ponderar la importancia de la coherencia de los procesos y del tiempo de tramitación, su repercusión para el correcto funcionamiento del sector público y su extrema importancia para el sector privado que se relaciona con él. Es conveniente que el sector público haga suyos aquellos elementos de la gestión privada de proyectos que pueden reportar beneficios a su actividad, especialmente en lo relativo al análisis y optimización de procesos y a la planificación y programación temporal de su actuación. Ha de hacerse al regular, al gestionar, al organizarse... y evaluar, evaluar y evaluar.



*Sector público y sector privado deben colaborar en las políticas de simplificación, y han de hacerlo desde la corresponsabilidad, pues la transformación de la administración, digital y simplificadora, no logrará sus objetivos si no cuenta con la implicación de ciudadanos y empresas que, lealmente, asuman los nuevos planteamientos no como vías de escape o de elusión del cumplimiento normativo, sino como instrumentos para lograr más agilidad, seguridad jurídica y previsibilidad de la actuación administrativa.*

de simplificación administrativa; agilización de las comunicaciones, especialmente potenciando la transformación digital de la Administración y fomentando la relación electrónica con los ciudadanos; formación permanente y específica de los empleados públicos en materia de simplificación administrativa en su triple vertiente: normativa, organizativa y procedimental; y adaptación de la información y los diferentes trámites de los procedimientos a lectura fácil y lenguaje claro para garantizar la participación e integración en la sociedad de las personas con mayores dificultades.

Junto a los anteriores, los criterios procedimentales de simplificación inciden directamente sobre los procedimientos administrativos,

redundantes o que no contribuyan a la mejora de la actividad administrativa, sin merma de las garantías exigibles ni de la transparencia de la actividad administrativa; y la extensión y potenciación de los procedimientos de respuesta inmediata o resolución automatizada.

Finalmente, se enuncian también los criterios de simplificación relativos a la gestión documental en el sector público, incluyendo entre ellos el fomento de declaraciones responsables y comunicaciones, reduciendo la aportación de datos, documentos y requisitos exigibles para ejercicio de derechos o inicio de actividades, sin merma de las garantías exigibles ni de la transparencia y control públicos; la supresión o reducción de la documentación requerida a los interesados, favoreciendo la susti-

## La organización de la simplificación.

Para implantar esa política de simplificación la organización tradicional de la administración no ayuda. No existe un único órgano o departamento competente en materia de simplificación administrativa en la administración autonómica. No es cuestión que, hasta el momento al menos, haya tenido sustantividad propia. La dispersión competencial, a este respecto, no ayuda a simplificar la administración. En la administración autonómica no hay pues unidades específicas de simplificación, pero sí hay tres protagonistas, al menos, que deben liderar, desde sus competencias, la política de simplificación. En primer lugar, el Departamento competente en materia de administración pública (Hacienda y Administración Pública); en segundo lugar, el competente en materia de transformación digital (Ciencia,



Universidad y Sociedad del Conocimiento); y, por último, el ente competente para prestar servicios sobre tecnologías y servicios de la información y telecomunicaciones (Aragonesa de Servicios Telemáticos).

Pero, a partir de lo existente, es indispensable crear una red, que ponga en valor y active la inteligencia colectiva de los sectores público y privado, una red de simplificación cuyo nodo central será la Comisión de simplificación administrativa, que tratará de compensar la dispersión departamental de las competencias que afectan a la simplificación administrativa. Adscrita orgánicamente al departamento competente en materia de administración pública y, funcionalmente, a la Presidencia del Gobierno es una organización instrumental sumamente sencilla y de marcado carácter técnico, integrada por un máximo de diez miembros, empleados públicos autonómicos y locales con experiencia acreditada y especialización en derecho administrativo, organización administrativa, gestión y políticas públicas, empleo público, contratación administrativa, subvenciones, administración electrónica y transformación digital de organizaciones. Sus miembros son designados mediante acuerdo del Gobierno de Aragón, a propuesta de la Presidencia, oídos los departamentos competentes en materias relacionadas con la simplificación administrativa. Su mandato es de cinco años, superior a un periodo normal de legislatura, renovable indefinidamente. Se prevé que a las sesiones de la Comisión puedan asistir habitualmente, con voz y sin voto, los empleados públicos de los diferentes departamentos competentes en simplificación administrativa. Además, la Comisión se organizará en grupos de trabajo, liderados por uno o varios de sus miembros, integrados por otros miembros de la Comisión, otros empleados públicos y otras personas especialistas en las diferentes materias que sean objeto de los grupos, entre los cuales cobrarán especial protagonismo, muy probablemente, los de transformación digital y administración local.

## Simplificación directa. Reformas estructurales y sectoriales.

La LS afronta la simplificación administrativa estableciendo un paquete de medidas de directa aplicación, por un lado, fundamentalmente mediante la regulación de objetivos y principios de coordinación y la modificación de diversas leyes estructurales para la gestión pública y sectoriales; y diversas modificaciones en el régimen jurídico de intervención sobre actividades privadas, silencio administrativo, plazos de resolución e informe y aportación de documentación, que requieren la redacción y aprobación de un nuevo proyecto de ley “ómnibus” que implante en los diferentes ámbitos sectoriales, a propuesta de los departamentos competentes, las medidas de simplificación que establece la LS.

La simplificación directa se afronta, muy especialmente, a través del amplio paquete de reformas de leyes estructurales para la gestión pública que establece la LS, como son, sobre todo, las modificaciones del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio (en adelante LHA), la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de subvenciones de Aragón (en lo sucesivo LSA), o la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón (en adelante LMCA), entre otras.

La reforma del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, responde al propósito de agilizar la gestión presupuestaria, redistribuyendo competencias entre diferentes órganos, sobre todo, e introduciendo diversas modificaciones de régimen jurídico presupuestario, pues, como cualquier gestor público sabe, de nada sirve agilizar procedimientos sustantivos si la gestión presupuestaria es lenta o se paraliza,

mal se podrán planificar los primeros, por mucho que insistan ciertos foros, si no resulta previsible y cierto el escenario presupuestario, tan condicionado frecuentemente por la azarosa vida política.

Mediante la modificación de la LSA se ha regulado la tramitación urgente de subvenciones, que podrá aplicarse con carácter excepcional, cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos o de situaciones sobrevenidas que supongan grave peligro o graves daños para los intereses generales o el tejido empresarial. Podrá utilizarse para procedimientos concretos, por ámbitos materiales específicos de la acción pública o en relación con las actuaciones necesarias de acuerdo con los acontecimientos o situación que justifiquen la urgencia. Cuando se trate de nuevas líneas de subvenciones, podrán tramitarse en un expediente único que incluya las modificaciones precisas del plan estratégico, la elaboración de las bases reguladoras y la convocatoria de las ayudas. Puede preverse control financiero mediante acuerdo del Gobierno de Aragón, a propuesta motivada de la Intervención General. Además, se han introducido numerosas modificaciones para promover la agilización de procedimientos y la reducción de cargas mediante medidas diversas, ya sea reduciendo plazos de tramitación, ya eliminando cargas administrativas.

También de interés son las modificaciones introducidas en la LMCA, especialmente sobre contratos menores, recurso especial e incumplimiento culpable y prohibición de contratar, aun cuando también se han introducido otras para aligerar cargas administrativas sobre aportación de documentos (art. 5 LCA), regular la declaración responsable única (art. 6 LCA), la fiscalización de contratos derivados, que se eximen (art. 11 LCA) o la autorización automática a la administración para recabar datos (art. 15 LCA), así como la derogación de preceptos ya superados tras la reforma de la legislación básica (arts. 10, 12 y 14).





Por lo demás, la LS, además de lo anterior, ha introducido también otras modificaciones sectoriales en materia de energía, ordenación del territorio, urbanismo, INAGA, montes y vías pecuarias, entre otras. Especialmente reseñable es la amplia reforma del régimen de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, ampliando el régimen establecido en 2016 para la generación eólica, adaptándolo, a otras energías renovables no eólicas, cogeneración y residuos (título V y disposición final 10ª LS).

## Simplificación mediata.

## Procedimientos de intervención, silencio, informes, coordinación y regulación.

Finalmente, como he apuntado anteriormente, la LS ha regulado también un proceso de simplificación, mediato, que requiere la redacción y aprobación de un nuevo proyecto de ley para su completa implantación. La Ley de simplificación no alcanzará sus objetivos si no se impulsa su programa de desarrollo, ejecutando las diferentes acciones previstas en ella, se aplican las técnicas de coordinación y colaboración que regula, se impulsa el proceso de transformación digital, mediante las palancas que la LS regula, y se afronta con decisión el proceso de simplificación regulatoria que promueve.

El proyecto de Ley “ómnibus” de simplificación administrativa, que habrá de remitirse a Cortes dentro del plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la LS, deberá incorporar las reformas legales necesarias para la sustitución de autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones, la sustitución del silencio negativo por silencio posi-

tivo, la revisión de los plazos de silencio administrativo, la revisión de los plazos de emisión de informes y dictámenes y los procedimientos en los que la aportación inicial de documentación por los solicitantes se sustituye por declaración responsable, indicando el momento en el que habrá de aportarse la documentación. Una vez aprobado dicho proyecto como Ley, la efectiva sustitución de autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones requerirá, además, la aprobación de Decretos posteriores, que concretarán, entre otras cuestiones, el momento a partir del cual se aplicará el régimen de declaración responsable o comuni-

dad general de impulsar la simplificación administrativa y la específica de agilizar el otorgamiento o control de los títulos habilitantes de desarrollo de actividades económicas, la ejecución de proyectos concretos o de sectores económicos específicos o la ágil resolución de cualesquiera procedimientos administrativos. Sobre tal base se regula la gestión coordinada de procedimientos y las unidades transitorias de apoyo a la gestión, fundamentales novedades de la nueva norma.

Un último instrumento al servicio de la simplificación, igualmente mediata, dejando al margen las palancas de transformación digital, que no



*La Ley de simplificación no alcanzará sus objetivos si no se impulsa su programa de desarrollo, ejecutando las diferentes acciones previstas en ella, se aplican las técnicas de coordinación y colaboración que regula, se impulsa el proceso de transformación digital, mediante las palancas que la LS regula, y se afronta con decisión el proceso de simplificación regulatoria que promueve.*

cación previa, tramitándose los procedimientos iniciados antes de ese momento conforme a la normativa que fuese de aplicación al iniciarse.

Por otra parte, la regulación de técnicas e instrumentos de colaboración y coordinación en la LS responde a la constatación de que el ejercicio colaborativo y coordinado de las respectivas competencias se ha revelado como una formidable palanca de agilización y simplificación de la actuación administrativa. Se parte de un mandato general de promoción por las administraciones públicas aragonesas de instrumentos de colaboración y coordinación y del ejercicio conjunto de sus facultades de intervención sobre las actividades económicas, tanto de policía como de inspección y sanción, mediante los convenios que pudieran ser precisos, con la finali-

pueden analizarse detenidamente en este breve comentario, es el plan de simplificación normativa, que se elaborará de forma simultánea al Plan de Gobierno en el primer semestre de cada legislatura, se aprobará, junto al Plan de Gobierno, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón, y se evaluará anualmente, con cada revisión del plano normativo. Su objeto es la revisión, actualización, simplificación y, en su caso, consolidación de las disposiciones autonómicas vigentes.

**Julio Tejedor Bielsa**  
Catedrático de Derecho  
administrativo  
Facultad de Derecho.  
Universidad de Zaragoza

CONSULTAR BOA



## MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO, CARRERA ADMINISTRATIVA Y PROMOCIÓN PROFESIONAL DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

El 19 de enero de 2021 tuvo lugar la publicación del Decreto 129/2020, de 23 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 80/1997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón.

La modificación del Decreto 80/1997, de 10 de junio, aunque parcial reviste una especial relevancia al afectar a tres elementos clave en la movilidad del personal funcionario de carrera de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón, como son la regulación de la comisión de servicios, la gestión de las bolsas de interinos y la regulación de la promoción interna temporal.

Por lo que se refiere a la comisión de servicios, desde la aprobación del Decreto 80/1997, de 10 de junio y hasta la fecha su regulación ha devenido insuficiente para responder a las exigencias de mayor transparencia e igualdad, en particular tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2019, y en la adopción de criterios de objetividad en su asignación, así como el devenir de una práctica administrativa consolidada a lo largo de los años basada en la adjudicación de tales puestos sin atender a consideraciones de la suficiente publicidad y objetividad y con la motivación adecuada, así como en el acceso en condiciones de igualdad por los funcionarios de carrera.

Con la regulación actual se consiguiera dotar al sistema de movilidad mediante comisión de servicios de mayor transparencia y publicidad, mediante la publicación el Portal del Empleado de los puestos de trabajo ofertados para ser desempeñados en comisión de servicios y de todo el procedimiento, desde el anuncio del puesto hasta su resolución. Asimismo,

se han introducido criterios objetivos que van a limitar la discrecionalidad en su adjudicación atendiendo a la antigüedad de las personas aspirantes como criterio preferente para la mayoría de los puestos que se vayan a ofertar.

Por lo que se refiere a la regulación de las listas de interinos la razón que ha motivado esta reforma ha venido determinada por la necesidad de adecuar la regulación a la situación actual caracterizada por las dificultades de cubrir puestos de trabajo pertenecientes a clases de especialidad con personal interino, dado que la exigencia de aprobar alguno de los ejercicios de procesos selectivos han conducido a la confección de listas de interinos con muy pocos aspirantes disponibles con el consiguiente agotamiento prematuro de las listas lo que ha llevado a convocar listas de libre de concurrencia o, en último término, a acudir a los servicios de empleo para reclutar personal que ni siquiera había participado en el proceso de selección correspondiente, lo que planteaba, además dificultades en la gestión de esos procedimientos que impedía dar satisfacción a las necesidades de urgencia y necesidad que se requerían por los Departamentos y Organismo Públicos para cubrir los servicios públicos.

Por estas razones se establece una regulación que flexibiliza el régimen para quedar incluido en una lista de interinos y poder confeccionar las listas de interinos con un número mayor de personas aspirantes a ocupar un puesto temporal, sin necesidad de recurrir a los servicios públicos de empleo más que de manera excepcional.

En cuanto a la promoción interna temporal, la regulación actual devino insuficiente como marco adecuado para llevar a cabo con la debida seguridad jurídica el desarrollo y aplicación de esta medida que posibilitara la promoción profesional de

los funcionarios públicos mediante el desempeño con carácter temporal de puestos vacantes del grupo inmediatamente superior.

Conscientes de esta circunstancia, y previa negociación en la Mesa Sectorial de Administración General de 19 de diciembre de 2019, la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020, incluyó, en su disposición final Primera. Dos, una nueva disposición adicional, la vigésima tercera, al Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón, aprobada por Decreto legislativo 1/1991, de 19 de febrero, que establece la regulación de la promoción interna temporal, posibilitando que el personal funcionario de carrera pueda desempeñar provisionalmente, hasta su provisión definitiva por el procedimiento de concurso de méritos, puestos de trabajo correspondientes a escalas o clases de especialidad del mismo Subgrupo profesional o del inmediato superior.

Al igual que sucede con la comisión de servicios, con esta nueva forma de provisión de puestos se establece un sistema basado en la transparencia y publicidad mediante la publicación el Portal del Empleado de los puestos de trabajo todo el procedimiento,

De igual modo, se han introducido criterios objetivos que van a limitar la discrecionalidad en su adjudicación atendiendo a la antigüedad de las personas aspirantes como mérito preferente para la mayoría de los puestos que se vayan a ofertar.

**Luis Fernández-Caballero Lamana**  
*Jefe de Servicio de Régimen Jurídico  
Dirección General de la Función  
Pública y Calidad de los Servicios*

[CONSULTAR BOA](#)

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

El 18 de marzo de 2021 el Tribunal Constitucional dictó sentencia por la que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad que el Gobierno de Aragón había interpuesto frente a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

La sentencia estructura en cuatro bloques los motivos de impugnación esgrimidos en el recurso.

**1. Vulneración del principio de neutralidad en la transposición de derecho europeo.** Se argüía en el recurso que el legislador estatal, al transponer las directivas europeas, había infringido el citado principio de neutralidad. Partimos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en virtud de la cual la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la UE ni por la promulgación de normas comunitarias, pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos europeos no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Por ende, la transposición y ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno.

La sentencia recoge esta misma doctrina, citando, entre otras, las SSTC 236/1991, 79/1992 y 141/1993, concluyendo que el conflicto competencial suscitado habrá de ser resuelto conforme a las reglas de Derecho interno y por tanto defiere su resolución al momento en el que el Tribunal examine cada uno de los preceptos impugnados. De ahí que acuerde no declarar la inconstitucionalidad de la disposición final primera, que otorga carácter básico a la mayoría de los artículos de la Ley, sino excluir de ella los preceptos que son declarados contrarios al orden constitucional de

competencias por haberles retirado la condición de básicos.

**2. No reconocimiento del carácter foral de la Comunidad Autónoma de Aragón en el sentido de la disposición adicional primera de la Constitución.** El Tribunal Constitucional es tajante en esta cuestión: la expresión “territorios forales” hace referencia únicamente a los que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los decretos de nueva planta, mantuvieron sus propios fueros durante los siglos XVIII y XIX, llegando hasta nuestros días manifestaciones de esa peculiaridad foral. Al amparo de esta doctrina, la sentencia niega la posibilidad de extender a Aragón los derechos reconocidos a los territorios históricos por la citada DA primera del texto constitucional, pues las partes del territorio español a las que resulta de aplicación son exclusivamente las comprendidas en las Comunidades Autónomas de País Vasco y Navarra. No existe, a juicio del Tribunal, tacha de inconstitucionalidad que pueda predicarse de la LCSP fundamentada en no haberse respetado el carácter foral de la Comunidad Autónoma de Aragón.

**3. Vulneración del orden competencial en materia de contratación.** La sentencia aborda a continuación si la competencia estatal para dictar las bases en materia de contratación pública se ha ejercido en perjuicio de las autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución o de su potestad de autoorganización. A efectos de concretar qué debe entenderse por básico, estudia cómo se articula el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA. Para ello destaca en primer término la doble dimensión material y formal de la noción de bases.

Desde el punto de vista de la noción formal de bases, subraya su finalidad esencial de excluir la incertidumbre jurídica que supondría que el Estado pudiera oponer como norma básica

a las CCAA cualquier precepto, de forma que la propia ley debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica.

Por lo que respecta a lo que materialmente debe considerarse como básico, reitera el Tribunal el propósito de fijación de un común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de constitucionalidad, es decir, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional, dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales–, a partir del cual cada Comunidad Autónoma pueda introducir las peculiaridades que estime convenientes en el marco de sus competencias. Cita en este sentido las SSTC 147/1991 y 1/1982.

Sustentándose en esta doctrina afirma la sentencia que la competencia estatal relativa al procedimiento administrativo común, ex art. 148.1.18 de la CE, le habilita para la fijación de principios y reglas que definen la estructura general del iter procedimental, esto es, la regulación del procedimiento entendido en sentido estricto.

En cuanto al ámbito de la contratación pública, la aplicación del concepto material de bases se ha llevado a cabo, explica la resolución, de acuerdo con dos criterios teleológicos, a saber, la garantía de los principios generales de la contratación en el sector público y la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria y control de gasto –y en conexión con éste, la eficiente utilización de los fondos destinados a la contratación mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa–.

Atendiendo a los criterios generales enunciados, el TC elabora la siguiente



te clasificación a fin de conformar los rasgos esenciales de lo básico en esta materia:

1. En relación con la configuración general de los contratos del sector público y sus elementos esenciales: la delimitación del ámbito subjetivo –quién contrata– y objetivo –qué se contrata. Serán igualmente básicas las previsiones relativas a la capacidad de contratación, solvencia y clasificación del empresario para garantizar la igualdad de condiciones entre los licitadores y la seguridad jurídica en la contratación. En cuanto al régimen del precio y las garantías exigibles en la contratación, atribuye carácter básico a la regla de prohibición del pago aplazado y sus excepciones.
2. Las normas que rigen la preparación y adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos tienen, con carácter general, la consideración de básicas.
3. La regulación de las prerrogativas de la Administración en materia de contratación se reputan, con idéntico carácter general, básicas, en concreto, el *ius variandi* y el deber de respetar el equilibrio financiero.

Estos tres aspectos son objeto de estudio detallado y matización en la sentencia, que explicita las facultades de desarrollo y ejecución de las que disponen las CCAA, y considera ajustados al orden constitucional de competencias muchos de los artículos impugnados.

Declara, sin embargo, el Tribunal, que carecen de carácter básico las prescripciones de detalle, sustituibles por otras, dada su índole accesoria o complementaria. Por este motivo declara la sentencia ser contrarios al orden constitucional de competencias y carecer de la condición de básicos los incisos que indican concretos plazos (dos, diez y cinco días hábiles) del art. 52.3 de la LCSP; la determinación del órgano competente para declarar la prohibición de contratar en el caso de entidades contratantes que no tengan el carácter de Administración (art. 72.4); la regulación de los pliegos de

cláusulas administrativas particulares que realiza el art. 122.2, salvo los incisos que garantizan la igualdad entre los licitadores; el art. 125.1, que define las prescripciones o especificaciones técnicas; la regulación de las subfases en las que se debe articular la invitación de los candidatos ya seleccionados en un concurso de proyectos (art. 185.3); la fijación del plazo de ocho meses para la instrucción y resolución de los expedientes de resolución contractual (art. 212.8); la prescripción del plazo de cinco días de antelación mínima para la comunicación a la Intervención de las modificaciones que contemplen unidades de obra que hayan de quedar posterior y definitivamente ocultas (art. 242.3); y el apartado dos de la disposición final sexta, en cuanto prevé que sea el Ministerio de Hacienda y Función Pública el que defina las especificaciones técnicas de las comunicaciones de datos que deban efectuarse.

La sentencia retira asimismo la condición de básicos a los párrafos segundo y tercero del artículo 154.7, por cuanto exigen que el informe preceptivo previo a la decisión de no publicar datos relativos a la celebración de un contrato se recabe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; y en el art. 347.3 a la atribución a los entes locales de la opción “de forma exclusiva y excluyente” de alojar la publicación de sus perfiles del contratante en el servicio de información establecido por la Comunidad Autónoma o en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

También reconoce el TC la quiebra del principio de equivalencia o reconocimiento mutuo en que incurría el art. 80.2 al no contemplar la eficacia en todo el territorio nacional de las clasificaciones de empresas adoptadas por una Comunidad Autónoma, por lo que declara su nulidad.

Esta sentencia es asimismo interpretativa, pues salva la constitucionalidad de ciertos preceptos, interpretados en la forma que señala: determinadas remisiones legales a desarrollo reglamentario deben entenderse hechas al desarrollo por las CCAA, mediante

el instrumento que éstas precisen. Es el caso del art.82.2., en cuanto a la fijación de la documentación actualizada que habrán de aportar los empresarios para la conservación de la clasificación y el plazo en el que debe cumplirse tal carga; del art. 177.3 a) en cuanto a la regulación de la fase de investigación y desarrollo de los contratos en el procedimiento de asociación para la innovación; y del art. 187.11, atinente al desarrollo de las normas relativas a los concursos de proyectos. Interpreta asimismo el TC que en la regulación del órgano competente para resolver la revisión de oficio la única obligación básica es la de atribuir esa competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa (art. 41.3), que la expresión “Tesoro Público” del art. 58.2 debe entenderse como comprensiva de las haciendas autonómicas y locales; y que la excepción prevista para los gastos de determinados órganos del Estado se estima aplicable a los equivalentes órganos autonómicos (DA trigésima octava).

**4. Impugnación de normas de aplicación supletoria.** Se impugnaron las reglas que la LCSP fija con la finalidad única de ser aplicadas por las CCAA con carácter supletorio, en defecto de su propia regulación. Confirma la sentencia que solo es constitucionalmente legítimo que el legislador estatal prevea la aplicación de sus normas a las CCAA allí donde se halle habilitado por un título competencial específico. La cláusula de supletoriedad, continúa, no permite que el derecho estatal colme la falta de regulación autonómica en una materia, produciendo normas jurídicas meramente supletorias (STC 118/1996). Anula por ello el párrafo segundo del art. 46.4, que contenía la regla que, supletoriamente, habría de aplicarse en el caso de que la legislación autonómica no contemplara la competencia para resolver los recursos especiales en el ámbito de las Corporaciones Locales.

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

CONSULTAR BOE



## ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

### INEFICACIA DE LOS CONTRATOS DE COMPRAVENTA DE OBJETOS ARTÍSTICOS PROCEDENTES DEL MONASTERIO DE SIJENA

**Sentencia N.º. 1/2021, de 13 de enero, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo. Recurso (CIP) 312/2018.**

El Pleno de la Sala Primera ha desestimado los recursos interpuestos por la Generalitat de Cataluña, el Museu Nacional D'Art de Catalunya y el Consorci del Museu de Lleida contra la sentencia de la Audiencia Provincial de Huesca que declaró la nulidad de las ventas de objetos artísticos procedentes del Monasterio de Sijena a la Generalitat de Cataluña y al Museu Nacional.

El Monasterio de Sijena, que fue declarado en 1923 "Monumento Nacional", de conformidad con la legislación de la época y con los informes de las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando, perteneció hasta 1995 a la circunscripción eclesiástica del Obispado de Lleida. A partir de ese año pasó a integrarse en la nueva Diócesis de Barbastro-Monzón, en la Comunidad Autónoma de Aragón. Su titularidad, en la fecha de los contratos litigiosos, correspondía a la Real Orden del Monasterio de San Juan de Jerusalén de Sijena.

En 1970, las religiosas que integraban la Comunidad de Sijena se habían trasladado al Monasterio de la Orden de San Juan de Jerusalén de Valldoreix (Barcelona). En 1972, la priora de Sijena entregó en calidad de depósito, para su custodia en el entonces Museo de Arte de Cataluña, la colección de objetos artísticos pertenecientes al Monasterio.

Posteriormente, en los años 1983, 1992 y 1994, la Orden de San Juan de Jerusalén de Valldoreix, representada por su Priora, vendió a la Generalitat y al entonces Museo de Arte de Cataluña determinados lo-

tes de esos objetos artísticos procedentes del Monasterio de Sijena. La eficacia de estos contratos es el núcleo del litigio.

Tanto el Juzgado de 1ª Instancia como la Audiencia de Huesca estimaron las demandas de la Comunidad Autónoma de Aragón y del Ayuntamiento de Villanueva de Sijena y declararon la nulidad de las compraventas y la propiedad de los bienes en favor de la Orden Sanjuanista del Real Monasterio de Sijena. También acordaron el reintegro y traslado de dichos objetos al Monasterio de Sijena.

El Pleno de la Sala Primera desestima ahora los recursos contra la sentencia de la Audiencia de Huesca, no sin reconocer la especial complejidad jurídica del litigio, que justifica que no se impongan a los recurrentes las costas procesales.

Está probado que los bienes litigiosos formaban parte del tesoro artístico y del exorno del Monasterio de Sijena en la fecha en que fue declarado "Monumento Nacional", por lo que el régimen de protección propio de tal declaración debe extenderse también a ese tesoro artístico.

Sin embargo, la Sala no comparte la causa de nulidad, apreciada por la Audiencia, vinculada a la infracción de las normas de protección del patrimonio histórico-artístico y a la consideración de los objetos vendidos como bienes fuera del comercio. Los diferentes regímenes jurídicos de protección aplicables a los contratos controvertidos no determinan la nulidad de las compraventas y, ni desde el punto de vista canónico ni desde la perspectiva del Derecho civil,

los objetos vendidos pueden calificarse como "bienes fuera del comercio".

No obstante, el Pleno aprecia la ineficacia de los contratos porque la titular de los bienes, la Real Orden del Monasterio de San Juan de Jerusalén de Sijena, es una persona jurídica diferente e independiente de quien actuó como vendedora en los sucesivos contratos, que fue la Real Orden del Monasterio de San Juan de Jerusalén de Valldoreix. Se trata de entidades religiosas distintas, dotadas cada una, por tanto, de personalidad jurídica independiente.

Sobre la base de los Acuerdos Jurídicos con la Santa Sede de 1979, el Estado reconoce la personalidad jurídica civil y la plena capacidad de obrar que la legislación canónica atribuye a ambas Órdenes religiosas como "monasterios sui iuris o autónomos", que es una modalidad de persona jurídica canónica expresamente prevista en el Código de Derecho Canónico.

Aunque los contratos de compraventa litigiosos cumplieron los requisitos de la legislación canónica, no se cumplieron los requisitos adicionales de la legislación civil. En concreto, la Orden del Monasterio de Valldoreix no tenía facultad para disponer de esos bienes, ya que la Orden de Sijena, con personalidad jurídica canónica y civil propia y patrimonio independiente, era quien ostentaba civilmente la propiedad de los bienes vendidos. No consta ninguna documentación formal y fehaciente del acto o resolución canónica de los que resulte la fusión o integración en una única persona jurídica de los Monasterios de Sijena y de Valldoreix.



Respecto a las consecuencias de la ineficacia de los contratos, el Tribunal Supremo considera que el depósito de los bienes, previo a las compraventas, no genera en las entidades recurrentes un interés propio para oponerse a la restitución posesoria que se declara

en la sentencia recurrida y al traslado de los bienes al Monasterio de Sijena. Este traslado responde tanto a la singular naturaleza jurídica de los «monasterios sui iuris o autónomos», como persona jurídica canónica y civil vinculada a un lugar, como a las facultades que la

legislación especial de protección del patrimonio histórico-artístico reconoce a las entidades demandantes.

**Alberto Gimeno López**  
*Letrado de la Comunidad  
Autónoma de Aragón*

## EL TJUE CONFIRMA ESENCIALMENTE LA DOCTRINA DE LA AP DE ZARAGOZA EN MATERIA DE NOVACIONES DE LAS CLAUSULAS SUELO DE PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS.

**El reciente Auto del TJUE de 3 de marzo de 2021 (asunto C-13/19) resuelve la petición de decisión prejudicial planteada por la Audiencia Provincial de Zaragoza respecto de la conformidad o no al derecho comunitario (Directiva 93/13) de las modificaciones de la cláusula suelo realizadas por la entidad financiera a sus clientes con préstamos hipotecarios a tipo de interés variable, pero con cláusulas suelo.**

La resolución de esta cuestión prejudicial se realiza mediante Auto porque el TJUE considera que ya ha sentado doctrina respecto de esta cuestión en su STJUE de fecha 9 de Julio de 2020 en la que resuelve el asunto C-452/18 (contra la misma entidad financiera-Ibercaja Banco-).

El Auto de 3 de marzo de 2021(en adelante el Auto) recuerda que una cláusula contractual declarada abusiva nunca ha existido y no podrá tener efecto alguno contra el consumidor (apartado 29 del Auto y apartado 23 de la STJUE de 9 de julio

de 2020 –en adelante la STJUE-) No obstante, el TJUE recuerda también que el sistema de protección a los consumidores de la Directiva no es obligatorio “per se” sino que los consumidores pueden renunciar a dicha protección (apartados 31 y 32 del Auto y 25 y 26 de la STJUE) pero para ello exige un importante requisito que el TS español ha pasado por alto en recientes Sentencias y que establece claramente el apartado 35 del Auto y el 29 de la STJUE:

35.- No obstante, la renuncia de un consumidor a hacer valer la nulidad de una cláusula abusiva únicamente puede ser tomada en consideración si en el momento de la renuncia, el consumidor era consciente del carácter no vinculante de esa cláusula y de las consecuencias que ello conllevaba. Solo en este supuesto cabe considerar que la adhesión del consumidor a la novación de tal cláusula procede de un consentimiento libre e informado, dentro del respeto de los requisitos establecidos en el artículo 3 de la Directiva

93/13, extremo este que corresponde comprobar al juez nacional (sentencia de 9 de julio de 2020, Ibercaja banco, C-452/18)

Dicho apartado 35 y los dos siguientes, son fundamentales y son los que ha omitido el Tribunal Supremo por ejemplo en su STS nº 4290/2020 de 15/12/2020. Para que la novación de la cláusula suelo sea eficaz, lo primero que debe asegurarse el juez o Tribunal español es que los consumidores en el momento de la renuncia sabían que dicha cláusula suelo inicial podía ser abusiva y podía no serles de aplicación. Si en el documento novatorio no consta tal advertencia, entiendo con el TJUE y con la AP de Zaragoza, que la modificación que realicen de dicha cláusula en un documento novatorio posterior NO es válida tampoco por no cumplir este requisito el art. 6.1 de la Directiva (apartado 37 del Auto)

**Fernando Pozo Remiro**  
*Abogado*







## LA ADOPCIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR DE DESALOJO FORZOSO DE INMUEBLE OCUPADO

**Comentario a los autos de 22 de julio y 9 de octubre de 2020 del Juzgado de Instrucción núm. 7 y Audiencia Provincial de Zaragoza-Sección 3ª-, respectivamente.**

HECHOS. En el verano de 2020 un hotel zaragozano, cerrado y sin actividad empresarial, fue ocupado, sin título legítimo alguno, por un número indeterminado de personas. La propiedad interpone denuncia por un delito de usurpación de inmueble que no constituye morada del art. 245.2 del Código Penal e interesa la adopción de la medida cautelar ex art. 13 LECr. de desalojo forzoso inmediato para la recuperación posesoria de la finca. El Juzgado de Instrucción 7 de Zaragoza y la Audiencia Provincial- Sección 3ª- de Zaragoza estiman la petición cautelar en autos de 22 de julio y 9 de octubre de 2020.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. Como señala la Instrucción 1/2020 de 15 de septiembre de la Fiscalía General del Estado (BOE 25/9/2020) la realidad social evidencia que la ocupación de bienes inmuebles constituye un fenómeno que, desde su misma aparición, ha generado y genera preocupación social y una innegable sensación de inseguridad en la ciudadanía, así como problemas de convivencia en el entorno social en el que las mismas se producen.

2. Lo novedoso de los dos autos judiciales está en la estimación de la solicitud de desalojo cautelar del inmueble antes de la celebración de juicio oral y sentencia condenatoria, ya que la presunción de inocencia opera como regla de juicio a lo largo de todo el procedimiento.

3. **El auto de 22 de julio de 2020 del Juzgado de Instrucción núm. 7 de Zaragoza** al amparo de los artículos 13 LECr. y 24 CE entiende que la adopción cautelar de la medida trata de evitar que un posible fallo favorable a la pretensión deducida quede desprovisto de eficacia (STC238/1992). El peligro de la ineficacia de una resolución judicial se consolida en la sentencia 13/12/2018 del **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**. Señala que la demora prolongada de las autoridades públicas a la hora de ejecutar una orden judicial de desalojo de los ocupantes ilegales de un inmueble, aun escudándose en la necesidad de planificar cuidadosamente el desalojo con el fin de preservar el orden público y garantizar la asistencia a las personas en situación de vulnerabilidad que participaron en la ocupación, vulnera el derecho del titular legítimo a un proceso equitativo que garantiza el art. 6.1 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos (CEDH), así como su derecho de propiedad.

4. Lo que realmente persigue el propietario y la sociedad no es tanto la condena penal sino la recuperación posesoria y la protección de derecho. El auto indica que, a su vez, se comunicará esta situación a los servicios municipales y/o autonómicos a los efectos de facilitar el realojamiento en otro lugar de dichos ocupantes, si por las circunstancias del caso así se apreciara.

5. **El auto de 9 de octubre de 2020 de la Audiencia Provincial de Zaragoza** analiza la concurrencia de los juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de esta medida cautelar para confirmar el auto de instrucción. Indica que para la adopción de la medida es suficiente la concurrencia de indicios racionales de la comisión de un hecho delictivo y de la participación en el mismo de los investigados, así como evitar la sustracción u obstrucción de la justicia, la reiteración delictiva o bien proteger a la víctima. La medida cautelar goza de la apariencia de buen derecho del denunciante y del periculum in mora que supondría la incidencia del transcurso del tiempo en la resolución definitiva de la situación planteada.

**Asesores de  
el Justicia De Aragón**





## ORDEN JURISDICCIONAL PENAL

### FINALIZACIÓN DE FASE DE INSTRUCCIÓN. AUTO DE SOBRESEIMIENTO PROVISIONAL.

**Auto 19/2021 de la AP de Zaragoza – Sección sexta.**

En las Diligencias Previas nº 63/2020 del Juzgado de Violencia sobre la Mujer nº 1 de Zaragoza se acordó por Auto el SOBRESEIMIENTO PROVISIONAL y ARCHIVO de las actuaciones.

Contra dicha resolución se interpuso recurso de reforma y subsidiario de apelación por la representación procesal de la denunciante, desestimándose el primero por Auto. Admitido a trámite el de apelación, se remitieron las Diligencias a esta Audiencia Provincial, donde se formó el oportuno Rollo de Apelación.

No resulta fácil ni pacífica la doctrina jurisprudencial de las Audiencias Provinciales en el controvertido tema de cuales sean las competencias de los Jueces de Instrucción a la hora de poner fin a la fase de las Diligencias previas. Lo que es evidente es que se tiene que realizar una cierta valoración de las pruebas practicadas, para poder tomar una decisión sobre el camino a seguir, de entre los previstos en la L.E.Cr.

Cabe, en efecto, tomar una decisión sobre si procede continuar el trámite del Procedimiento Abreviado o el previsto para el procedimiento por delitos leves o el previsto para los trámites del juicio rápido. Pero es que, además, el Juez Instructor puede acordar (como ocurre en el caso de autos) el sobreseimiento provisional de las actuaciones.

Desde luego, tales decisiones han de estar obligatoriamente motivadas, lo que supone, en todos los casos, una valoración de la prueba practicada o de la ausencia de prueba suficiente para continuar el procedimiento.

No comparte este Tribunal la tesis de que la valoración de la prueba sólo compete al órgano judicial que vaya a conocer del asunto (normalmente el correspondiente Juzgado de lo Penal),

pues si así fuera la L.E.Cr. no le hubiere otorgado la competencia para sobreseer las actuaciones. Así como en el resto de opciones procesales, será suficiente un examen somero y a los solos efectos de poner fin a las diligencias previas, de los datos relevantes obrantes en la causa, en el caso del sobreseimiento la cuestión es más compleja, por cuanto pone fin (aunque sea provisional) a la causa penal, siendo por ello necesaria una verdadera valoración sobre si existe o no una verdadera prueba procesal de cargo en la que poder sustentar, primero, el proceso penal, después el Plenario, y finalmente la sentencia.

En tesis general, si el Instructor entiende que no existe tal prueba de cargo (o que es manifiestamente insuficiente) es su obligación procesal acordar el sobreseimiento evitando así las penas de “proceso penal pendiente” o la llamada pena “de banquillo”. Si, por el contrario, existen indicios racionales de criminalidad (con virtualidad bastante para llegar a ser verdaderas pruebas procesales de cargo, obtenidas con las debidas garantías, siendo eventualmente suficientes para desvirtuar el derecho constitucional a la presunción de inocencia) el Juez Instructor tiene la obligación procesal de continuar el procedimiento por alguna de las vías procesales previstas en la L.E.Cr.

En términos generales, el Auto de sobreseimiento no puede contener una valoración en profundidad de las diligencias probatorias. Tal valoración corresponde al Juez del Plenario y debe hacerse, en principio, en la sentencia (absolutoria). No entenderlo así, puede constituir un exceso en la capacidad instructora del Juez del sumario. Por ello, este Tribunal viene entendiendo que, salvo en aquellos casos en que las diligencias sumariales sean abrumadoramente inconsistentes, falaces o inverosímiles, lo razonable es dejar su valoración en manos del Tribunal sentenciador, no procediendo,

por tanto, el sobreseimiento, sino la continuación del procedimiento por los cauces del abreviado.

Es bien cierto que, por otro lado, el propio Instructor tampoco puede permitir que se prolongue indefinidamente el correspondiente proceso, imponiendo así al acusado, de manera indebida, la llamada “pena de banquillo”.

Con todo y, como regla general, sólo se debe acudir al sobreseimiento cuando “prima facie” resulte evidente que no puede recaer una sentencia de contenido condenatorio. Sí que puede el Instructor (y debe) valorar si existen o no elementos suficientes para poder afirmar que los hechos denunciados son o no constitutivos de delito.

Así pues, el criterio de este Tribunal se puede resumir en estos términos: en todos los supuestos en los que la valoración de la prueba revista especial complejidad o presente falta de claridad en el resultado valorativo, lo adecuado es continuar el procedimiento hasta el Plenario, donde se podrá valorar de manera minuciosa y con sujeción a los Principios de Publicidad, Contradicción, Inmediación e Igualdad entre las partes. Cuando, por el contrario, el resultado de las diligencias haya sido concluyente, hasta el punto de poderse prever razonablemente un eventual y futuro fallo absolutorio, lo razonable es que el Juez “a quo” pueda dictar el sobreseimiento que proceda, evitando así como se dijo la “pena de banquillo”.

Constatada en el presente caso la evidente insuficiencia de la actividad probatoria practicada para formar la convicción judicial, procede la desestimación del recurso y la confirmación del Auto recurrido, declarando de oficio las costas de esta alzada.

**Alberto Arguedas Izquierdo**  
*Letrado del Reicaz*



## ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### SOLICITUD DE INSTALACIÓN DE UNA SEÑAL DE ESTACIONAMIENTO PROHIBIDO: ¿EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN? ¿ES POSIBLE SUSTITUIR EL NÚCLEO DE LA DECISIÓN DE ORDENACIÓN DEL TRÁFICO QUE COMPETE AL AYUNTAMIENTO?

**Sentencia nº 28/2021, de 5 de febrero, de la Sección Segunda de la Sala de lo C-A del TSJ de Aragón, recurso de apelación 145/2019, ponente María del Carmen Muñoz Juncosa.**

La cuestión discutida es la naturaleza jurídica de una petición dirigida por un vecino a su ayuntamiento, con fundamento en el art. 91 del Reglamento General de Circulación, para que prohíba el estacionamiento en una esquina de una calle porque ese aparcamiento le dificulta o impide la correcta circulación con su vehículo.

El ayuntamiento y la sentencia de primera instancia califican esta solicitud como ejercicio del derecho de petición de la L.O. 4/2001, considerando que se trata de una solicitud graciable que el ayuntamiento deniega por entender que es una potestad discrecional del municipio

y por carecer el ciudadano de la facultad de ejercicio de un derecho subjetivo a la instalación de una concreta señal de tráfico que solo compete al ayuntamiento.

La Sala por el contrario estima parcialmente el recurso, interpretando que los términos del art. 3 de la L.O. 4/2001, que excluye del objeto de la Ley las solicitudes para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la Ley, y la doctrina de la STC de 14/07/93, permiten concluir que no nos hallamos ante el ejercicio del derecho de petición.

El vecino ostenta el derecho a exigir la prestación y establecimiento del correspondiente servicio público, en este caso la regulación del estacionamiento y circulación de vehículos (arts. 6, 18.1.g) y 25.2.g) de la Ley 7/1985, 7.b) del RDL 6/2015

y Ordenanza Municipal de Circulación), si bien el ayuntamiento posee un margen de discrecionalidad para la elección del lugar en el que deben colocarse las señales de tráfico que no es revisable jurisdiccionalmente, salvo que concurra arbitrariedad o infracción normativa.

En este caso no se aprecia arbitrariedad, por lo que no se impone la concreta pretensión de colocar la señal de estacionamiento prohibido en el lugar indicado por el ciudadano. El derecho del recurrente a exigir la actuación eficaz del ayuntamiento en la regulación del tráfico debe ejercitarse mediante la correspondiente denuncia del estacionamiento que dificulta la circulación.

**Emilio Molins García-Atance**  
*Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón*

### AUTO DE SUSPENSIÓN DE UN ACUERDO DEL TACPA ESTIMATORIO DE RECURSO FRENTE A ADJUDICACIÓN, SOLO RESPECTO A LA PARTE DEL MISMO EN QUE SE ORDENA LA RETROACCIÓN DE LAS ACTUACIONES Y POSTERIOR CONTINUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

**Auto nº 126/2020, de la Sección 1ª de la Sala de lo C-A del TSJA, que, con estimación parcial de las medidas cautelares solicitadas por el recurrente, declara haber lugar a la suspensión del acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (en adelante, TACPA) únicamente en el particular por el que ordena la retroacción a la fase de valoración y posterior prosecución del expediente.**

Se dicta en la pieza dimanante del recurso interpuesto por el órgano de contratación contra el Acuerdo 59/2020 de fecha 7 de agosto, del

TACPA, que estimó el recurso especial interpuesto por una licitadora frente a la adjudicación, la cual anulaba y ordenaba la retroacción, con exclusión de los licitadores que hubiesen incumplido el deber del secreto de las proposiciones y la prosecución del procedimiento.

En el Auto, la Sala recuerda y reproduce la doctrina del TS expuesta en su Sentencia de 5/11/2014 (rec. núm. 3019/2013), dictada en casación frente a un Auto recaído también en una pieza de medidas cautelares, en la que, ante la innovación procesal que supuso el re-

curso especial en materia de contratación, se plantea la necesidad de fijar cuáles pueden ser los términos de la posible aplicación del art. 130 LJCA. El Alto Tribunal manifiesta que ante la propia regulación del recurso especial, la atribución de su conocimiento a un órgano independiente y su configuración como un medio eficaz para evitar que se produzcan situaciones irreversibles en las adjudicaciones de los contratos, resultaría distorsionador que durante la pendency de los procesos judiciales frente a las resoluciones de dichos recursos, el órgano de contratación pudiera





producir dichas situaciones irreversibles mediante la suspensión de la resolución anulatoria de la adjudicación del contrato, todo lo cual obsta a la posibilidad de adoptar como medida cautelar la de la suspensión de la resolución anulatoria de la adjudicación de un contrato.

La aplicación de dicha doctrina determina que se deniegue la suspensión interesada del acuerdo impugnado en el particular por el que se anula la adjudicación del contrato, al considerar que de accederse a ella y posteriormente dictarse una sentencia desestimatoria, se produciría una situación irreversible, con la ejecución de buena parte del contrato por parte del adjudicatario que debió quedar excluido de la licitación.

Sin embargo, en cuanto el Acuerdo del TAPCA ordenaba la retroacción a la fase de valoración, exclusión y prosecución del expediente hasta la adjudicación, la Sala accede a la suspensión, dada la irreversibilidad de los perjuicios en el caso de una eventual sentencia estimatoria, en cuanto se habría adjudicado el contrato y podría haber transcurrido ya su plazo de duración. Mientras que, de confirmarse la validez del acuerdo recurrido, ningún obstáculo habrá para su efectivo cumplimiento, con la reanudación del proceso de licitación y su adjudicación, junto con el resarcimiento de los perjuicios que se hubieren podido ocasionar. Además, considera

que no puede decirse que se vea gravemente afectado el interés público por la suspensión de la licitación durante la pendencia del proceso, cuando el propio Ayuntamiento reconoce que la defensa letrada del mismo no ha de verse afectada por las distintas soluciones posibles, y cuando podría dar lugar, de no acceder a la suspensión en tal particular, a una adjudicación y ejecución del contrato que, finalmente, pudiera no se conforme a Derecho.

**Paula Bardavío Domínguez**

*Letrada de la Comunidad*

*Autónoma de Aragón*

*Vocal del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón*

## FAMILIA EXTENSIVA Y “ESTAR A CARGO” DOS CONCEPTOS INDETERMINADOS EN UNA SOLICITUD DE TARJETA DE FAMILIAR DE CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA

**La sentencia número 23/2021, dictada por el Juzgado C-A nº 5 de Zaragoza acuerda estimar parcialmente el recurso interpuesto y declara el derecho de la concesión de la autorización de la tarjeta de Residencia Temporal de Familiar de ciudadano de la Unión Europea.**

En el año 2015, se produjo una importante modificación en la regulación de la normativa de Ciudadanos de la UE al modificarse el RD 240/2007 mediante el RD 987/2015, ampliando a los familiares comprendidos en el mismo a “familia extensa”, quedando regulado en el artículo 2 bis apartado 1<sup>a</sup>.

La sentencia refiere sobre esta modificación y analiza dos conceptos indeterminados que se han tenido que ir perfilando por parte de la jurisprudencia a fin de poder aplicar la legislación, uno es “estar a cargo” y otro “familia extensa”.

De acuerdo con la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Euro-

peo y del Consejo de 29 de abril de 2004, “estar a cargo” significa que los miembros de la familia de un ciudadano comunitario necesitan el apoyo material de ese ciudadano o de su cónyuge para subvenir a sus necesidades básicas, siendo también este un concepto difícil de determinar en el Estado de origen o de procedencia de dichos miembros de la familia en el momento en que estos solicitan establecerse con ese ciudadano.

Es la propia Jurisprudencia del TSJUE quien tuvo que perfilar en asuntos como c-316/85, Lebon (sentencia de 18/06/1987) y c-1/05, Jia (sentencia de 9/01/2007), o la más reciente sentencia de 16/01/2014 en el asunto c-423/12, Reyes en relación a ascendientes, si bien podemos usarlo para familia extensa también, derivándose de una situación de hecho caracterizada por el hecho de que el ciudadano de la Unión o su cónyuge garantizan la tenencia y disponibilidad de recursos económicos suficientes

para la subsistencia del miembro de la familia.

El otro concepto indeterminado que encontramos en esta sentencia es “familia extensa”, para ello de nuevo es el TJUE quien delimita este concepto, ya en su caso Lida (c-40/11, de 8/11/2012), el derecho de estos “otros miembros de la familia, nacionales de terceros países es, en todo caso, un derecho derivado del derecho”.

Si bien el propio TJUE en su sentencia de 5/09/2012, asunto c-83/11, Rahman, señala que los Estados miembros no están obligados a acoger todas las solicitudes de entrada, o de residencia presentadas por los miembros de la familia extensa, aunque demuestres estar a cargo de dicho ciudadano (comunitario). Los estados miembros pueden establecer criterios objetivos para determinar cuando son admisibles las solicitudes de la familia extensa.

**Beatriz Carcedo Orte**

*Abogada del REICAZ*



## LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DEL ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL POR LA ADMINISTRACIÓN

**La Sentencia 508/2020, de la Sala de lo C-A del TSJA desestima el recurso interpuesto contra las resoluciones del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente por las que se procede al reintegro de unas ayudas de la PAC en cumplimiento de una sentencia firme de un Juzgado de Primera Instancia de Huesca.**

Dicha sentencia, dictada en un proceso derivado del incumplimiento de contratos de arrendamiento y subarrendamiento de fincas rústicas, condenaba a los demandados a la transmisión al actor de los derechos e importes de pago básico de la PAC generados por las fincas arrendadas.

La Administración antes de proceder a la ejecución de la sentencia solicita una aclaración al Juzgado dado que los derechos de pago único, una vez reconocidos y asignados, pueden activarse en cualquier superficie admisible no solo en la misma superficie que los generaron. Al final el Juzgado le impone a la Administración que se ocupe de cumplir que los derechos

de PAC se adjudiquen a quien debe cobrarlos y tenga en cuenta el cambio del sistema de los mismos al haberse implantado un nuevo modelo. La sentencia civil se refiere a los derechos de pago único y hoy se reconoce y se paga por los derechos de pago básico.

En primer lugar, la sentencia, reconociendo la complejidad de la ejecución, y que solo puede realizarse por la Administración, ello no implica que la misma se regule por normas administrativas.

En segundo lugar, señala la improcedencia de aplicar el procedimiento de reintegro de la vigente Ley de Subvenciones tal y como se había realizado por la Administración.

En tercer lugar, indica, frente a las pretensiones de la parte actora, que no se pueden invocar la prescripción y la caducidad. En todo caso debieron ser invocadas en el proceso civil. Siendo aplicables en su caso las normas del procedimiento civil en cuanto al tiempo de ejecución. Y, tampoco en el presente contencioso-administrativo, puede

invocarse la nulidad del procedimiento de ejecución civil que ya fue resuelto en su momento.

La doctrina recogida en esta sentencia es de notable importancia para la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en el futuro. Cada vez es más frecuente que en los pleitos civiles, derivados de los contratos de arrendamiento y aparcería, del orden civil dispongan sobre la titularidad de los derechos de pago de la PAC. Además, la desvinculación, ya comentada, entre los derechos de pago de PAC y las superficies en las cuales se generaron posibilita un importante tráfico jurídico sobre los mismos. A partir de estas sentencias, ya tenemos un pronunciamiento similar en otro recuso, la Administración no deberá aplicar la legislación de subvenciones cuando ejecuta una sentencia del orden civil sino, en el supuesto, que fuera necesario, la legislación de procedimiento administrativo común

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

## SENTENCIA 55/2021, DE 22 DE FEBRERO, DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 5 DE ZARAGOZA SOBRE ACUMULACIÓN DE PERMISOS EN FAMILIAS MONOPARENTALES.

**Un funcionario de carrera solicitaba la acumulación del permiso de maternidad y paternidad para el supuesto de una familia monoparental.**

La Administración de la Comunidad Autónoma se la denegó señalando que el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, no contempla la posibilidad pretendida de ampliación del permiso de maternidad en los casos de familias monoparentales, ni la posibilidad de trasladar el disfrute del permiso del progenitor a la madre biológica.

La sentencia analiza la modificación operada por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas

urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, tanto en el Estatuto de los Trabajadores, como en el EBEP.

En concreto, señala que los artículos 2 y 3 del citado real decreto-ley equipararon en sus respectivos ámbitos de aplicación (progresivamente atendiendo a sus disposiciones transitorias), la duración de los permisos por nacimiento de hijo o hija de ambos progenitores, constituyendo un paso importante en la consecución de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, en la promoción de la conciliación de la vida personal y familiar y en el principio de corresponsabilidad entre ambos progenitores, elementos ambos esenciales para el cumplimiento del principio de igualdad

de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

Sin embargo, esta referida modificación del EBEP no contempla la posibilidad pretendida de ampliar el permiso de maternidad o paternidad a las familias monoparentales. El precepto mencionado regula un supuesto de ejercicio único del derecho, y la parte recurrente, en cuanto integrante de la familia monoparental, disfruta del beneficio al amparo del citado artículo 49 del EBEP, no pudiendo reconocer este derecho más allá de lo regulado en la norma de aplicación, lo que supuso la desestimación del recurso contencioso administrativo.

**María Cremades.**  
*Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón.*



## ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL

### DEL COMPLEMENTO POR MATERNIDAD/PATERNIDAD DEL ART. 60.1 LGSS

**Trata el asunto de un trabajador, padre de cuatro hijos, que solicita y obtiene pensión de jubilación en 2019, sin que se le reconociera el complemento del art. 60 LGSS en la redacción vigente a la fecha del hecho causante.**

En marzo de 2020 solicita la revisión de la pensión reclamando el complemento, denegándolo el INSS al entender que la Ley sólo reconoce el beneficio a la madre y no al padre

La Sentencia dictada por la Magistrada del Juzgado de lo Social Nº 1 de Zaragoza estima íntegramente la demanda declarando el derecho del padre a percibir el complemento en cuantía del 15% por el número de hijos.

Lo novedoso del debate es que, por primera vez (que se sepa) un Juzgado de Zaragoza aborda este dilema, dando respuesta positiva al padre fundándose en la discrimi-

minación directa que provocaba el art. 60.1 LGSS al dejar fuera del beneficio a los padres, dando lugar a un trato discriminatorio contrario a la Directiva 97/7/CEE, que no se justificaba por la aportación demográfica, entendiendo que esa “ventaja” no es exclusiva de las mujeres, indicando expresamente que el principio de primacía del derecho de la Unión Europea exige la inaplicación directa de la norma nacional en su contenido contrario a aquél, procediendo efectivamente a inaplicarla sin plantear cuestión de inconstitucionalidad, al entender que el complemento reclamado es predicable, también, de los padres que hayan tenido dos o más hijos.

También cita la Sentencia del TJUE de 12/12/2019 (Asunto C-450/18) que vincula, como derivación de los Tratados internacionales suscritos por España, a los Jueces y Tribunales nacionales pues, señala, el hecho de reconocer eficacia jurí-

dica a los actos legislativos internos incompatibles con las Normas de derecho comunitario, equivaldría de hecho a negar el carácter efectivo de los compromisos adquiridos por los Estados miembros y pondría en peligro los propios fundamentos de la UE, como Comunidad.

Nos debemos alegrar la interpretación de la Ley desde la perspectiva del derecho comunitario y la incompatibilidad de Normas internas que, como la presente, niegan derechos reconocidos por la Unión Europea, lo que llevó, recientemente, al legislador nacional a modificar el art. 60.1 LGSS, ampliando el beneficio a los padres en situación comparable a la de las madres, sin bien con una enrevesada condicionalidad, incluyendo además la situación en la que los progenitores sean dos hombres.

**Javier Checa Bosque**  
*Abogado*







## LEGITIMACIÓN SINDICAL PARA PROMOVER ELECCIONES

### Sentencia del Juzgado de lo Social nº 4 de Zaragoza, de 30/12/2020

El caso analizado se refiere a un centro de trabajo con 37 trabajadores en el que un sindicato en el que no concurre la condición exigida en el art. 67.1 del ET (las organizaciones sindicales más representativas o las que cuenten con un mínimo de un diez por ciento de representantes en la empresa) promueve preaviso de elecciones, que es impugnado por otro sindicato, y el derecho del promotor es reconocido por el Laudo arbitral.

La Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical atribuye la condición de mayor representatividad también a las organizaciones sindicales que en un ámbito territorial y funcional específico cuenten con el 10 por 100 o más de delegados de personal y miembros de comité de empresa.

El sindicato que promovió las elecciones en ese centro de trabajo ostentaba en ese sector actividad (Residencias privadas de personas mayores) en la provincia de Zaragoza

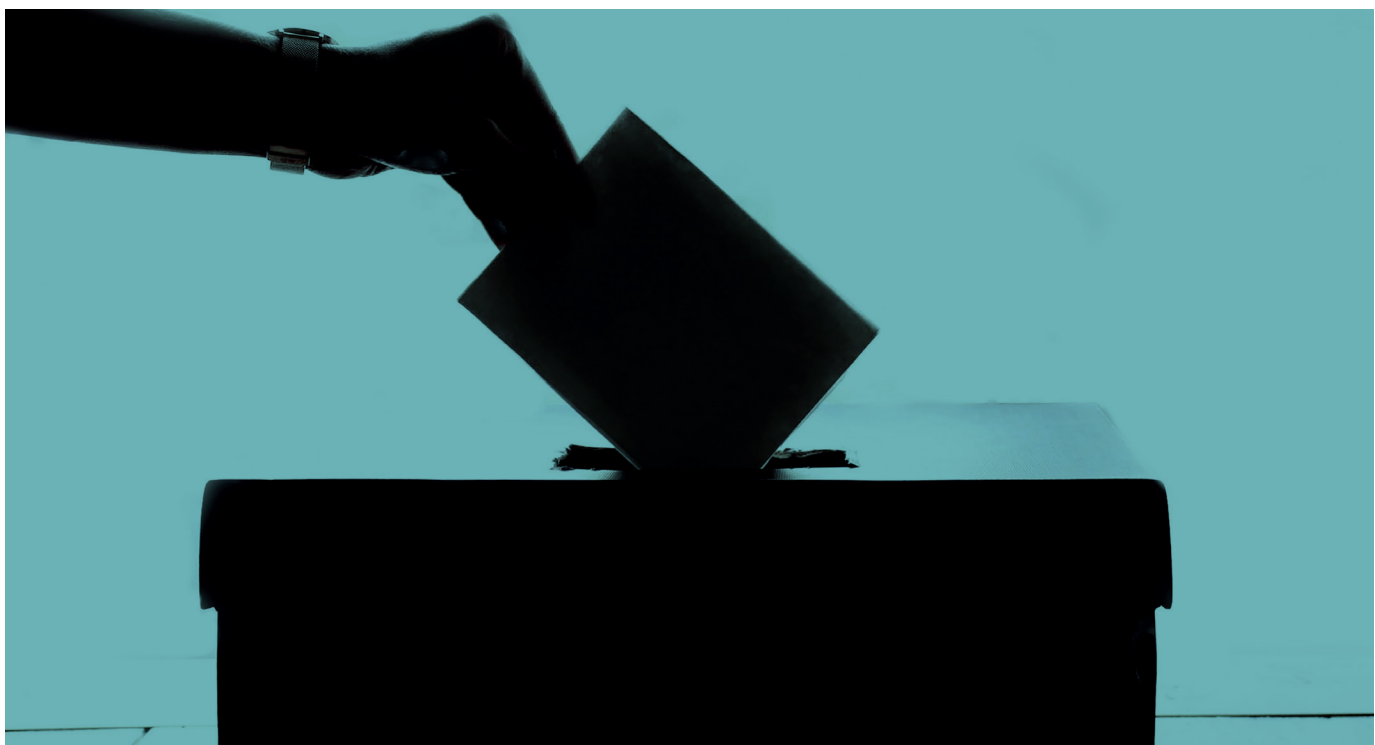
za 39 de los 178 representantes de trabajadores existentes, es decir, 21,90% de representación. Pugnan por lo tanto los conceptos de "sindicato representativo" del ET y de la LOLS al no coincidir ambas regulaciones. Es decir, si el ámbito funcional y territorial que condiciona la obtención de sindicato más representativo viene establecido solo por el art. 67 ET, o si la LOLS está ampliando el ámbito de la mayor representatividad.

Para solucionar esta falta de sintonía entre ambos preceptos se atiende a un argumento analógico y se realiza una interpretación extensiva pues el TC en su sentencia 36/2004, realizó también una interpretación extensiva en relación al art. 62.1 ET.

Desde esta perspectiva se entiende que ha de primar un interés objetivo en la interpretación del art. 67.1 ET y el Laudo impugnado realizó una interpretación integradora de estos dos preceptos en juego y como el sindicato promotor ostentaba más del 10% de los representantes en el ámbito funcional concreto y territorial de la provincia de Zaragoza, ostenta esa facultad de promoción

de elecciones. Si la decisión fuera la contraria carecería de sentido limitar el derecho de promover elecciones solo al sindicato de mayor representatividad a nivel estatal o autonómico, o al más representativo en una empresa en concreto, y negar tal facultad al sindicato que posee esa misma representatividad en un ámbito superior al de la empresa, pues ostenta tal representatividad acreditada en el ámbito funcional y provincial. Por consiguiente la regulación del art. 67.1 del ET ha de ser completada con el concepto de representatividad en un determinado ámbito funcional y territorial que prevé el art. 6 de LOLS. Esta extensión resulta más respetuosa con el contenido del derecho fundamental de libertad sindical, que junto a su núcleo indisponible y esencial de medios de acción, ostenta otras facultades adicionales atribuidos por normas legales entre los que se encuentra el derecho a promover elecciones en los órganos de representación de los trabajadores.

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





## INCAPACIDAD PERMANENTE POR AGRAVAMIENTO DE PATOLOGÍA PREVIA AL ALTA EN SEGURIDAD SOCIAL.

**La Sala de lo Social del TSJA, rollo 52/2021, estima el recurso de suplicación presentado por el curador de la actora y declara a la demandante en situación de incapacidad permanente absoluta derivada de enfermedad común.**

La demandante ha estado de alta en la Seguridad Social desde 2008, y en situación de incapacidad temporal en diversos periodos. Constan antecedentes psiquiátricos y una incapacidad permanente de su país de origen desde 2019. Ha sido declarada civilmente incapaz, con carácter parcial y se le ha nombrado curador. Tiene una discapacidad del 38%.

Dispone el art. 193 LGSS que las reducciones anatómicas o funcionales existentes en la fecha de la afiliación en la Seguridad Social no impedirán la calificación de la situación de incapacidad permanente, cuando se trate de personas con discapacidad y con posterioridad a la afiliación tales reducciones se hayan agravado, provocando una disminución o

anulación de la capacidad laboral que tenía el interesado en el momento de su afiliación. Lo importante es determinar si las dolencias anteriores eran limitativas de la capacidad laboral, o si la situación limitativa se ha producido por agravación de las lesiones preexistentes. En el presente caso, la dolencia de la actora no le impidió el inicio y el desarrollo de actividad laboral reglada, siendo a partir de 2017, cuando la tórpida evolución de su trastorno psíquico le ha impedido el trabajo y “no ha vuelto a prestar servicios en la empresa”. La sentencia recurrida apoya su desestimación en que el trastorno de la demandante ya está instaurado antes de su afiliación al sistema (2008), cursando a brotes improductivos, pero continuando con capacidad laboral en los periodos entre crisis. Sin embargo, está probada una larga y grave dolencia psíquica que no impide trabajar desde el 2008 al 2011 y desde abril de 2013 a octubre de 2017 (salvo diciembre de 2015 y enero 2016). Pero desde octubre de 2017 se cronifica la sintomatología y

la demandante no ha vuelto a prestar servicios laborales.

La Sala entiende que la acreditada “encronización” de la patología de la demandante identifica una agravación improductiva de todo trabajo, tal como han valorado facultativos del SALUD y la pericial psiquiátrica, de modo que existe ahora una patología de base improductiva donde antes había únicamente curso a brotes, lo cual acredita, a juicio de la Sala, su nula aptitud laboral. No hay en la declaración fáctica de la sentencia indicios de que ya en 2008, fecha de la afiliación al sistema, la patología psíquica de la demandante afectara de modo pleno, permanente y previsiblemente definitivo a su capacidad laboral, como la Sala concluye que ocurre en la actualidad.

Procede, en consecuencia, la revocación del fallo y la declaración del grado de invalidez solicitado.

**Juan José Castejón**  
*Abogado del REICAZ*

## CAUCE PROCESAL SOBRE DERECHOS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA PERSONAL, LABORAL Y FAMILIAR

**La sentencia número 81/2021 de la Sala de lo Social del TSJ de Aragón de 15/02/2021, viene a confirmar la Sentencia del Juzgado de lo Social de Teruel, en un procedimiento declarativo de derechos, estimando y otorgando a la demandante su derecho a ser trasladada a otra CCAA, en base entre otras cuestiones, a una preferencia establecida en el Plan de Igualdad vigente en la empresa.**

La demandada basa su Recurso de Suplicación en una supuesta inadecuación del procedimiento, dado que la movilidad geográfica es modalidad procesal del Art 138 LRJS y no del Art 139 LRJS (contra el cual, además, no cabe ulterior Recurso de Suplicación excepto si conlleva

resarcimiento de perjuicios que por su cuantía pudiera dar lugar al mismo).

Dice el artículo 139.1 de la LRJS que “ el procedimiento para el ejercicio de los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, reconocidos legal o convencionalmente, se regirá por las reglas siguientes..”. La recurrente entiende que la referencia del artículo 139 de la LRJS a “convencionalmente” se refiere únicamente a Convenio Colectivo y no a un Plan de igualdad, que aun que, firmado legítimamente, ni es ley ni es convenio.

La ponente de la Sentencia advierte que el artículo 139 de la LRJS no se refiere a derechos reconocidos por “Convenio colectivo” sino convencionalmente y por lo tanto entendemos que tienen cabida

también los derechos reconocidos por acuerdo o pacto entre las partes, como fruto de la negociación colectiva, en base al artículo 37.1 CE. En cualquier caso, el Plan de Igualdad pactado entre la empresa y los representantes de los trabajadores, vincula a las partes firmantes del mismo y como tal regula derechos y obligaciones.

El cauce adecuado para la resolución de los derechos en el ámbito de la conciliación de la vida personal, familiar y laborales es el establecido en el artículo 139 de la LRJS, aunque de ellos se derive finalmente una movilidad geográfica o traslado a otra CCAA.

**Héctor Muñoz**  
*Abogado REICAZ*

## INFORME MENORES Y JUEGO

El Justicia de Aragón tiene entre sus cometidos la defensa de los derechos individuales y colectivos de los aragoneses, y especialmente entre nuestros menores. Fruto de esta misión estatutaria, así como de las distintas voces que alertaban de un fenómeno que estaba afectando en nuestra sociedad en los últimos años, se decidió en noviembre de 2019, tras conocer de primera mano los efectos que acarrearía, la elaboración del Informe Especial sobre Menores y Juego en Aragón. Informe que fue presentado a la sociedad aragonesa el 14 de diciembre de 2020.

Este Informe, dado la transversalidad del mismo, requirió la implicación de todo el equipo de la Institución, trabajando cada uno de ellos en las áreas de su conocimiento. De este modo hemos abordado la afección del juego desde el punto de vista sanitario, educativo, social, económico y jurídico.

A su vez, se ha llevado a cabo un trabajo de campo, tanto propio como por especialistas en la materia, sobre los distintos locales de juego ubicados en Aragón. Se han visitado una parte de ellos pudiendo comprobar su adaptación a la normativa, su funcionamiento y las técnicas utilizadas para la promoción del juego.

Fruto de todo ello se encuentran reparadas a lo largo del Informe numerosas

propuestas orientadas a las administraciones competentes, todas ellas centradas en el justo equilibrio entre una actividad económica lícita y la protección de la salud, pues no debemos olvidar, que la ludopatía es reconocida desde 1992 por la Organización Mundial de la Salud como una enfermedad.

Durante la elaboración del Informe, concretamente el 17 de noviembre de 2020, se llevó a cabo la publicación del Anteproyecto de ley de modificación de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ello permitió conocer la postura del Gobierno de Aragón frente a futuras modificaciones, y muy especialmente, posibilitar al Justiciazgo el realizar aportaciones a la norma y que quedaron incluidas en el propio Informe.

El 3 de febrero de 2021 se procedía a la publicación en el BOA del nuevo anteproyecto de ley para su sometimiento al periodo de información pública, donde se incorporan hasta 11 modificaciones directas de las contempladas en el Informe Especial. A su vez se consigue poner el foco de atención en la protección de los menores, adoptando la nueva regulación una actitud

tuitiva frente a los colectivos más vulnerables y se dota de mayor información a los usuarios del riesgo de la

práctica del juego y de los recursos disponibles para la prevención.

Por último incluye la creación de la Comisión Técnica Interdepartamental de Políticas de Juego dentro de la Dirección General de Interior y Protección civil y con participación de los Departamentos de Sanidad, Educación y Derechos Sociales con el objeto de realizar propuestas, coordinar acciones y promover la minimización del impacto social derivado de la actividad de juego, consiguiendo de este modo una actuación transversal de las principales áreas afectadas, tal como se exponía en el Informe.

Ahora queda pendiente ver el resultado de las nuevas aportaciones que se hayan realizado por parte de la ciudadanía y entidades, para su posterior tramitación parlamentaria.

De lo que no cabe duda es que el Juego, no ejercido de forma responsable, puede derivar en problemas para los usuarios y su entorno, por lo que resulta apodíctico dar a conocer a nuestros jóvenes los riesgos que su práctica entraña y evitar su banalización, poniendo el foco de atención en la prevención, la información y la concienciación.

**David Acín Llera**  
Asesor de Atención  
a la Ciudadanía y del Área  
de Justicia e Interior



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



# ADQUISICIÓN DE INMUEBLES VACANTES Y DEPÓSITOS ABANDONADOS



Nuestra Comunidad sigue la línea marcada por otras, como la navarra, de recabar para sí los bienes mostrencos, es decir, aquellos bienes vacantes, que no tienen dueño actual, sin constituir tesoros o hallazgos. Se debate un Anteproyecto de ley que modifica tanto el Código del Derecho foral de Aragón, como la Ley del Patrimonio, declarando que: Pertenecen por ministerio de la ley a la Comunidad Autónoma...: a) Los bienes inmuebles vacantes situados en su territorio. b) Los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en la Caja General de Depósitos y en entidades de crédito... respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna ...en el plazo de veinte años.

Esta apropiación de dichos bienes – es exactamente esto, una apropiación legalmente dispuesta- deriva de la antigua regalía medieval por la que recuperaba el rey aquellos bienes, fundamentalmente inmuebles, que careciesen de dueño. Se partía de la ficción de que todo el reino era del monarca, y que las titularidades privadas derivaban de la concesión de la soberanía real, por eso cuando desaparecía el linaje del titular derivado, volvía el bien al titular primitivo: este era el significado del principio *nulla res sine domino*. Esta atribución de los mostrencos pasó del rey al Estado, fundamentalmente con la Ley de Mostrencos de 1835, y se

consolida con la Ley de Patrimonio del Estado de 1964.

Tras la Constitución de 1978, el debate pasa a ser el de la legitimidad por parte de las Comunidades autónomas para ocupar el lugar del Estado en esta adquisición de bienes abandonados: saldos de cuentas corrientes y depósitos de valores abandonados en instituciones financieras, para cuya detección como bienes sin dueño basta con apretar una tecla, e inmuebles vacantes, interesantes por el alza del valor de las fincas urbanas y por la facilidad con que la situación de vacancia se pone de manifiesto en los procedimientos de concentración parcelaria o de ejecución del planeamiento urbanístico. En esta regulación por la Comunidad de Aragón del derecho sobre los bienes abandonados, cabe destacar los siguientes hechos.

Ante todo, que las Comunidades que optan por asumir esta adquisición son solamente las forales, al amparo de la competencia sobre “legislación civil” del art. 149.1.8ª CE. Esto no deja de ser chocante, pues una adquisición regulada en un texto administrativo como la Ley de Patrimonio del Estado de 1964, parece materia de Derecho civil sólo en el sentido en que lo era en el siglo XV, es decir, como opuesto al Derecho canónico. Pero el bendito

criterio del Tribunal constitucional de la “conexión” de la institución a integrar con cualquier otra ya regulada en el Derecho foral ha facilitado, como veremos, el bautizar como “materia civil” esta adquisición por parte de una Administración pública. La conexión que se ha encontrado es con las adquisiciones por parte de la Administración aragonesa de las herencias sin heredero, los “abintestatos”. Ya nuestro Derecho histórico conoció el Privilegio del Hospital de Nª. Sra. de Gracia, que recogió el Apéndice de 1925 y la Compilación de 1967. Luego, la Ley de Patrimonio de 1987 introdujo a la Comunidad en el orden sucesorio intestado, aunque detrás del Estado. Será con la Ley 4/1995, de 29 de marzo, cuando la Comunidad pase a ocupar el lugar del Estado en la sucesión intestada, en el art. 136 de la Compilación, regulación luego repetida en la Ley 1/1999, de Sucesiones por causa de muerte, e integrada desde 2011 en el actual Código de Derecho Foral de Aragón.

Un tímido intento de regular una adquisición de ciertos inmuebles sin dueño a favor de la Comunidad tuvo lugar con la Ley 5/2011, del Patrimonio de Aragón (luego sustituida por la de 2013), que en su Disp. Ad. 6ª estableció que se atribuirían a la Comunidad las fincas de reemplazo de las parcelas

sin dueño conocido en procesos de concentración parcelaria. Por vulnerar los límites competenciales, esta ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional. La argumentación de la Abogacía del Estado se fundaba en la naturaleza administrativa de la materia y el art. 149.1.18ª CE, en cuanto atribuye al Estado la competencia sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», doctrina de la STC 58/1982 de 27 de junio. También, en la falta de una regulación aragonesa de esta forma de adquirir ex lege, sin que la adquisición de abintestatos por la Administración aragonesa fuera base suficiente.

Decidió sin embargo el Tribunal en Sentencia 41/2018, de 26 de abril, de forma favorable a la constitucionalidad de la Ley aragonesa. Para ello rectificó la doctrina de la STC/1982 y aplicó la de la STC 150/1998, en la que se declaraba que la materia de bienes vacantes o mostrencos era civil y no administrativa. Esto lo hizo porque lo que se debatía en la sentencia de 1998 era una norma castellanoleonés, Comunidad que, al carecer de Derecho foral, permitía al Tribunal Constitucional aun calificando la cuestión como civil, negar la competencia autonómica de dicha Comunidad.

La decisión sobre la ley aragonesa fue producto de la simultánea resolución del Tribunal constitucional del recurso de inconstitucionalidad gemelo del aragonés, el recurso contra la Ley Foral 14/2007, del Patrimonio de Navarra. Este recurso se decidió favorablemente a los intereses autonómicos por la paralela Sentencia del Constitucional 40/2018, también de 26 de abril. La Ley navarra, de un modo más incisivo que la apocada norma aragonesa, bajo la rúbrica «Adquisición de bienes y derechos» y «Formas y negocios jurídicos de adquisición», pedía directamente la atribución a la Comunidad Foral de Navarra de los inmuebles vacantes «situados en su territorio» (art. 15) y de los «saldos y depósitos abandonados» en «entidades financieras sitas en Navarra» (art. 16). Por tanto, ambas sentencias, la 40 y la 41, son paralelas en su argumentación, y en ambas se

basa la actual reforma de la Ley de Patrimonio de Aragón y del Código del Derecho Foral.

Estos antecedentes nos indican que para conseguir el reconocimiento de la competencia en la materia se dan los siguientes pasos: El primero, partiendo de ostentar la condición de comunidad foral, es desconocer la naturaleza administrativa de la materia y evitar así la competencia estatal ex art. 149.1.18ª CE, lo que ya se produjo con la STC 150/1998, de 2 de julio. Además, la civilidad de la materia es afirmada por la regulación sobre mostrencos de los arts. 21 y 22 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. El segundo, encontrar un punto de conexión que permita enlazar los desarrollos legislativos con materias civiles que hubieran sido objeto de regulación en el Derecho foral en cuestión, pues siguiendo a la STC 88/1993, de 12 de marzo, el desarrollo de los Derechos civiles forales «...no debe vincularse rígidamente con el contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento». En nuestro caso, el punto de conexión está, como hemos visto, en la sucesión intestada de la Administración autonómica sobre las herencias vacantes. Y hay un tercer paso, que es dar a dicha conexión la relevancia suficiente para justificar el surgimiento de una regulación civil foral (y no autonómica) propia, distinta de la estatal, y que vaya más allá del contenido de la Compilación, pues la legislación civil es, como regla general, competencia estatal, y no autonómica.

Este tercer paso consiste así en interpretar la idea de conexión de forma que permita entender que el Derecho foral de que se trate sí que ha regulado aspectos similares en la materia. Concreta esto la STC 156/1993, de 6 de mayo, cuando dice que «las competencias autonómicas para desarrollar el propio Derecho civil pueden dar lugar a la actualización y crecimiento orgánico de éste y, en concreto, a la regulación de materias que, aun ausentes del texto originario de la Compilación, guarden una relación de conexión suficiente con institutos jurídicos ya disciplinados en aquella o en otras normas». Ahora bien, el criterio de la conexión o conectividad surgió como

un criterio restrictivo o de contención, y como señaló la Abogacía del Estado siguiendo la STC 156/1993, para poder usarlo para desarrollar un Derecho foral es preciso que la conexión sea intensa, que justifique el desarrollo normativo y que éste se haga en consonancia con los principios informadores del Derecho foral en cuestión. Esto en contra del desarrollo ilimitado de tales Derechos, «...convirtiéndose en verdaderos derechos generales. La facultad de desarrollo de los Derechos civiles, forales o especiales, no supone carta blanca... para legislar sobre materias conexas, pues la unidad básica del Derecho civil español es precisamente la finalidad de la Constitución, al atribuir al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación civil. Esa unidad y esa competencia sólo deben excepcionarse para la conservación, la modificación y el desarrollo de los Derechos civiles forales, pero sin que ello pueda suponer la creación de un sistema jurídico autónomo».

Afirmaciones ingenuas de la Abogacía, pues hoy asistimos a la total relajación del criterio de conexión. Como afirma la STC 95/2017, de 6 de julio, este criterio hay que referirlo al Derecho foral en su conjunto, es decir que no es preciso que se apoye en el concreto contenido de la regulación existente, sino en «otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan (FJ 4)». Es por tanto un criterio muy amplio, que permite la extensión del Derecho foral, incluso incidiendo en el núcleo duro de materias absolutamente reservadas al Estado.

Apoya esta interpretación la demoledora STC 132/2019, de 13 de noviembre, en la que se constitucionaliza la regulación del Código civil catalán sobre el contrato de compraventa, permuta y otros. Estima posible el Tribunal esta extensión en materia de Obligaciones y contratos por la conexión de la Compilación catalana con antiguos tipos de contrato y por entender que los contratos regulados no exceden el límite de las «bases de las obligaciones contractuales», sin que el límite de la unidad de mercado pueda prevalecer frente a esta competencia.

**Miguel L. Lacruz Mantecón**  
*Profesor de Derecho Civil*

# REFLEXIONES TERRITORIALES ALREDEDOR DE LA CRISIS COVID19

La dimensión estructural de la crisis originada por el Covid19 es comúnmente aceptada. Sus consecuencias son transversales sobre la economía, la sociedad, la política, la geopolítica, la ciencia y el diseño institucional, por sólo citar lo más evidente. Es importante subrayar que esas consecuencias se ligan a dos hechos. Por una parte, a los efectos transformadores de una crisis de estas características. Por otro, a los problemas coyunturales y estructurales que ha puesto en evidencia. Desde estas dos premisas se debe abordar lo que puede implicar para el Estado autonómico y, más en concreto, para el pensamiento federal, el futuro post Covid 19. Se trata de una exposición sumaria que busca tan sólo plantear algunas líneas de lo que podría ser una reflexión necesariamente más compleja y profunda

A caballo entre la zona de las premisas y las proyecciones de futuro, se encuentra el análisis de lo sucedido durante estos meses en relación con el Estado autonómico. Es decir ¿Cómo ha enfrentado el modelo territorial español la crisis sanitaria? Con el esquematismo inherente a estas reflexiones, algunas circunstancias emergen como especialmente re-

levantes para contestar a esta pregunta.

La primera cuestión planteada por la excepcional situación generada por la pandemia es, en apariencia, el debate sobre la idoneidad del reparto de competencias en sanidad y, por ende, en relación con otras materias. Señalo en apariencia porque el verdadero debate no hace referencia tanto al reparto teórico de competencias dibujadas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía como a la efectividad de esas competencias. Dicho de otra manera, el problema no es que al Estado le corresponda la competencia sobre legislación básica y coordinación sanitaria. El problema es que el desarrollo competencial ha provocado que se trate de una competencia vacía. Como esta situación se puede extrapolar a otros órdenes materiales, la cuestión que se plantea es cuál debe ser el núcleo irreductible de competencias efectivas del Estado. Junto a ello, en relación con sanidad y con otras materias sensibles, es obligado plantearse cuáles deben ser no ya los mínimos garantizados para todos los españoles sino cuál es el margen de diferencia aceptable entre los ciudadanos de las distintas Comunidades Autónomas.

La segunda hace referencia a la necesidad de respetar el orden competencial. No se trata de un problema nuevo. Tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas ha sido relativamente habitual el ejercicio de una cultura “ligera” en relación con las competencias que se tienen asumidas. Pero, como otras muchas cosas, la crisis ha puesto de manifiesto que el sustrato de esa cultura es excesivamente potente y, en última instancia, incompatible con el adecuado funcionamiento de un modelo basado en la descentralización política.

En tercer lugar, es preciso referirse a cómo la crisis ha puesto de relieve, en ocasiones de forma dramática, la escasez de eficaces resortes de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre éstas. Durante muchos años, se ha denunciado el déficit de instrumentos de colaboración y coordinación como uno de los males más serios de nuestro modelo territorial. Y también se ha contraargumentado señalando que existía mucha más cooperación de la que normalmente se decía y que la situación no era diferente a otros Estados federales. Se trata de un déficit estructural. El ejemplo de las compras sanitarias en el exterior fue





elocuente al respecto. Un déficit que si no se corrige satisfactoriamente puede provocar consecuencias muy graves sobre la apreciación ciudadana del modelo territorial.

Finalmente, hay que realizar una referencia a la esfera local, el papel de provincias y municipios. Aunque sea muy brevemente, debe ponerse de manifiesto que no es posible pensar el modelo territorial sin tener la referencia del papel a desempeñar por municipios y provincias. Es obligado repensar su rol en el conjunto y aprovechar ese plus de legitimación.

Una conclusión se impone. Como en otras cuestiones, la crisis del Covid 19 ha puesto de manifiesto la perentoria necesidad de modernizar la forma territorial del Estado. Es posible que sus consecuencias directas no sean estructurales, que por sí misma no provoque cambios radicales. Pero es seguro que va a ser un factor catalizador de muchas transformaciones que estaban en marcha y que, simultáneamente, va a levantar definitivamente el velo que hoy todavía cubre con una apariencia de vida a instituciones que están cerca del pasado. Debemos anticiparnos. Hay que realizar un diagnóstico certero y adoptar un programa ambicioso de reformas. El modelo territorial es estructural. Necesariamente, es el soporte del desarrollo de todas las políticas públicas. Por ello, aún es más urgente pensar sobre el mismo. Se podrían usar muchas voces para aglutinar las líneas de cambio necesarias. Creo que modernizar sintetiza bien, al menos, las necesidades más urgentes.

Modernizar implica, al menos, dimensionar correctamente el lugar y poder de las estructuras estatales; clarificar el diseño competencial; fortalecer las estructuras de coordinación y colaboración; finalmente, pero no en último lugar, una reforma en profundidad de las estructuras administrativas. Hay que redibujar el esquema institucional del Estado autonómico pensando qué es lo que en el modelo social actual debe corresponder a cada instancia territorial. Y debe dibujarse un modelo normativo que re-

fleje el reparto de poder con la mayor sencillez y flexibilidad posible. Entre las tareas de las instancias de coordinación y colaboración debería estar la de procurar resolver los conflictos inherentes a esas características, limitando al máximo la intervención del Tribunal Constitucional.

Realizo una referencia singular a la necesidad de modernizar las administraciones públicas porque creo que se trata de un tema minusvalorado sino directamente obviado. Durante la epidemia se han puesto de manifiesto las debilidades de nuestro modelo burocrático y administrativo. Complejidad; mala distribución y diseño de los medios personales; debilidad de estructuras esenciales; rigidez; insuficiencias en el desarrollo de la administración electrónica... y otras circunstancias que podrían traerse a colación. Así, la reforma de la Administración es absolutamente precisa para la adecuada reconstrucción del Estado autonómico. Por dos razones. Primero, porque es preciso un modelo administrativo que tenga interiorizado un diseño de distribución territorial del poder con las consecuencias que ello conlleva y, por ende, con la asunción de la colaboración como lubricante natural del mismo. En segundo lugar, porque el modelo territorial no se reformará satisfactoriamente si las Comunidades Autónomas no realizan un ejercicio de revisión crítica de su modelo institucional y de sus dinámicas organizativas. Una Administración adecuada a una sociedad en transformación. Sin ella, es imposible que las Comunidades Autónomas ejerzan de manera eficaz y eficiente las competencias que tienen asignadas.

Hay común acuerdo en entender que el modelo territorial diseñado por el constituyente ha evolucionado hasta ser uno de los rostros del federalismo. En consecuencia, hemos defendido muchos, era necesario reformar la Constitución para adecuar su letra a la realidad y, simultáneamente, ordenar el modelo. En esencia, creo que es posible seguir considerando vigente esta idea. Pero, como he señalado al principio, tengo la sensación de que la vis atractiva de la reforma de la Constitución nos confun-

dió. Llegamos a identificar la reforma con el bálsamo de Fierabrás que debía solucionar casi todos los males. Hoy, es posible defender la necesidad de esa reforma pero no como inicio de un proceso sino punto de llegada, como el resultado necesario de un proceso. De un proceso de modernización global del Estado, comenzando por su arcaica y sectaria cultura política. En ese proceso, la reforma del modelo territorial es una de las primeras urgencias, sino la principal. Son muchas las reformas que se pueden emprender sin necesidad de cambiar la Constitución. Y las que exigen imperiosamente de una reforma, deberían quedar diseñadas y pactadas en el camino.

Hoy, federalizar es modernizar. Y modernizar es construir un Estado fuerte. Y en un modelo basado en la descentralización política del poder, esa fortaleza no es posible sin la existencia de instituciones vigorosas. Instituciones que son la premisa para dotar al Estado de capacidad para diseñar y ejecutar políticas públicas de forma armónica y eficiente entre todos los niveles territoriales. No es posible mantener un modelo en el que se puede producir una circunstancia tan paradójica como que el Estado se muestre incapaz siquiera de coordinar eficazmente la sanidad en un momento de extrema gravedad y que, simultáneamente, desarrolle políticas públicas que pertenecen con claridad al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Pensar el modelo territorial español es hoy una necesidad imperiosa.

Pero también la reflexión debe actualizarse. Hoy, no se trata de un debate alrededor de la dialéctica unidad/autonomía. Hoy, hay que pensar el modelo territorial desde la exigente necesidad de modernizar nuestro Estado para adaptarlo a un modelo social distinto, con demandas y necesidades muy diferentes a aquellas que lo vieron nacer. Y de pensarlo de forma coherente con el marco europeo que, una vez más, se ha demostrado referencia esencial e ineludible.

**José Tudela Aranda**

*Secretario General de la Fundación  
Manuel Giménez Abad*

# JUAN ANTONIO BOLEA, PROTAGONISTA DE NUESTRA HISTORIA



**La muerte de mi padre, Juan Antonio Bolea Foradada, ocurrida el pasado 27 de febrero de 2021, ha despertado un profundo sentimiento de dolor y pérdida entre buena parte de los aragoneses. Quienes le conocieron recuerdan hoy su figura con el respeto y cariño que personalmente le habían demostrado en vida.**

No en vano fue uno de los grandes artífices de lo que entendemos por la España moderna y uno de los “padres” de la autonomía de Aragón.

En sus mejores años políticos, mi padre fue capaz, junto con sus compañeros de Unión de Centro Democrático, y con la complicidad de otras

fuerzas, de redactar una Constitución, un Estatuto de Autonomía, los primeros y bien trazados renglones del nuevo sistema político, administrativo y social que venía a sustituir al régimen anterior.

Vivió, al menos, dos episodios claves en nuestra historia reciente. Uno fue el 23 de abril de 1978, cuando levantó la bandera de Aragón, que llevaba arriada más de doscientos setenta años. Otro, cuando, en mayo de 1981, presentó su dimisión como presidente de Aragón al entonces presidente español (y de su partido), Adolfo Suárez, negándose a aceptar la división del país en dos clases de autonomías, quedando relegado Ara-

gón a la de menor categoría competencial, financiera y política.

Sería posteriormente en el Partido Aragonés donde mi padre volvería a encontrarse con sus ideales políticos, y en cuya formación seguiría defendiéndolos hasta el final de su carrera.

Hombre inteligente y sencillo, dueño de sólidos principios y de un armónico sistema de vida, supo enfrentarse a toda clase de dificultades y solventarlas. Tuvo la virtud de hacer fácil lo difícil, próximo lo remoto, accesible lo utópico. Sin envanecerse jamás, aún teniendo tantas razones para ello, ayudaba al prójimo con manos permanentemente tendidas. Preocupándose siempre, y en primer lugar, de su familia y de su Aragón.

Hoy, miles de aragoneses sienten que han perdido con él a uno de sus familiares más queridos, a uno de los suyos. A alguien que, representándoles, se olvidó de reivindicarse a sí mismo. Tal vez por eso, por su generosidad, porque supo estar siempre a la altura de las circunstancias, y jugar mejor en equipo, su recuerdo es ya el de un hombre para la historia.

**Juan Bolea Fernández—Pujol**

Redacción: Edificio Pignatelli • Paseo María Agustín, 36 • 50071 Zaragoza • Teléfono: 976 71 63 65 • e-mail: ada@aragon.es  
 Director de la Publicación: Ángel Dolado Pérez • Justicia de Aragón  
 Secretaria: M<sup>a</sup> Belén Corcoy de Febre • Jefa de Servicio de Desarrollo Estatutario y Aragoneses en el Exterior  
 Consejo de Redacción: Luis Sebastián Estaún García. Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos

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 Ortillés 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](http://www.estatutodearagon.es) • [www.eljusticiadearagon.com](http://www.eljusticiadearagon.com) • [www.unizar.es/derecho](http://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**