

ACTUALIDAD DEL DERECHO EN ARAGÓN

AÑO XI N° 47 | Octubre 2021



ENTREVISTA: MARÍA ASUNCIÓN LOSADA



EL JUSTICIA Y EL PATRIMONIO CULTURAL



NUESTROS PEQUEÑOS HÉROES INVISIBLES



FORO DE DERECHOS CIUDADANOS 2021



25 AÑOS DE JURISPRUDENCIA ARAGONESA



ESTADO DE ALARMA Y RESTRICCIÓN DE DERECHOS



SENTENCIAS DE TRIBUNALES DE ARAGÓN

ÍNDICE DE CONTENIDOS

3 EDITORIAL

4 NOTICIAS JURÍDICAS

6 DESARROLLO ESTATUTARIO

14 ENTREVISTA

16 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18 SENTENCIAS DE TRIBUNALES DE ARAGÓN

24 EL JUSTICIA DE ARAGÓN

26 DOCTRINA JURÍDICA

**ACTUALIDAD
DEL DERECHO
EN ARAGÓN**

CONSEJO DE REDACCIÓN

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^a Belén Corcoy de Febrer — 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 — www.eljusticiadearagon.com — www.unizar.es/derecho

Maquetación: DosCuartos/

Depósito Legal: Z-299-2009

ISSN: 1889-268X

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

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

NUESTROS PEQUEÑOS HÉROES INVISIBLES



El pasado mes de mayo presenté a las Cortes de Aragón el Informe de Menores correspondiente a 2020. Este trabajo es una de las labores clave del Justiciazgo, pues se trata no solo de cumplir con un imperativo legal, sino que recoge una vocación de la Institución: la protección de nuestros más jóvenes y que nos gustaría culminar en este mandato con la definición del Justicia como Defensor del Menor en Aragón, que nos permitirá ampliar competencias en esta materia y aseverar las actuales.

Siempre hemos considerado que mayores y menores eran dos colectivos por proteger y que su bienestar debía ser una prioridad para la sociedad, y lamentablemente, la pandemia ha sido devastadora precisamente con ellos.

Lo ha sido especialmente con nuestros mayores; tanto que jamás podremos olvidar la tragedia que ha supuesto este 2020 para esa generación a la que tanto debemos.

Pero existen otras generaciones: nuestros niños, niñas y adolescentes, que, sin voz ni peso político o económico, se han convertido en las víctimas invisibles de esta crisis.

Nuestros aragoneses más jóvenes, no solo han visto restringidos sus movimientos, socialización u actividades escolares, extraescolares o deportivas, sino que además han sido un ejemplo en muchos casos de adaptación, respeto y constancia en las nuevas situaciones a las que se han visto abocados.

Sin duda, los menores son también nuestros “pequeños héroes” en esta crisis pandémica.

Fueron los primeros en tener que dejar sus centros educativos, adaptarse a la nueva educación online... en el mejor de los casos, si podían disponer de medios tecnológicos o de la banda ancha necesaria; ellos fueron los últimos en poder salir al exterior en lo más duro del confinamiento, y tras él, abrimos bares, comercio, ocio para adultos...y, sin embargo, los columpios seguían clausurados.

Su propia vuelta al colegio era vista por buena parte de la sociedad como un riesgo extremo, y sin duda, su comportamiento ejemplar y el esfuerzo de los docentes han dado la vuelta a esos malos augurios. De hecho, si hoy existen lugares donde se sigue cumpliendo con las mismas exigencias y medidas de prevención sin aplicar modulación alguna, son los centros escolares donde al pie de la letra se respetan burbujas, recorridos separados o almuerzos aislados en el exterior...

Este esfuerzo mostrado, debería hacernos más conscientes de sus necesidades presentes, pero especialmente de las futuras

para lograr minimizar los efectos que esta situación haya podido ejercer sobre ellos y ser especialmente sensibles con aquellos menores que forman parte de familias sin recursos pues la vulnerabilidad es triple: la soportada por su edad, por la pandemia y por la pobreza.

Por ello, estos últimos deben ser el centro de nuestra labor: el Informe aporta 18 conclusiones y 36 propuestas derivadas de las quejas recibidas de forma individual, los Informes en materia de educación y asuntos sociales elaborados de forma específica este año, los datos recogidos de diversas administraciones y las visitas a los centros de acogida residencial que se realizan con regularidad.

Los datos que más me preocupan son el aumento de peticiones ciudadanas, que ha crecido un 28%, cuando el año anterior habían disminuido un 25 %, lo que indica que el 2020 ha supuesto un paréntesis en el buen camino que como sociedad estábamos realizando en esta materia

Ya en los datos de 2019, la tasa de pobreza relativa, en menores de 0 a 17 años, se había incrementado en Aragón en cuatro puntos, alcanzando el 25,81% y que el porcentaje de ellos que viven en hogares que no pueden permitirse gastos imprevistos ha subido hasta el 28,14%.

Son datos que no contienen todavía los efectos económicos del 2020 y que sin lugar a dudas profundizarán las brechas sociales ya existentes y preocupantes.

Este aciago año ha hecho que muchos servicios básicos hayan estado cerrados temporalmente, por medidas de protección frente a la pandemia, o con funcionamiento telemático, y ello ha incidido en la no detección de casos de maltrato de menores, en demoras en la valoración de casos de atención temprana o en la atención sanitaria en muchos otros.

Al contrario, el funcionamiento y valoración tras las visitas realizadas a los centros de acogida residencial, vuelven a ser un año más motivo de orgullo por su correcto funcionamiento en nuestra Comunidad.

Quiero finalmente, agradecer a cuantos han hecho posible este Informe y el trabajo de todo un año que recoge este e invito a todos los aragoneses a poder consultarlo y hacerlo suyo a través de nuestra web eljusticiadearagon.es.

Nuestros pequeños héroes invisibles bien lo merecen.
Es de Justicia.

Ángel Dolado Pérez
Justicia de Aragón

FORO DE DERECHOS CIUDADANOS 2021: MEDIO AMBIENTE



El pasado 16 de junio se celebró en el Palacio de la Aljafería la segunda edición del Foro de Derechos Ciudadanos, una iniciativa emprendida entre El Justicia de Aragón y la Fundación Giménez Abad, con el fin de analizar los derechos constitucionales y estatutarios de los aragoneses, en especial los incorporados al nuevo Estatuto de Aragón de 2007.

Si en la primera edición de esta actividad conjunta, desarrollada en 2019, pudo estudiarse el derecho a la salud, en esta ocasión se abordó el derecho al medio ambiente, tras el obligado paréntesis correspondiente al año 2020, marcado precisamente por el terrible problema sanitario que está en la mente de todos.

Ahora bien, los organizadores no consideraron oportuno examinar, en términos generales, las implicaciones del Derecho ambiental, sino que se pretendió, para conseguir un mayor rigor, organizar la jornada en torno a dos sesiones que tuvieron como objeto dos asuntos muy concretos y relevantes: los espacios naturales protegidos y el cambio climático.

En coherencia con ello, y tras la presentación realizada por el Presidente de las Cortes y el Justicia de Aragón, se pusieron de relieve problemas importantes de los espacios naturales protegidos, tanto en su vertiente jurídica como económica.

Comenzó la sesión Fernando López Ramón, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza y figura señera del Derecho ambiental español. El profesor López Ramón, que ya publicó hace décadas una monografía de referencia sobre los espacios protegidos (procedente de su tesis doctoral defendida en la Universidad de Bolonia), pudo en esta ocasión valorar problemas de viva actualidad y, en concreto, reivindicó el principio de no regresión ambiental, que es objeto ahora de intensas polémicas doctrinales y jurisprudenciales.

Como complemento de la perspectiva legal, Ramón Barberán Ortí, Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Zaragoza, presentó un tema de gran interés técnico y práctico, como es el impacto socioeconómico de los espacios naturales protegidos. Este profesor, tras dar cuenta de varios estudios sobre el particular, se lamentó de la ausencia de una metodología suficientemente aceptada para identificar estos impactos socioeconómicos de la protección de la naturaleza, que, lógicamente, tanto preocupan a los responsables públicos y, en especial, a las poblaciones locales que habitan en estas áreas naturales y en sus zonas de influencia.

Tras estas exposiciones, se produjo un debate animado que estuvo moderado solventemente por la profesora de Derecho Administrativo Elisa Moreu Carbonell.

La segunda sesión afectó a un tema de gran calado, como es el cambio climático, en un momento en que estaba todavía reciente la publicación en el boletín oficial del Estado de la norma legal sobre la materia y en el que confluyen factores económicos, jurídicos, sociales y de filosofía política.

Cristina Monge Lasiera, politóloga, Directora de Conversaciones de la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES) y Profesora de Sociología de la Universidad de Zaragoza, describió unos nuevos instrumentos de participación ambiental, como son las llamadas “asambleas ciudadanas por el clima”, que constituyen un elemento muy novedoso dentro de los trámites habituales de un procedimiento administrativo, que no está exento de controversias, como acertó a destacar José Tudela, Secretario General de la Fundación Giménez Abad, en el posterior debate.

Finalmente, José Luis Bermejo Latre, Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza, ofreció una completa explicación interdisciplinar del cambio climático con sus derivaciones jurídicas de gran trascendencia para la vida social y económica, en la que se planteó el estado de la cuestión de un modo equilibrado.

Expuestas las ponencias, nuevamente el público requirió numerosas veces la opinión de los ponentes sobre diversas cuestiones en el turno de preguntas, en el que el moderador Víctor Viñuales Edo, Director de la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), tuvo un papel muy activo.

Con este coloquio se puso fin a una Jornada en la que, a la vista de la participación de las personas presentes en la Sala o que seguían telemáticamente las sesiones, se logró concitar un amplio interés en coherencia con la importancia de los temas tratados y con el nivel de los ponentes que intervinieron.

VUELVEN LOS ENCUENTROS DEL FORO DE DERECHO ARAGONÉS

Tras el obligado parón motivado por la pandemia en el pasado 2020, que llevó a suspender la 30ª edición ininterrumpida, los “Encuentros del Foro de Derecho Aragonés” han recuperado su actividad con la reunión de su Comisión de Coordinación, celebrada el pasado día trece de mayo, en la sede del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza.

Las entidades participantes acordaron la celebración de tres sesiones del Foro los días 9, 16 y 23 de noviembre de 2021, con especial atención a ésta última, a celebrar en Huesca y que será conmemorativa del trigésimo aniversario del Foro del Derecho Aragonés. En dicha jornada, a la que se dará un marcado ámbito institucional, se contará con una ponencia a cargo de nuestros dos catedráticos de derecho civil (perfil aragonés), los profesores Bayod y Serrano,

bajo el título: “*La evolución del Derecho foral aragonés y las aportaciones del Foro de Derecho Aragonés a lo largo del tiempo*”. Seguidamente en esa misma jornada, tendrá lugar una mesa redonda, en la que intervendrán D. Javier Sancho Arroyo, letrado, D. José Luis Merino Hernández, presidente de la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación y D. Ignacio Martínez Lasierra, magistrado de la sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, siendo moderador D. Saúl Gazo Ortiz de Urbina, letrado del Colegio de Huesca, en la que tratarán la evolución del Derecho Foral aragonés y sus posibles perspectivas de futuro, desde el punto de vista de los correspondientes sectores profesionales.

Las que podríamos considerar sesiones “ordinarias” del Foro tendrán lugar el día 9 y 16 de noviembre, en el

tradicional Salón Carlos Carnicer del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, centrándose la primera en la afección sobre el derecho aragonés de la modificación del sistema de capacidad civil en las normas materiales y procesales estatales, con la presencia de la profesora Dña. Aurora López Azcona, el notario D. Adolfo Calatayud y el Magistrado D. Armando Barreda.

La segunda sesión ordinaria tendrá como objeto la “*Legislación y respuesta judicial ante la pandemia en Aragón*”, en la que habrá tres intervinientes: D. Javier Albar García, Magistrado del TSJ de Aragón, Dª. Eva Sáenz Royo, Profesora Titular de Derecho Constitucional y D. Julio Tejedor Bielsa, Catedrático de Derecho Administrativo.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y COVID-19 EN LOS DISTINTOS SECTORES DE ACTIVIDAD



La editorial Lefebvre ha publicado en su Colección Claves Prácticas el libro *Responsabilidad Patrimonial y COVID-19 en los distintos sectores de actividad*. Se trata de una obra colectiva realizada en colaboración

con el Consejo Superior de Letrados y Abogados de Comunidades Autónomas.

Dirigida por Pablo de la Cruz López y D. Luis Moll Fernández-Figares es el resultado de años de experiencia de sus autores en las cuestiones jurídicas que se suscitan en la actividad administrativa de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Sus directores consideraron que el colectivo profesional del Consejo Superior de Letrados y Abogados de Comunidades Autónomas era uno de los más solventes a la hora de abordar la cuestión de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en un escenario post COVID.

Es cierto que no existen en este momento pronunciamientos judiciales ni de órganos consultivos sobre el particular, por lo que el análisis de los procedimientos en esta materia únicamente puede iniciarse desde el punto de vista del pronóstico

fundado en el conocimiento directo sobre la materia, a la vista de la actuación administrativa ejecutada durante la pandemia; y desde la experiencia y conocimiento de la doctrina administrativa en supuestos que puedan asemejarse, toda vez que en muchas ocasiones, los autores de la obra son generadores de esa misma producción doctrinal.

Cerca de 40 Letrados de Gobierno de Comunidades Autónomas, de 12 territorios, han acogido con ilusión este reto, conscientes de que supone una ocasión inmejorable para poner en valor su trabajo y perfil profesional. El resultado es profundamente satisfactorio. Un texto que abarca la práctica totalidad de los sectores de actividad en los que puede producirse actuaciones administrativas susceptibles de generar reclamaciones de responsabilidad patrimonial, habida cuenta, además, que gran parte del peso regulatorio se ejerce por las CCAA.



LEY 2/2021, DE 25 DE MARZO POR LA QUE SE MODIFICA EL CÓDIGO DEL DERECHO FORAL DE ARAGÓN

La positivización en derecho foral aragonés de las medidas normativas previstas en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

La aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género supone en nuestro país un cambio fundamental en el discurso en torno a la “Violencia de Género”, que se incorpora como un nuevo concepto, situando por primera vez esta violencia, dirigida a las mujeres por el hecho mismo de serlo, como uno de los ataques más flagrantes a los derechos fundamentales. Se trata de una ley aprobada por unanimidad, que constituye una regulación pionera en la Unión Europea, y que pone de manifiesto que la violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado, sino el símbolo más brutal de desigualdad entre mujeres y hombres.

En el año 2011, en Estambul, los estados miembros europeos firmaron el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, que constituye el primer instrumento de carácter vinculante en el ámbito europeo en materia de violencia ejercida contra la mujer, y el tratado internacional de mayor alcance para combatir esta grave violación de los derechos humanos. España firma el convenio el 11 de mayo de 2011, siendo finalmente ratificado por el Estado español el 18 de marzo de 2014.

Por otro lado, con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, se pretende la mejora de los instrumentos de protección a los menores. Como indica su Preámbulo, los menores que viven y crecen en un entorno familiar donde está presente la violencia de género, se ven afectados por dicha violencia de muchas formas: condicionando su bienestar y su desarrollo, causándoles serios problemas de salud, convirtiéndolos en instrumento para ejercer dominio y violencia sobre la mujer, y finalmente, favoreciendo la transmisión intergeneracional de estas conductas violentas sobre la mujer por parte de sus parejas o ex parejas. Es por ello que, al objeto de visibilizar esta forma de violencia que se puede ejercer sobre ellos, se introducen, en su disposición final tercera, diversas modificaciones de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, entre las que destaca, el reconocimiento de los menores como víctimas de la violencia de género, ya que la exposición de éstos a esta forma de violencia en el hogar, lugar en el que precisamente deberían estar más protegidos, los convierte también en víctimas de la misma.

Con el objetivo de continuar con el impulso de políticas para la erradicación de la violencia sobre la mujer como una verdadera política de Estado, en septiembre de 2017 los distintos Grupos Parlamentarios, las Comunidades Autónomas, y las Entidades Locales representadas en la Federación Española de Municipios y Provincias, ratifican el Pacto de Estado contra la Violencia de Género. Este Pacto de Estado, estructurado en diez ejes de actuación, contiene en su eje cuatro una serie de medidas para “intensificar la asistencia y protección de me-

nores”, entre las que incluye la medida número 148 del informe de la Subcomisión del Congreso, que propone “desvincular la intervención psicológica con menores expuestos a violencia de género del ejercicio de la patria potestad; en consecuencia modificar el artículo 156 del Código Civil para que la atención y asistencia psicológica quede fuera del catálogo de actos que requieren una decisión común en el ejercicio de la patria potestad, cuando exista una sentencia firme o hubiera una causa penal en curso por malos tratos o abusos sexuales”.

La modificación normativa prevista se efectúa mediante la aprobación del Real Decreto Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, cuya disposición final segunda añade un nuevo párrafo segundo al artículo 156 del Código Civil, que excepciona del ejercicio conjunto de la patria potestad la atención psicológica de los hijos menores, en los siguientes términos:

“Dictada una sentencia condenatoria y mientras no se extinga la responsabilidad penal o iniciado un procedimiento penal contra uno de los progenitores por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual de los hijos o hijas comunes menores de edad, o por atentar contra el otro progenitor, bastará el consentimiento de éste para la atención y asistencia psicológica de los hijos e hijas menores de edad, debiendo el primero ser informado previamente. Si la asistencia hubiera de prestarse a los hijos e hijas mayores de dieciséis años se precisará en todo caso el consentimiento expreso de éstos.”



No obstante, esta modificación, que se circunscribe exclusivamente al régimen del Código Civil español, encuentra dificultades de encaje con nuestro Derecho Foral aragonés, en el que las relaciones entre ascendientes y descendientes se articulan a través la institución de la “*autoridad familiar*” (frente a la regulación de la “*patria potestad*” propia del Derecho Civil común); que contiene una regulación propia para la resolución de conflictos cuando se producen desacuerdos sobre el ejercicio de la autoridad familiar, y en el que se establece una distinción en la regulación de la capacidad de la persona menor de catorce años y el menor mayor de catorce años.

Por lo tanto, de acuerdo con la habilitación competencial contenida en el art. 71.2 EAAr, al objeto de incorporar al Derecho Foral de Aragón las previsiones contenidas en la disposición final segunda del Real Decreto Ley 9/2018, se aprueba por las Cortes de Aragón la Ley 2/2021, de 25 de marzo, por la que se modifica el Código del Derecho Foral de Aragón, que adiciona un nuevo apartado segundo al artículo 72 del Código de Derecho Foral de Aragón, con la siguiente redacción:

“En los supuestos y delitos contemplados en el artículo 80.6, desde que se inicie proceso penal por alguno de esos delitos contra uno de los progenitores, hasta la extinción de la responsabilidad penal, bastará con el consentimiento del otro progenitor para la atención y asistencia psicológica a los hijos e hijas menores de catorce años, debiendo ser previamente informado el primero. Para el mayor de cator-

ce años se estará a lo dispuesto en los artículos 23 y 24”.

El precepto transcrito añade un nuevo caso de ejercicio exclusivo de la autoridad familiar por uno de los progenitores, relativo a la atención y asistencia psicológica a los hijos e hijos menores, cuando respecto del otro progenitor se haya iniciado un proceso penal, en los supuestos y por alguno de los delitos contemplados en el artículo 80.6 “*por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la*

vención de éstos en la decisión sobre su propia atención y asistencia psicológica.

Por último, respecto a esta cuestión es preciso mencionar la previsión contenida en la Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón, que incluye, entre los servicios de protección y apoyo a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijas e hijos, el derecho de éstos a “*la asistencia psicológica gratuita, que comprenderá*



En el año 2011, en Estambul, los estados miembros europeos firmaron el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, que constituye el primer instrumento de carácter vinculante en el ámbito europeo en materia de violencia ejercida contra la mujer, y el tratado internacional de mayor alcance para combatir esta grave violación de los derechos humanos.

integridad moral o la libertad e indemnidad sexual”. Asimismo, efectúa un tratamiento diferenciado del ejercicio de la autoridad familiar, en atención a la diferente capacidad de los menores por razón de la edad, realizándose, respecto de los menores mayores de 14 años, una remisión a lo dispuesto en los artículos 23 (“*Capacidad*”), y 24 (“*Intromisión de terceros en los derechos de la personalidad*”), a los efectos de establecer la inter-

la atención inicial y el seguimiento hasta que concluya el proceso terapéutico de recuperación” (artículo 27). Este servicio se presta desde el Instituto Aragonés de la Mujer, en el marco de una atención integral, social, educativa, jurídica, habitacional y económica a las mujeres víctimas de violencia en Aragón.

Ana María Giménez Barrera
Secretaria General del Instituto Aragonés de la Mujer





NOVEDADES DE LA LEY 5/2021, DE 29 DE JUNIO, DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO AUTÓNOMICO DE ARAGÓN

1– Introducción:

La aprobación de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autónomo de Aragón (en adelante, LORJSP) responde a un doble motivo: Por un lado, sustituir a una regulación ya superada de la administración autonómica, contenida en el texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, y cuyo origen es la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por otro lado, la adaptación a la normativa básica estatal contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, ello en los términos de las previsiones señaladas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la citada Ley 39/2015.

La LORJSP tiene un doble objetivo: de una parte, determinar el régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, incorporando las especialidades del procedimiento administrativo que le son propias, así como los principios de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora; y de otra parte, configurar de manera precisa el marco organizativo y de funcionamiento de la Administración autonómica y de su sector público institucional.

2– Ámbito subjetivo de aplicación:

La ley define el sector público autonómico que comprende la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y su sector público institucional, que está integrado por los siguientes entes, que desarrollará posteriormente:

- Organismos públicos que incluyen organismos autónomos y entidades de derecho público.
- Sociedades mercantiles autonómicas.
- Consorcios autonómicos.
- Fundaciones del sector público.
- Universidades integradas en el Sistema Universitario de Aragón.

Resulta muy importante la precisión que se realiza en el apartado 3 del artículo 3 que otorga la consideración de Administración pública a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, los organismos autónomos, las entidades de derecho público y los consorcios autonómicos. Esta diferenciación hay que tenerla presente a lo largo de todo el articulado porque no toda la regulación se aplica a todo el sector público autonómico.

3– Órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón:

En el capítulo II del título preliminar se regulan los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y el régimen de ejercicio de sus competencias. Destacamos aquí la previsión que se introduce en el artículo 6.2 por la que la creación de un nuevo órgano o cualquier modificación posterior hasta el nivel de Jefaturas de Servicio, determina su inscripción en el Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas dependiente de la Administración General del Estado, con el fin de obtener el correspondiente código de identificación que permita la interoperabilidad organizativa.

Dentro del régimen jurídico de los órganos colegiados es de destacar la regulación de su funcionamiento tanto de forma presencial como a distancia, haciendo uso de las potencialidades y recursos de las tecnologías de la información y la comunicación. Se potencia, en consecuencia, la utilización de medios electrónicos en las reuniones de los órganos colegiados.

Respecto a los principios reguladores de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial, se efectúa una remisión a la regulación básica del Estado. El artículo 35 delimita la competencia para la imposición de sanciones administrativas para aquellos casos en los que no exista previsión legal o reglamentaria expresa en la legislación específica aplicable. Se modifica la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón y se elevan los umbrales para someter al Consejo Consultivo las reclamaciones administrativas de indemnización de daños y perjuicios de seis mil a cincuenta mil euros, equiparándose a la cuantía vigente en el ámbito de la Administración General del Estado.

4– El funcionamiento electrónico del sector público:

Las novedades son especialmente relevantes en el ámbito del funcionamiento electrónico del sector público y deben ser puestas en relación con las medidas en materia de administración electrónica introducidas en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

Así, el artículo 37 recoge los principios de origen tecnológico que han de pasar a formar parte de la lógica administrativa como la neutralidad tecnológica, la usabilidad o la interoperabilidad de los sistemas de información. El artículo 38 define la sede electrónica de la Administración pública de la Comunidad Autónoma y el procedimiento para su creación y supresión permitiendo, sólo de forma excepcional, la creación de sedes electrónicas asociadas. El artículo 39 regula el Portal de Internet (www.aragon.es) como el punto de entrada electrónico que permite el acceso tanto a la información publicada como a la sede electrónica. También sólo excepcionalmente se podrán crear portales asociados.

Se desarrollan los sistemas de identificación y firma electrónica (artículo 40) mediante la utilización del sistema de la Administración General del Estado, en este momento el sistema Cl@-ve. Permite también la utilización de sistemas de



identificación o firma basados en clave concertada. Se define el Catálogo de Servicios como el inventario de información administrativa donde se relacionan todos los servicios prestados por los órganos de la Administración Pública de la Comunidad autónoma.

Respecto al procedimiento administrativo electrónico destaca la previsión de que únicamente cuando la gestión del procedimiento administrativo electrónico se realice a través de una herramienta informática que recoja de forma individualizada los datos de las solicitudes de las personas interesadas y los incorpore en una base de datos se podrá limitar la presentación de dichas solicitudes a la sede electrónica de la Administración Pública aragonesa.

Se regula la actuación administrativa automatizada que es aquella que se realiza íntegramente por medios electrónicos, sin la intervención de forma directa de ningún empleado público, en la que no se aplican criterios subjetivos de decisión y se firma mediante sello de órgano. En cuanto a los datos incluidos en las bases de datos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, serán considerados como válidos, a efectos de la actuación administrativa automatizada y de la provisión de información pública.

Por último, se establece la necesidad de contar con una Política de Protección de Datos y una Política de la Seguridad de la Información que se aprobarán reglamentariamente.

5- La actuación administrativa y su régimen jurídico:

Reguladas en los títulos I y II. Sobre la base de los principios de colaboración y coordinación se profundiza en la importancia de la planificación y programación. Asimismo, para garantizar la relación de la ciudadanía con la administración autonómica a través de medios electrónicos, se otorga un especial protagonismo al departamento competente en materia de administración electrónica, que será quien establezca los criterios para la simplificación administrativa y para la racionalización de los procedimientos administrativos.

Se garantiza también el derecho de las personas a relacionarse por medios electrónicos con la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Aragón a través de un punto de acceso general electrónico que no es sino la plasmación del recogido en el artículo 13.b) de la Ley 39/2015.

Como novedad frente a la regulación anterior, se sistematizan las formas de ejercicio de la actividad administrativa, ya sea mediante gestión directa o con medios propios, mediante gestión indirecta con arreglo a la normativa vigente en materia de contratos del sector público o a través de los acuerdos de acción concertada con entidades públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social o sanitario a las personas.

En el artículo 57 se adaptan a la legislación básica de contratación del sector público los encargos de ejecución a medios propios incluyendo tanto los que realizan las entidades que integran el sector público de la Comunidad Autónoma a quienes ostenten la condición de medios propios, como los realizados por los medios propios a la Administración de la que dependan o a otros medios propios.

Por lo que se refiere al régimen jurídico de la actuación de la Administración de la comunidad autónoma se adapta la normativa básica sobre el procedimiento administrativo común a la estructura organizativa autonómica.

6- La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y su sector público institucional:

En cuanto a la Administración, se regula en el título III y la principal novedad es la supresión de las viceconsejerías en la estructura orgánica de los departamentos asumiendo las personas titulares de las secretarías generales técnicas las funciones hasta ahora atribuidas a aquellas. No obstante, es una novedad relativa ya que esta figura no se ha utilizado en las tres últimas legislaturas.

Se diferencia también a la persona titular de la Secretaría General de la Presidencia de las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos

—aunque esta cuestión ya se había adelantado al inicio de esta legislatura con la modificación de la estructura orgánica—.

Las principales novedades en la organización y funcionamiento del sector público autonómico se incluyen en el título IV. Se comienza definiendo de manera precisa las entidades que forman parte del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón. Además, con objeto de limitar la participación de la Administración autonómica y de sus organismos o entidades dependientes en cualquier otro tipo de ente o asociación no integrada en el concepto de sector público institucional autonómico, se requiere el acuerdo previo del Gobierno de Aragón.

También es novedad la creación de un Registro de Entes de la Comunidad Autónoma de Aragón dependiente de la Intervención General, que contendrá la información tanto de los entes integrantes del sector público autonómico cuanto de cualesquiera otros entes en los que participen los órganos y entidades del sector público autonómico, con independencia de su naturaleza jurídica y porcentaje o forma de participación.

Junto a los principios generales de actuación se desarrollan el control de eficacia y el principio de supervisión continua del sector público institucional autonómico. Para ello serán decisivos el plan inicial de actuación —que contendrá las líneas estratégicas de la actividad del ente— y los planes anuales que se elaboren junto con los presupuestos —que contendrán los objetivos y las líneas fundamentales de actuación—.

El control de eficacia se ejercerá por el departamento o entidad de gestión en el caso de las sociedades mercantiles autonómicas y por el departamento de adscripción en el resto de entidades, y tendrá por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad de la entidad y la adecuada utilización de los recursos, de acuerdo con lo establecido en su plan de actuación y sus actualizaciones anuales; y en la supervisión continua, junto con el departamento de adscripción,



participará la Intervención General de la Administración de la comunidad autónoma.

Los organismos públicos

Los organismos públicos tienen la plena consideración de Administración pública. Además de definir y clasificar los organismos públicos, incluyendo en este concepto organismos autónomos y entidades de derecho público, cuya creación se efectuará por Ley, se precisa, en mayor medida, el contenido del plan inicial de actuación, así como de sus estatutos. Especialmente significativa es la nueva regulación sobre régimen de personal de las entidades de derecho público que será funcionario o laboral, y únicamente de manera excepcional podrá seleccionar personal laboral propio.

Organismos autónomos

Se definen de manera más precisa, como organismos públicos, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración pública, tanto actividades de fomento, prestaciones, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de esta. Los organismos autónomos no tendrán personal propio.

Entidades de derecho público

Se definen como organismos públicos con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión que, junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

Dentro de las entidades de derecho público se diferencia aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, que se regirán por el derecho privado excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente re-

gulados para las mismas en esta ley en materia de régimen jurídico, personal y de contratos del sector público. A estas entidades se les aplicará el régimen de contratación previsto para las entidades públicas empresariales en la legislación básica de contratos del sector público.

Su personal podrá ser funcionario o laboral y sólo excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal adecuado procedente de la Administración autonómica, en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar o bien porque se trate de entidades que se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, se podrá autorizar la contratación de personal laboral propio por parte de la entidad para el ejercicio de dichas funciones.

Las sociedades mercantiles autonómicas

Respecto a las sociedades mercantiles autonómicas, se supera la definición de las mismas que venía incluida en la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón vinculada única y exclusivamente al porcentaje de participación en su capital social.

Se consideran sociedades mercantiles autonómicas de capital íntegramente público las sociedades mercantiles en las que todas las acciones, participaciones sociales o títulos pertenezcan conjunta o separadamente a la Administración de la comunidad autónoma, sus organismos públicos u otras sociedades mercantiles autonómicas de capital íntegramente público.

Se regula también la participación minoritaria en el capital de otras sociedades, aunque estas no tengan la consideración de sociedades mercantiles autonómicas, que podrá ser acordada por el Gobierno de Aragón, siempre y cuando dicha participación sirva para el cumplimiento de los objetivos institucionales de la comunidad autónoma.

Consortios autonómicos

Se definen y regulan por primera vez los consortios autonómicos como entes de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creados por varias administraciones

públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias, y que están adscritos a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón de acuerdo con los criterios previstos en el artículo 129 LORJSP, que son los del artículo 120 de la Ley 40/2015. Debemos tener en cuenta que el capítulo VI de la Ley 40/2015 tiene carácter básico por lo que el margen para la regulación autonómica es menor respecto de estos entes.

Los consortios podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes.

El personal al servicio de los consortios autonómicos podrá ser funcionario o laboral y habrá de proceder exclusivamente de las administraciones participantes. Sólo excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes, se podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio.

Su creación se realizará mediante convenio suscrito por todos los participantes previo acuerdo del Gobierno de Aragón.

Fundaciones del sector público autonómico

Se desarrolla de manera exhaustiva la regulación de las fundaciones del sector público autonómico, que se limitaba hasta ahora a una disposición adicional en la ley que ahora se deroga, siendo aquellas que reúnan alguno de los siguientes requisitos: Aportación mayoritaria a la dotación fundacional, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución; patrimonio integrado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por sujetos integrantes del sector público autonómico o mayoría de derechos de voto correspondiente a representantes del sector público autonómico.

Sus actividades deben ser realizadas, sin ánimo de lucro, para el cumpli-



miento de fines de interés general, con independencia de que el servicio se preste de forma gratuita o mediante contraprestación.

Además, el Gobierno de Aragón podrá acordar su participación en otras fundaciones, aunque estas no tengan la consideración de fundaciones del sector público autonómico, siempre y cuando dicha participación sirva para el cumplimiento de los objetivos institucionales de la comunidad autónoma.

7- Las relaciones interadministrativas:

El título V desarrolla las relaciones interadministrativas y los principios que las rigen.

Destaca la regulación de los convenios donde se define de una manera más clara el concepto de convenio y sus distintas tipologías, integrándose su regulación en esta ley al derogarse la hasta ahora vigente Ley de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Define la ley los convenios como acuerdos con efectos jurídicos adoptados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos adscritos, así como las universidades públicas integradas en el Sistema Universitario de Aragón, entre sí, o bien con otros sujetos de derecho público y privado, en el ámbito propio de su actuación y para un fin común.

Precisa además que no tienen la consideración de convenios los protocolos generales de actuación o instrumentos similares, cuyo contenido sea de carácter programático o declarativo no vinculante, que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles. No obstante, con carácter previo a su celebración, corresponde al Gobierno de Aragón autorizar los protocolos generales de actuación o instrumentos similares.

Por lo que se refiere a la autorización y firma de los convenios, con carácter previo a su celebración corresponde al Gobierno de Aragón autorizar los convenios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos. No obstante, no precisarán autorización del Gobierno

aquellos convenios cuyo fin único sea el otorgamiento a los beneficiarios de subvenciones públicas que se regirán por la normativa aplicable en materia de subvenciones.

Frente a la regulación anterior en la que el Presidente tenía atribuida de manera general la competencia para la firma de convenios salvo que en el acuerdo de autorización se dispusiera otro firmante, y en caso de falta de designación se debían firmar por el Presidente; ahora, en el ámbito de la Administración de la comunidad autónoma y sus organismos públicos adscritos, podrán suscribir convenios, con carácter general, en nombre y representación del Gobierno de Aragón, la Presidencia, los titulares de los departamentos y los gerentes o directores de dichos organismos públicos. Dicha representación se designará mediante acuerdo del Gobierno de Aragón que facultará a aquél que sea designado a la firma del convenio.

En este título se incluyen también los órganos de cooperación ya definidos en el Estatuto de Autonomía de Aragón como son la Comisión Bilateral de Cooperación, la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros o la Comisión Mixta de Transferencias.

Las relaciones electrónicas entre administraciones se desarrollan en el último capítulo de este título bajo los principios de interconexión e interoperabilidad, reutilización de sistemas y aplicaciones y transferencia de tecnología entre administraciones.

8- Disposiciones de la parte final:

Sólo destacaré aquí aquellas que tienen más relevancia.

Al Servicio Jurídico del Gobierno de Aragón le corresponde la representación y defensa en juicio, así como la dirección y coordinación de la asistencia jurídica, tanto consultiva como contenciosa, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de su sector público institucional, en los términos previstos en su normativa específica. Para el resto de entes, en este momento la regulación vigente se encuentra en el Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón por el que el asesoramiento en derecho y la representación y defensa en

juicio de sociedades mercantiles autonómicas, consorcios y fundaciones del sector público autonómico requiere de la suscripción del oportuno convenio.

Se regula el *Registro Electrónico Autonómico de Convenios y Órganos de Cooperación*, en el que deberán inscribirse todos los actualmente existentes en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley.

Resulta interesante la *cláusula de progreso y adaptación a la evolución tecnológica en materia de administración electrónica*, de modo que en función del progreso tecnológico que se vaya produciendo, mediante orden conjunta de los departamentos competentes en materia de administración electrónica y de hacienda, se podrán desarrollar e incorporar nuevos medios electrónicos de notificación, firma y pago en el marco de la legislación básica vigente.

Se adapta a la *tramitación electrónica del procedimiento en materia de expropiación forzosa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón* con la previsión de que en las expropiaciones forzosas realizadas por la Comunidad Autónoma de Aragón, la publicación de la relación concreta e individualizada en la que se describan los bienes o derechos que se considere de necesaria expropiación, además de en el Boletín Oficial de Aragón, tendrá lugar mediante inserción de una reseña en uno de los diarios de mayor circulación en la comunidad autónoma, en su versión en papel y/o digital, con remisión expresa a la sede electrónica o portal web del Gobierno de Aragón.

En definitiva, nueva y extensa regulación, muchas novedades, algunas de ellas ya aplicadas, con el objetivo último de mejorar la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, bajo la perspectiva de la simplificación, tanto de las estructuras como de los trámites.

Miguel Ángel Gil Condón.

Jefe de Servicio de Asuntos Administrativos de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Aragón.



LEY 4/2021, DE 29 DE JUNIO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2009, DE 11 DE MAYO, DEL PRESIDENTE Y DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

El 29 de julio de 2021 se publica en el BOA la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón cuyo principal objetivo, además de la incorporación de las modificaciones derivadas de la simultánea aprobación de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, es la reforma del título VIII, relativo a la capacidad normativa del Gobierno de Aragón.

De este modo, se adapta la regulación a las nuevas bases de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en los términos de la STC 55/2018 y se mejora la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas, clarificando las distintas fases del procedimiento y el contenido de los documentos que conforman el expediente administrativo. La preocupación por la calidad normativa inspira la regulación aragonesa.

En la modificación del **título VIII** podemos destacar dos capítulos particularmente relevantes, el III y el IV. El capítulo III (artículos 43 a 45) introduce los principios de buena regulación previstos de la legislación básica estatal como el de necesidad, eficacia, proporcionalidad, que incluye el de calidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia; exige la aprobación por el Gobierno de un plan anual normativo; y establece la forma en la que se llevará a cabo la evaluación de las normas aprobadas.

El capítulo IV (artículos 46 a 59) es el relativo al procedimiento de elaboración de las normas con rango ley y reglamentos. En él se configura un **procedimiento único de elaboración** de estas disposiciones y se establecen las singularidades perti-

nes. Dedicaremos este artículo al procedimiento de elaboración general hasta la fase de su aprobación.

El procedimiento se inicia con la **toma de la decisión** de elaborar una disposición normativa por el miembro del Gobierno competente por razón de la materia. Para ello se adoptará la correspondiente Orden de inicio en la que, además, se designará al órgano directivo impulsor del procedimiento. A continuación, este órgano impulsor realizará una **consulta pública**, tanto si se trata de una disposición legal como reglamentaria, a través de la cual informará de los objetivos que se pretenden alcanzar con la regulación. Tras esta consulta, se elaborará el **borrador de disposición normativa** acompañado de los siguientes documentos:

-El órgano impulsor elaborará la memoria justificativa que informará de la naturaleza y alcance del proyecto normativo y para ello deberá cumplir los siguientes requisitos.

a) Deberá justificar el cumplimiento de los principios de buena regulación; analizar la adecuación de los procedimientos administrativos; indicar las aportaciones de la consulta pública o justificar su no realización; justificar la omisión de los trámites de audiencia e información pública; y el analizar impacto social de las medidas.

b) Se tendrán en cuenta los requerimientos previstos en la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa. Por ello se concretarán los motivos por los que se establece un régimen de autorización o licencia, declaración responsable o comunicación en la regulación de cualquier forma de intervención administrativa. En la regulación de procedimientos y servicios deberá incorporarse una descripción de cuestiones como canales para presentar soli-

citudes, criterios para fijar el plazo de resolución, entre otros.

En las normas con rango de ley, además, se justificarán las razones de interés general y se indicarán los daños para los intereses generales ponderados con los intereses de los destinatarios que permitan excepcionalmente ya sea mantener el régimen de autorizaciones o licencias, ya sea establecer el sentido desestimatorio del silencio, un plazo de resolución superior a tres meses y con el máximo de seis, o un plazo de emisión de informes y dictámenes superior a diez días.

- Corresponde también al órgano impulsor la elaboración de una memoria económica con estimación del coste de la implantación de las medidas y con cuantificación y valoración de los mayores gastos o menores ingresos, en su caso.

- La unidad de igualdad del departamento que haya adoptado la iniciativa deberá elaborar los siguientes documentos previstos en la correspondiente legislación específica: informe de evaluación de impacto de género; evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género; e informe que analice el impacto para las personas con discapacidad.

Una vez elaborados dichos documentos se emitirá **informe por la secretaria general técnica del departamento** al que pertenezca el órgano impulsor, que realizará un análisis jurídico procedimental (revisión de los trámites realizados e indicación del procedimiento que debe seguirse hasta su aprobación), de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia relevante. Este informe cierra la fase de elaboración de la norma por parte del departamento que ha adoptado

la iniciativa de modo que, a la vista de sus consideraciones, el órgano impulsor podrá subsanar las deficiencias que se advirtieran y llevar a cabo las actuaciones pertinentes.

El antiguo artículo 50.1 a) determinaba que en los proyectos de reglamento dicho informe debía pronunciarse sobre las alegaciones efectuadas en el trámite de audiencia e información pública. Este contenido suponía que el informe no podía emitirse antes de la realización de dichos trámites por lo que el proyecto carecía de una revisión jurídica en el momento inicial de elaboración de la norma, sin perjuicio del asesoramiento jurídico que se realizaba. Ahora se garantiza esa primera revisión jurídica.

Por otra parte, se aclara en el artículo 51 que será el órgano impulsor el que deberá valorar las alegaciones presentadas. Hasta esta modificación, era habitual la emisión de un informe por parte del órgano directivo impulsor al que se hacía referencia en el informe de la secretaría general técnica que comprobaba así que las alegaciones habían sido convenientemente analizadas.

Una vez elaborado el anteproyecto, si se trata de una disposición legal el titular del departamento que habrá acordado el inicio del procedimiento

lo pondrá en conocimiento del Gobierno, salvo razones de urgencia. A continuación tendrán lugar los procesos participativos en el caso de los anteproyectos de ley y de audiencia e información pública en el de los reglamentos. Simultáneamente se remitirá el proyecto a las secretarías generales técnicas de los departamentos afectados para que formulen sugerencias y si la disposición implica incremento de gastos o disminución de ingresos se solicitará el informe preceptivo de departamento competente en hacienda.

En este momento, el órgano impulsor elaborará una memoria explicativa de igualdad que informará sobre los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y sus resultados. De este modo, se concreta lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón.

Efectuados los trámites anteriores, la disposición normativa se someterá a informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo que se trate de disposiciones reglamentarias de organización que correspondan a la Presidencia y se recabará dictamen del Consejo Consultivo cuando así este previsto en la normativa.

El último de los trámites a realizar antes de la **aprobación de la norma** es la elaboración de una memoria final en la que se actualizarán las memorias justificativa y económica. Se garantiza que el documento que se somete a la aprobación incorporará cuantas incidencias se vayan presentando a lo largo del procedimiento, tanto en lo que se refiere al contenido propio de la Memoria justificativa como de la Memoria económica.

Finalmente, se aprobará la disposición reglamentaria por el titular del Departamento o por el Gobierno, según proceda, y en el caso de los proyectos de ley tras la aprobación por el Gobierno se remitirán a las Cortes de Aragón.

El capítulo concluye con la regulación de la tramitación de urgencia, los Decretos Leyes y Decretos Legislativos, la obligación de publicación en el Portal de Transparencia de las normas en elaboración, la publicidad de las normas y el control judicial de los reglamentos.

Yolanda Liso Ena

*Jefa de Servicio de Personal,
Régimen Jurídico
y Asuntos Generales.*

*Secretaría General Técnica del
Departamento de Presidencia y
Relaciones Institucionales.*





ENTREVISTA A MARÍA ASUNCIÓN LOSADA

FISCAL SUPERIOR DE ARAGÓN



El mismo año que cumple 40 años de desempeño como fiscal, y con la cifra también redonda de 30 años con destino en el TSJA, ha asumido el cargo de Fiscal Superior de Aragón, ¿Cómo se siente al iniciar esta nueva etapa?

Mi nombramiento como Fiscal Superior de Aragón supone una renovación de mi compromiso con los ciudadanos y con los principios de la institución del Ministerio Fiscal a quien represento ahora en el territorio de esta comunidad. Personalmente, esta nueva etapa exige un ejercicio de responsabilidad y un reto profesional que afronto con ilusión.

A través de su dilatada trayectoria en la carrera fiscal ha tenido la oportunidad de conocer en profundidad el ministerio público desde muchos puntos de vista, ¿cuáles cree que son las necesidades que tiene como retos hoy en día?

Es necesario lograr un funcionamiento eficiente en las fiscalías mediante una adecuada gestión y organización de los medios personales y materiales. Para ello, es imprescindible la tecnología y la adecuada gestión de las secretarías. La digitalización de

la justicia es necesaria para adaptar las fiscalías a los avances tecnológicos. En este sentido, el expediente judicial digital ya en funcionamiento en Aragón y la próxima implantación de la nueva Oficina Fiscal suponen, sin duda, una mejora de las funciones del Ministerio Fiscal que debe redundar en una prestación del servicio público más dinámica y optimizada.

Somos una publicación dedicada a la divulgación de nuestro derecho para los profesionales de este, pero ¿cree que la sociedad en su conjunto conoce las funciones de la fiscalía?

Los ciudadanos en general no tienen un claro conocimiento de las funciones del Ministerio Fiscal. En este sentido, corresponde a los fiscales y en especial a quienes tenemos funciones de representación contribuir en la relación con los medios a divulgar las funciones que, constitucional y orgánicamente, están atribuidas al Ministerio Fiscal. Ello siempre desde el respeto a las obligaciones derivadas del secreto profesional y atendiendo a evitar actuaciones o emitir juicios que puedan comprometer la imparcialidad, objetividad, la imagen y crédito del Ministerio Fiscal.

En su discurso de toma de posesión hizo un especial énfasis en la protección de los menores desde las diferentes fiscalías. ¿Cómo podríamos mejorar en ese aspecto?

La protección de los menores y víctimas en general es siempre una prioridad para el Ministerio Fiscal.

En el proceso penal es necesario evitar la victimización secundaria de los menores víctimas de un delito. En este aspecto la recién aprobada Ley de Protección Integral a la infancia y la adolescencia frente

a la violencia supone un avance en general en la protección de los menores frente a la violencia. La nueva regulación de la prueba preconstituida para las víctimas menores de 14 años o con discapacidad, evitará la reiteración de declaraciones en los procesos en un amplio elenco de delitos, entre los que se encuentra los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales.

En el ámbito de la jurisdicción de menores, prima, como elemento determinante del procedimiento y de las medidas que se adopten, el superior interés del menor, interés que ha de ser valorado con criterios técnicos y no formalistas sin obviar principios garantistas generales indiscutibles como el principio acusatorio, el principio de defensa o el principio de presunción de inocencia. En este ámbito considero prioritaria la agilización de la tramitación a fin de que las medidas adoptadas cumplan su finalidad sancionadora-educativa y la aplicación del principio de intervención mínima cuando la reparación del daño y la conciliación del menor delincuente y víctima permita la no incoación o sobreseimiento del expediente cumpliendo con criterios educativos y resocializadores.

Igualmente ha trabajado en destinos como el de violencia familiar o el de siniestralidad laboral, ¿en qué otros ámbitos deberían actuar la fiscalía de manera más especializada?

La especialización forma parte de la estructura organizativa del Ministerio Fiscal.

La reforma llevada a cabo por Ley 24/2007, de 9 de octubre, por la que se modifica el EOMF, aborda decididamente la creación, estructura, funcionamiento y dirección de las Secciones especializadas, unidades dentro de cada Fiscalía que, aglutinando un conjunto de medios

personales y materiales, se organizan ante la exigencia de especializar la intervención del Ministerio Fiscal en determinadas materias.

Además de la materia propia de violencia sobre la mujer o menores, la especialización de los Fiscales comprende otras áreas jurídicas como el medio ambiente, extranjería, seguridad vial, cooperación internacional, criminalidad informática, protección y tutela de las víctimas, delitos de odio y discriminación, delitos económicos, vigilancia penitencia, protección de las personas con discapacidad y de los derechos de las personas mayores. Al frente de cada una de estas especialidades está un Fiscal de Sala y en cada Fiscalía Provincial hay un Fiscal Delegado o coordinador de la especialidad que, bajo las directrices del respectivo Fiscal de Sala, actúan de forma coordinada en todo el territorio nacional. La especialización permite abordar los temas con mayor conocimiento y experiencia, lo que siempre redundará en una mejor calidad del servicio prestado al ciudadano.

¿Cómo es la coordinación institucional tanto con la Fiscalía General del Estado como con el Gobierno de Aragón?

En la relación a la Fiscalía General de Estado es mi obligación cumplir los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica. A ello, debe añadirse el principio de lealtad institucional y el deber de cooperación y coordinación con la institución del Ministerio Fiscal y sus integrantes. En este sentido, la Junta de Fiscales Superiores, presidida por la Fiscal General del Estado, es garantía de la unidad y coordinación de la actuación y funcionamiento de las Fiscalías en todo el territorio del Estado.

La relación del Fiscal Superior con las autoridades de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Gobierno de Aragón queda delimitada en el art 11 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que establece la colaboración de los Fiscales Superiores con las Comunidades Autónomas para la efectividad de las funciones que éstas ostentan en materia de medios materiales y

personales al servicio de la Administración de Justicia. Esta colaboración se concreta a través de la participación en la Comisión mixta de coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Ministerio Fiscal, dentro del marco del Convenio entre la Comunidad Autónoma de Aragón y la Fiscalía General del Estado, firmado el 22 de octubre de 2020, con funciones relativas a las actuaciones respecto del personal de la Administración de Justicia, aplicación tecnológica, formativas, provisión



La protección de los menores y víctimas en general es siempre una prioridad para el Ministerio Fiscal. En el proceso penal es necesario evitar la victimización secundaria de los menores víctimas de un delito.

de medios materiales, la puesta en marcha de la Nueva Oficina Fiscal y otras cuestiones que requieren una actuación coordinada ente el Gobierno de Aragón y el Ministerio Fiscal.

El anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal atribuye al fiscal la instrucción del procedimiento penal. ¿Cómo valora esta nueva función y que necesitarían para su correcto desarrollo?

La instrucción no es nueva para el Ministerio Fiscal; esta función de investigación se viene ejerciendo en la tramitación de las diligencias de investigación previstas en el art. 773.2 de la LECr y en la jurisdicción de menores, al atribuir la LO 5/2000,

de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, la dirección de la investigación de los hechos y el impulso del procedimiento al Ministerio Fiscal.

El anteproyecto de la LECr viene a transformar el actual proceso atribuyendo al Ministerio Fiscal la dirección de la investigación criminal, función ésta que es coherente con la configuración constitucional del Ministerio Fiscal como promotor de la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley (art. 124.1CE), así como con las funciones constitucionalmente asignadas a jueces y magistrados en cuanto titulares de la potestad jurisdiccional para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Sin duda el nuevo modelo procesal previsto en el anteproyecto requerirá para su desarrollo una adaptación de los medios personales existentes en fiscalías y juzgados, y el refuerzo de las plantillas del Ministerio Fiscal.

En un plano mucho más personal, su toma de posesión estuvo presidida por la Fiscal General del Estado y fue apadrinada por su antecesor en el cargo José María Rivera, pero quiso recordar a sus familiares presentes y ausentes. ¿El apoyo de los suyos ha sido una parte fundamental en su trayectoria?

El apoyo de quienes forman parte de tu vida es esencial para crecer personal y profesionalmente. La educación que recibes en tu familia propia como base del desarrollo personal y la comprensión y puesta en valor por tu cónyuge o pareja de la labor profesional son, para mí, esenciales para avanzar en todos los ámbitos.

Cuando en el futuro se haga un balance de su actuación, como Fiscal Superior de Aragón, ¿Cómo le gustaría que recordaran su paso por la Fiscalía Superior?

Espero que me recuerden como una Fiscal dedicada con responsabilidad a mejorar, en lo posible, las Fiscalías de este territorio y, en lo personal, como alguien próximo a los problemas de quienes nos rodea y de la sociedad en general.

EL TC RECONOCE EL USO DEL BABLE EN LA CÁMARA ASTURIANA



La STC 75/2021 desestima el recurso de inconstitucionalidad que había sido formulado por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra el art. 3 bis del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias.

El precepto recurrido establece el derecho a utilizar el bable/asturiano tanto a los Diputados, en el ejercicio de sus funciones, como a los miembros del Gobierno, a los cargos y empleados públicos y a cualquier persona que comparezca ante la Cámara asturiana.

Para los recurrentes, este reconocimiento resultaría contrario a los arts. 3.2 y 81.1 de la Constitución, que reservan a los Estatutos de Autonomía la decisión sobre el reconocimiento de las lenguas propias como lenguas oficiales y la determinación, en cada caso, del alcance de la cooficialidad. Igualmente, sostienen en el recurso que el Estatuto de Autonomía de Asturias tampoco reconoce al bable/asturiano como lengua cooficial. Por tanto, al no declarar la norma estatutaria la cooficialidad del bable/asturiano, no podría el Reglamento de la Cámara regular un aspecto tan primordial de esa cooficialidad, como es la condición de lengua de uso normal en los poderes públicos.

Al respecto, recuerda el TC que una lengua es oficial cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (STC 82/1986, FJ 2). Ello implica que el ciudadano tiene derecho a usar indistintamente el castellano o la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con el conjunto de las instituciones públicas que se ubican en el territorio de esa Comunidad.

Por ese motivo, se desestima el primer motivo de impugnación, en tanto que el art. 3 bis del Reglamento de la Cámara no establece la cooficialidad del bable/asturiano. La posibilidad de utilizar dicha lengua se reconoce únicamente en el ámbito de la propia Cámara autonómica, quedando por tanto extramuros de ese ámbito de aplicación el resto de los poderes públicos existente en el territorio autonómico. En efecto, el precepto impugnado, continúa la Sentencia, no se refiere, ni podría hacerlo, ni a la Administración autonómica, ni a los entes locales, ni a los órganos dependientes de la Administración central.

Asimismo, el Alto Tribunal explica que *“el que no se haya atribuido estatutariamente carácter oficial al*

bable/asturiano no excluye la posibilidad de tutelar aquella realidad lingüística que no está amparada por el estatuto de la oficialidad lingüística mediante medidas de protección y promoción como es el reconocimiento del uso de la lengua propia ante el órgano de representación de la ciudadanía, la Junta del Principado de Asturias, foro de debate y participación en el que es especialmente adecuado que se garantice y visibilice aquella realidad lingüística plural”.

Así, en la medida en que el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias “protege y ampara” el bable no hay duda de que resultan de aplicación las disposiciones de la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias.

En segundo lugar, los recurrentes alegaban que la previsión del precepto recurrido podía debilitar el control que los diputados y grupos parlamentarios pudieran realizar del Ejecutivo y de la Administración, al tratarse de una lengua que no es de general conocimiento.

El apartado 2 del propio art. 3 bis dispone que *“la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, adoptará, en su caso, los criterios oportunos a tal efecto”*. Tal previsión impone a la mesa que, al adoptar los criterios a los que el precepto se refiere, realice una interpretación de los mismos que impida que la utilización del bable pueda suponer una limitación efectiva y real al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto de los diputados.

Por tanto, se concluye que, en abstracto, el precepto impugnado no vulnera los derechos reconocidos en el art. 23 CE, por lo que se desestima también este segundo motivo.

Elena Marquesán Díez

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

ADECUACIÓN DE LA REGULACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES AL REPARTO COMPETENCIAL

Con fecha 18 de marzo de 2021 el Tribunal Constitucional ha emitido sentencia en relación con recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a diversos artículos de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las Personas Consumidoras de Extremadura. Consideraba la demanda que dichos preceptos no respondían a un adecuado ejercicio de las competencias autonómicas en materia de protección de consumidores y usuarios, al poder vulnerar tanto las competencias estatales en materia de legislación civil, mercantil y procesal, como sobre bases de ordenación del crédito y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, al amparo respectivamente de los apartados 16, 8, 11 y 13 del artículo 149.1 CE.

La parte demandada alega la pérdida de objeto del recurso, atendiendo al acuerdo alcanzado en el seno de la comisión bilateral de cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, lo que permite al Constitucional recordar que es doctrina consolidada que los acuerdos de las comisiones bilaterales de cooperación en ningún caso pueden impedir el pronunciamiento del Tribunal sobre las infracciones constitucionales denunciadas en el proceso, y que no pueden erigirse en parámetro de constitucionalidad de las cuestiones planteadas en un recurso de inconstitucionalidad. Extremo que no deja de ser relevante a los efectos del análisis de la cuestión competencial desde la perspectiva de nuestra Comunidad Autónoma.

A continuación, y en lo que se refiere a la distribución competencial en la materia, el Constitucional parte de que conforme al art. 51 CE los poderes públicos deben garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante

procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. La delimitación de competencias en este área no se define de manera expresa en los arts. 148 y 149 CE, por lo que debe considerarse, en principio, como una competencia asumible por las comunidades autónomas. No obstante, ello no excluye la capacidad estatal de incidir en la materia, por lo que la competencia estatutaria habrá de coexistir con los títulos reservados al Estado que le afecten, ex artículo 149.1 CE.

La existencia de materias cuya regulación está reservada al Estado que se entrecruzan con la competencia autonómica para legislar en el ámbito de defensa de consumidores y usuarios, lleva a la declaración de inconstitucionalidad de diversos aspectos de la ley extremeña:

a) En primer lugar, la previsión de que el documento justificativo de la contratación realizada, -al que tiene derecho la persona consumidora-, pueda estar en papel o en cualquier otro soporte está incurso en el ámbito del derecho civil. Se trata de una previsión que regula las obligaciones del empresario y los correlativos derechos del consumidor respecto a la justificación documental de la contratación realizada. Por consiguiente, resulta inconstitucional y nula.

b) En segundo lugar, el texto impugnado regula las cláusulas abusivas de los contratos en términos que llevan a una doble declaración de inconstitucionalidad. Resulta nula la configuración de supuestos legales de cláusulas abusivas, -al tratarse de una regulación que invade las competencias estatales en materia procesal-; y resulta nula la obligación impuesta a los empresarios de que comuniquen a sus clientes que una cláusula

incluida en su contrato que ha sido declarada abusiva, “dejará de aplicarse en los términos establecidos por la resolución o sentencia judicial”, al vulnerar las competencias estatales en materia de legislación civil y procesal. El examen de esta cuestión viene precedido del análisis de las tres operaciones que permiten justificar la asunción de competencias sobre normas procesales derivadas del derecho propio:

1- La determinación de cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades.

2- El señalamiento de la legislación procesal estatal respecto a la que se predicen las especialidades.

3- El análisis de la justificación procesal de las mismas.

c) Por último, la Sentencia concluye la inconstitucionalidad de la regulación de la titulización de créditos en la ley extremeña al imponer a la entidad financiera que pretenda llevarla a cabo la obligación de informar previamente y por escrito al deudor hipotecario, al entender que la regulación de las titulizaciones de créditos hipotecarios está reservada al estado ex artículo 149.1.6, 11 y 13 CE.

En conclusión, el derecho de consumo es una materia multidisciplinar y con cierta autonomía, en la que las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas deben tener en cuenta las afecciones a materias reservadas al Estado, para evitar la incursión en supuestos de inconstitucionalidad.

Víctor Solano Sainz

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



ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

VENTA DE PISO CON EMBARGO PRORROGADO

Caso infrecuente, un embargo que grava el piso de un matrimonio, que conoció la carga al querer venderlo y solicitar una nota simple al Registro. En la Escritura, el Notario daba fe de que la vivienda estaba libre de cargas cuando se compró hacía 36 años. La nota simple recogía el 11/2/1.956 una anotación preventiva de embargo sobre la propiedad de don XXX en reclamación de 365,71 €, a favor de don YYY, ambos completamente desconocidos para mis clientes. La antigüedad del embargo no suponía un problema, pero sí su prórroga por 4 años más el 11/2/1960.

El Registrador denegaba la cancelación: todo embargo que estuviera prorrogado antes de la entrada en vigor de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se entendía prorrogado de manera indefinida. El artículo 86.1º Ley Hipotecaria de 1.946, y el artículo 199.2º Reglamento Hipotecario de 1.947, aplicables por la fecha de traba -1.956-, decían que *“Las anotaciones preventivas (...) caducarán a los 4 años (...) podrán prorrogarse por un plazo de 4 años más”,* y que *“Las (...) ordenadas por la autoridad judicial no se cancelarán por caducidad (...) hasta que haya recaído resolución definitiva firme en el procedimiento”.*

La nueva LEC no clarificaba nada: su D.A. Novena permitía prórrogas sucesivas de las anotaciones para evitar la caducidad. El problema estaba en las que ya estaban prorrogadas a su entrada en vigor: era un problema de derecho transitorio, una laguna jurídica, que el

legislador pudo haber solucionado con la nueva Ley Ritual, pero no lo hizo.

La Instrucción de la DGRN de 12/12/2.000, consideraba derogado el artículo 199.2º RH salvo para las anotaciones preventivas que ya se encontraran prorrogadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LEC, en cuyo caso era aplicable la anterior legislación. Ya tenemos el “¿quién?”: la única autoridad capaz de cancelar el embargo y su prórroga es el Juzgado que en su día las acordó. Ahora falta el “¿cómo?”.

En los años 50 los procedimientos judiciales no estaban informatizados, y en la nota simple no figuraban los Autos. Insté una Jurisdicción Voluntaria ante el Juzgado que acordó el embargo, para que solicitase al depósito judicial los Libros Registro de 1.955/56, y así conocer el número de Autos e intervinientes; expuse los hechos y circunstancias concurrentes, y solicité la finalización del Ejecutivo y la cancelación de la anotación preventiva y su prórroga. El Juzgado trajo los Autos y nos dio vista, pero denegó la finalización del Ejecutivo al considerarnos un tercero en relación al mismo, aunque nos reconocía la *“potencial, limitada actuación, que puede brindar a los terceros en sede de ejecución el artículo 659 de la LEC”.* Mediante recurso de revisión, reiteré la solicitud de cancelación y propuse subsidiariamente esta vía, que facultaba a mis clientes para subrogarse en los derechos del actor ejecutante si satisfacían antes del remate -que nunca se había producido a la vista de los Autos- el importe del crédito,

intereses y costas, dentro del límite de responsabilidad registral.

Al resolverse el recurso, se entendía *“incuestionable la apariencia de buen derecho que arroga su pretensión, consistente en expurgar cargas”,* si bien desestimaba el mismo: *“lo que se pretende es un juicio de prescripción para poner el Registro en concordancia con la realidad, lo que tiene su encaje en la Ley Hipotecaria bien a través del correspondiente expediente de liberación de cargas, bien mediante juicio declarativo, a fin de preservar la necesaria contradicción entre titulares registrales de las cargas e interesados o legitimados en la cancelación de aquellas (...) por lo que no procede declarar extinta, en este expediente sin la preceptiva audiencia y contradicción del titular de un crédito no liquidado, la medida cautelar”.* S.Sª. estaba diciendo que entendía nuestra pretensión, pero no podía acceder a la misma de esa manera; aunque el Auto era recurrible en apelación, la palabra *“contradicción”* aconsejaba desechar ésta opción, pero nos daba el “¿cómo?”.

Finalmente, entablé un declarativo ordinario contra el ejecutante del procedimiento de los años 50; el resto fue puro trámite procesal, y se dictó sentencia estimatoria de todas nuestras pretensiones, declarándose el pleno dominio de mis clientes sobre su piso, y librándose mandamiento al Registrador para que la cancelación del embargo y de su prórroga.

Antonio Blanco Bernués
Abogado.





ORDEN JURISDICCIONAL PENAL

SENTENCIA CONDUCCIÓN SIN PERMISO O LICENCIA

La sentencia, dictada por el Juzgado de lo Penal número 6 de Zaragoza en el Procedimiento Juicio Rápido nº 332/2019 sobre delito de conducción sin licencia o permiso, acuerda condenar al acusado del delito contra la seguridad del tráfico en virtud del artículo 384 del Código Penal. Concurría en esos hechos la circunstancia modificativa de responsabilidad criminal por reincidencia, tal y como se recoge en el artículo 22.8 del Código Penal, y se le sancionó a una pena principal de cinco meses de prisión e inhabilitación especial para el derecho sufragio pasivo durante el tiempo de la condena.

Cabe destacar dos aspectos fundamentales de la sentencia:

– La concurrencia del elemento subjetivo del delito contra la seguridad vial del artículo 384 Código Penal. Es decir, el acusado conocía la privación del carnet de conducir, como así lo reconoció en todas sus declaraciones. También afirmó que trabajaba de autónomo en su negocio y que conducir sin carnet fue un caso puntual porque la cuidadora de sus hijos no llegaba a recoger-

los al colegio, lo que propició que hiciera uso del vehículo.

– La concurrencia de la circunstancia modificativa de responsabilidad criminal de reincidencia del artículo 22.8 del Código Penal. En el presente caso, el acusado había sido condenado previamente en cuatro sentencias firmes por el mismo delito del artículo 384 Código Penal.

La persona sancionada era consciente de su retirada de carnet y que, por lo tanto, no podía conducir. Así lo evidencia el hecho de que existieran varias condenas previas por el mismo tipo de delito, lo que desvirtuaba el principio de presunción de inocencia.

Posteriormente, se presentó un recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Zaragoza, que fue desestimado, confirmando la sentencia del Juzgado de lo Penal número 6 de Zaragoza, alcanzando entonces la firmeza. También se solicitó una petición de suspensión de la pena de cinco meses de prisión o la sustitución por una multa o trabajos en beneficio de la comunidad, que también fueron rechazadas porque no concurrían los requisitos contemplados

en el artículo 80.2 del Código Penal. No era delincuente primario porque constaban antecedentes penales por los mismos delitos hasta en seis ocasiones (uno de ellos ya cancelado).

El juez consideró que en las condenas anteriores, en las que sí fue aceptada su sustitución por multas o trabajos en beneficio de la comunidad, no habían servido para evitar la reiteración delictiva. Por ello no cabía la concesión del beneficio ni por vía del artículo 80.1 y 2 del Código Penal, ni por la vía del artículo 80.3 del Código Penal.

Por último, es conveniente hacer referencia a que, una vez que se produjo su entrada en prisión, se solicitó al Juez de Vigilancia Penitenciaria el cumplimiento de la pena por medio del control telemático (pulsera). Le fue concedida debido a la situación excepcional derivada del Covid-19, a la buena conducta del acusado y a que disponía de su propio negocio, familia, domicilio conocido y residencia regular en España.

Sara Madurga Causapé.
Abogada del REICAZ.





ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

LÍMITES A LA REVISIÓN DE ACTOS FIRMES

Comentario de las Sentencias 487, 488, 498, 507, 509 de 2020 y 6/2021, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón

Estas sentencias desestiman los recursos interpuestos frente a la inadmisión de solicitudes de revisión de actos firmes basada en la anulación, por una previa sentencia del mismo TSJ, de un precepto reglamentario.

Los actos administrativos originarios se habían dictado al amparo del citado artículo, que fue anulado previa su impugnación indirecta al recurrir algunos interesados aquellos actos administrativos.

Posteriormente, quienes no habían recurrido en plazo los actos originarios, instaron su revisión alegando su nulidad sobre la base de haber sido anulada la norma al amparo de la que se dictaron.

La Administración acordó la inadmisión a trámite de las solicitudes, en aplicación del artículo 106.3 de la Ley 39/2015, por entender que no se basaban en ninguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 de la misma ley. A este respecto concluyó el Tribunal que se habían entrado a valorar razones jurídicas de fondo en la resolución, elevándolas a *causa decidendi*, por lo que la Administra-

ción no debió inadmitir las solicitudes, sino tramitarlas, no obstante lo cual afirma que han de ser resueltas en la sentencia las cuestiones de fondo planteadas, en aras de una tutela judicial efectiva.

Se trataba por lo tanto de determinar si los actos originarios, que devinieron firmes por no recurrirse en su momento, incurrieran en las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 de la Ley 39/2015 de haber lesionado un derecho fundamental susceptible de amparo constitucional (el derecho a la igualdad) y de haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido; vicios derivados de la posterior declaración de nulidad de pleno derecho del precepto reglamentario con base en el cual se dictaron.

Desestiman las sentencias comentadas las demandas partiendo de los artículos 72.2 y 73 de la LJCA, y de la consolidada doctrina jurisprudencial al respecto. En virtud de las citadas normas las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo, si bien no afectarán *por sí mismas* a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales.

En consecuencia, concluye el TSJ que no pueden apreciarse las causas de nulidad que se habían invocado, puesto que la nulidad del precepto reglamentario no podía afectar a la eficacia de los acuerdos firmes cuya revisión se había interesado, pues lo habían aplicado con anterioridad a su anulación. La expresión "*por sí mismas*" del artículo 73 de la LJCA, añade la Sala, posibilita acudir a la revisión de oficio de actos firmes cuando concorra en ellos alguna de las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, entre las que no se encuentra el haberse dictado el acto al amparo de una norma que sea posteriormente declarada nula.

Descartan las sentencias la vulneración del derecho la igualdad, pues no se da, entre los solicitantes de revisión y quienes sí recurrieron en plazo, la identidad que permita comparar términos idóneos.

Tampoco la anulación del artículo aplicado implica que el acto se hubiera dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Esperanza Puertas Pomar
*Directora General
de los Servicios Jurídicos.*





PROTECCIÓN AL MENOR: SANCIÓN POR VENDER PRODUCTOS RELACIONADOS CON EL SEXO EN MÁQUINAS DE VENDING 24 HORAS

Sentencia firme pionera en España que ha dictado el Juzgado Contencioso- Administrativo nº 5 de Zaragoza el 11-5-21, por la que confirma la sanción impuesta a la empresa titular de un establecimiento con máquinas expendedoras de vending 24 horas, por ofrecer productos relacionados con el sexo, sin que además el envoltorio de los productos deje lugar a duda alguna (bolas chinas en un envase con la publicidad consistente en una mujer con el torso desnudo y en ropa interior, un vibrador con forma de órgano sexual y una muñeca hinchable publicitada con la imagen de una mujer en ropa interior).

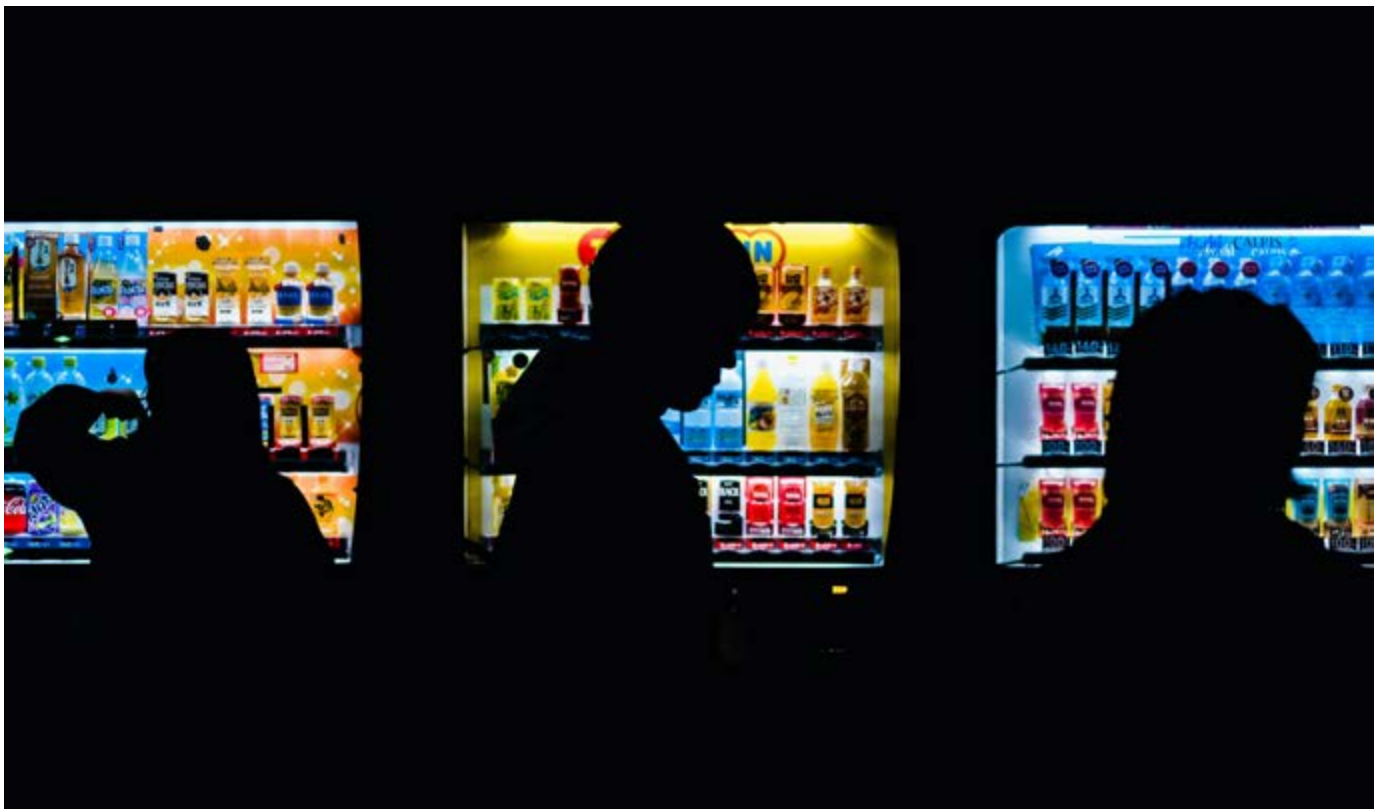
En la actualidad estos productos se venden en locales sujetos al Real Decreto 1189/1982, de 4 de junio sobre regulación de determinadas actividades inconvenientes o peligrosas para la juventud y la infancia, cuyo artículo 3 establece los requisitos que deben cumplir los establecimientos para poder este tipo de productos (condicio-

nes que no cumple un establecimiento de máquinas expendedoras de vending 24 horas, a pie de calle, sin ningún tipo de control de acceso de menores, con el escaparate visible que constituye la propia máquina expendedora...). La Sentencia se refiere a los establecimientos regulados en el citado Real Decreto, que no pueden tener escaparates visibles desde el exterior ni reclamo publicitario, y a los que un menor de edad tiene prohibido el acceso, exclusión que, como sigue diciendo la Sentencia, se justifica en función de la debida protección que se exige a quien aún no han alcanzado la edad mínima en la que tradicionalmente se fija un grado mínimo de madurez. Como dice la Sentencia, no tiene sentido alguno que un menor de edad no pueda adquirir productos como los que ahora nos ocupan en un establecimiento al que tiene vedado el acceso, dados los estrictos controles que se les aplican, y por otro lado, pueda conseguir los mismos productos en una máquina

de venta automática a la que no se aplica ninguno de los controles que sí se exigen por normativa a los establecimientos que venden esta modalidad de productos a pie de calle, y sin control alguno.

Por ello, la infracción está tipificada en el art 96. 3 v) y 44.3 de la LEY 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón, sin que el hecho de que los productos fueran denominados pornográficos y posteriormente erótico sexuales, incidan en modo alguno en la tipificación ni genere indefensión, ya que, precisamente, lo prohibido no es solo la venta o transmisión a menores de objetos que tengan contenido pornográfico, sino también de aquellos que comporten actitudes o conductas contrarias a los derechos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución y el vigente ordenamiento jurídico.

Diana Lázaro Laguardia
Letrada De La Comunidad Autónoma De Aragón.





ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL

LA “PROHIBICIÓN DE DESPEDIR” DEL RDL 9/2020 Y OTRAS CUESTIONES

Comentario de la Sentencia del Juzgado de lo Social nº 4 de Zaragoza, de 19 de marzo de 2021 (Autos 504/2020).

Una educadora infantil en una guardería es contratada temporalmente cada año, por obra o servicio, desde 1999, durante la duración de cada curso escolar, desde septiembre a julio incluido. Solo en el curso iniciado en 2019 fue contratada como trabajadora fija discontinua. En junio de 2020 le comunica su despido objetivo porque el centro ha permanecido cerrado, carece de clientes para el curso próximo y cesa en su actividad.

Varias son las cuestiones que surgen en el procedimiento de despido. La primera de ellas, la naturaleza del contrato. La modalidad contractual temporal utilizada era fraudulenta puesto que las tareas que realiza una educadora en un colegio es la actividad natural y ordinaria, y no cabe calificarla de autónoma o diferenciada de la actividad normal. La división de la docencia en cursos afecta a los alumnos, pero no al vínculo laboral, de ahí que deba ser calificado el contrato como indefinido.

En orden a la calificación del despido, se impone la improcedencia por varios motivos: la empresa no aporta dato alguno acerca de su situación económica, no pone a disposición de la actora el importe de la indemnización por el despido, ni acredita su falta de liquidez.

En relación a la infracción del art. 2 del RD-ley 9/2020, la conocida como “prohibición de despedir” se entiende, como la mayoría de resoluciones judiciales que han tratado esta cuestión, que el hecho de que las causas ETOP y la fuerza mayor que amparan las medidas de suspensión de contratos por la crisis COVID-19 no pueden ser entendidas como causas justificativas de la extinción del contrato de trabajo, ello equivale a que carecen de causa, y un despido sin causa ya ha sido calificado por el TS en jurisprudencia constante como improcedente, no nulo.

Un último debate se plantea respecto a la antigüedad de la trabajadora (y su repercusión en el montante de la indemnización correspondiente) por cuanto hubo una interrupción del contrato desde el 14/3/11 al 4/9/11 (5 meses y 20 días correspondientes a la

finalización del descanso por maternidad hasta el inicio del nuevo curso). En el concepto de unidad esencial del vínculo laboral el Tribunal Supremo ha huido de soluciones matemáticas, ni el módulo de tres meses es una barrera, sino que parte de un criterio realista, admitiendo interrupciones muy superiores a los 20 días del plazo de caducidad de impugnación de los despidos, máxime cuando la relación laboral se ha extendido en un periodo de tiempo dilatado. En el caso, la interrupción vino dada, aun sin excedencia voluntaria, de la lógica dedicación al cuidado del hijo y conciliación de vida familiar, retomando un nuevo contrato al curso siguiente, de forma que esta interrupción no rompe la unidad del vínculo laboral mantenido desde hace más de veinte años, concluyendo que la dedicación al cuidado familiar no debe actuar como circunstancia que empore el tratamiento indemnizatorio derivado de esta interrupción en concordancia con el espíritu interpretativo del art. 4 de la L.O 3/2007, de 22 de marzo.

Mariano Fustero Galve
Magistrado Juzgado Social nº 4 Zaragoza.





EFFECTOS DE LA FALTA DE PREAVISO EN REINCORPORACIÓN DE EXCEDENCIA

Solicitada prórroga por el trabajador a una situación de excedencia voluntaria, siendo denegada por la empresa que comunica que procederá a su baja en la fecha de finalización de la excedencia al no solicitar su reincorporación en el plazo fijado en convenio.

Presentada demanda de despido el Juzgado de lo Social de Teruel estima la improcedencia del despido. La Sentencia recurrida, en base a la STS de 24-2-2011, estima que si bien no cabe posibilidad de prorrogar la excedencia, la falta de preaviso de 30 días regulada en el convenio, al no establecerse cuál es la consecuencia de su incumplimiento, no puede conllevar el cese definitivo del trabajador.

La citada STS de 24-2-11 distingue dos situaciones: que el convenio fije las consecuencias del incumplimiento del periodo de preaviso, o que no

se establezca consecuencia alguna y siendo que no puede ser inocuo, el incumplimiento se traduce en una moratoria para la empresa en la reincorporación, equivalente al plazo incumplido, y siempre que la solicitud se efectúe antes de finalizar la excedencia concedida.

En el caso presente no ha habido ninguna solicitud de reincorporación por parte del trabajador, en ningún momento. Por tanto para el TSJ no es de aplicación la jurisprudencia en la que se basa la decisión de instancia.

Existe una segunda razón en la decisión judicial recurrida y es que el trabajador podía haber solicitado la reincorporación de forma extemporánea antes de la finalización de la excedencia.

Aquí en TSJ distingue dos momentos temporales, la decisión

del despido, comunicada en la contestación y denegación de la solicitud de la prórroga de la excedencia, y la fecha real de hacerse efectiva la extinción (el último día de excedencia). La magistrada de instancia entiende que puede desprenderse que la baja definitiva se llevará a cabo una vez cese el plazo de excedencia concedida. Es decir se considera que la comunicación de la empresa supone un despido por el hecho de haberse emitido antes de terminar la excedencia, ya que el trabajador todavía hubiera tenido tiempo de pedir la reincorporación, aun cuando fuera extemporánea. Al no ser atacada en ningún momento en el recurso esta decisión, el Tribunal no puede abordar de oficio dicha cuestión. Se desestima el recurso.

F. Javier Alcalde Pinto
Graduado Social.



A LOS CIUDADANOS LES PREOCUPA EL PATRIMONIO CULTURAL: ACTUACIONES DEL JUSTICIAZGO AL RESPECTO

La torre de la iglesia de mi pueblo se cae. La fachada del monasterio está llena de parches. Los ladrillos se desprenden de la iglesia sobre los coches. Se han cargado un arco gótico en las obras de un bar que fue muralla... ¿A nadie le importa un monumento de la época de Fernando VI?

Estas frases pueden leerse en quejas de ciudadanos que llegan al Justicia de Aragón y que dan lugar a expedientes en los que se reclama ayuda para evitar un deterioro mayor de alguno de los monumentos muy queridos por los habitantes de la Comunidad Autónoma. El patrimonio en peligro se extiende por las tres provincias, y principalmente en zona rural.

Entendemos la difícil respuesta económica que exige la conservación del ingente patrimonio de la Comunidad Autónoma, aunque para los ciudadanos es una obligación ineludible el preservar el patrimonio que a través de los siglos ha mantenido Aragón, y que va, por ejemplo, desde una construcción militar del siglo XVIII, catalogada como BIC y que se encuentra en estado de “ruina progresiva” en la provincia de Huesca, a iglesias de los siglos XVI y XVIII que sufren deterioro por abandono, erosión y desprendimientos en la provincia de Teruel.

Unas veces con mayor acierto y otras con acierto discutible, se ha abordado la reparación, rehabilitación y saneamiento de algunas de las obras arquitectónicas. Pero todavía quedan muchas, y la respuesta económica tienen que afrontarla los titulares de los inmuebles, que en ocasiones son públicos, y en otras, privados. La organización sin ánimo de lucro Hispania Nostra, dedicada a la defensa del patrimonio nacional tiene 114 monumentos en la lista

roja de los que precisan intervención urgente en Aragón, entre las que se cuentan la Ermita de San Saturnino de Aguascaldas, posiblemente originaria del siglo XI, en ruinas y a punto de derrumbarse por completo, la torre de Fernando VI de Hecho (DI 962/2018), del siglo XVI, a la que se le ha desplomado el lienzo norte, o la Iglesia mudéjar de San Miguel en Maluenda, en la provincia de Zaragoza, del siglo XIV-XV, en ruina progresiva y de la que únicamente quedan los muros perimetrales.

En la provincia de Teruel ha habido, sin embargo, dos torres mudéjares que han contado con la ayuda y financiación del Gobierno de Aragón, y cuyos expedientes se han tramitado en esta Institución, en las localidades de Godos y Lechago (expedientes DI-995/2019-8 y DI-724/2019-8). Dada la diferencia de cuantía recibida para la rehabilitación de una y de otra, desde el Justiciazgo se sugirió al Gobierno de Aragón que, para proceder a proteger todos los bienes declarados Bienes de Interés Cultural, elaborara un Informe técnico sobre el estado de conservación de los mismos, con el fin de que sirva de instrumento a la hora de priorizar la ejecución de las obras necesarias que garanticen la conservación de estas edificaciones.

Tras la Alarma Sanitaria y levantamiento progresivo de los confinamientos en el otoño-invierno de 20-2021, que han llevado a las sucesivas aperturas de movilidad y los paseos por las comarcas de nuestra Comunidad, los ciudadanos reclaman el turismo como gran motor económico que se apoya en la cultura y en los monumentos de una zona. Por tanto, han defendido el cuidado de construcciones, edificios y bienes a los que anteriormente se les concedía una impor-

tancia relativa. Expedientes nuevos sobre la recuperación de espacios o visitas a monumentos, que han presentado los ciudadanos al Justicia de Aragón, están los referidos a los asentamientos rupestres de Montoro de Mezquita en Teruel (Q 20/1072) y de Casbas (Q 21/765), o la conservación del Palacio de los Altarriba en Ilche-Permisán (Q21/320), ambos en la provincia de Huesca.

Puesto que es un problema la financiación de las obras de restauración, acondicionamiento o reparación, tanto si la titularidad es pública, como si es privada, cabría hacerse la pregunta de si merece la pena invertir en la rehabilitación y acondicionamiento de unas pocas edificaciones que precisan restauración –hablamos de dos o tres–, o abordamos una política que pretenda llegar a un número mayor de construcciones históricas y artísticas que precisan actuaciones urgentes de mantenimiento, en lugar de esperar a que empeore su estado y haya que invertir más cantidad o incluso reconstruir.

¿Conservamos o rehacemos? Esa es una pregunta que quedaría en el tintero y precisa ser respondida.

Ante esta disyuntiva, el Justicia de Aragón ha propuesto que los técnicos del Departamento competente en materia de patrimonio aborden un plan urgente de rehabilitación y saneamiento, y planeen las distintas fases y grados de urgencia para abordar obras que resultan inmediatas, posponiendo las que, por sus características, puedan ser acometidas en licitaciones posteriores, siempre dentro de una previsión de obras y un calendario.

María Jesús Cruz Gimeno
Asesora. El Justicia de Aragón.

LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS EN EL JUSTICIA DE ARAGÓN

El Justicia de Aragón tiene como misión principal la protección y defensa de los derechos y libertades, tanto individuales como colectivos, de los ciudadanos.

En el caso del Justiciazgo, sus competencias se centran desde el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 y sus posteriores reformas (1994, 1996 y 2007), en la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto, en la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación y en la defensa del Estatuto aragonés. Estas competencias las ejerce sobre la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, las entidades locales aragonesas y las comarcas, incluyendo los organismos autónomos y demás entes que de todas ellas dependan. También se encuentra dentro del marco competencial los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa.

El trámite habitual para que la Institución comience su labor de supervisión es por medio de la presentación de una “queja”, la cual dará lugar a la apertura de un expediente. Si bien, en ocasiones y dentro de una actitud tuitiva que deben llevar a cabo las instituciones, se inician expedientes de oficio para aquellas situaciones donde el Justicia así lo estime oportuno.

En relación con esta prerrogativa y con la competencia -de la que no disponen sus homólogos- sobre la Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, se vienen abriendo expedientes de oficio sobre normas de las administraciones aragonesas, tanto municipales como autonómicas, generalmente tras su publicación en fase de información pública en el correspondiente boletín.

De este modo se han llevado a cabo aportaciones a normas del Gobierno de Aragón como el proyecto de Decreto por el que se aprueba y regula el Mapa Sanitario de Aragón, el proyecto del Decreto por el que se crea el observatorio Aragonés por la convivencia y contra el acoso, así como en el proyecto de Orden por la que se modifica la Orden ECD/489/2016, de 26 de mayo, por la que se aprueba el currículo de la ESO y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad.

En el marco municipal, se han abierto expedientes por el proyecto de Ordenanza contra la contaminación acústica de Zaragoza, por la publicación de la Ordenanza Fiscal nº 29 reguladora de la tasa por otorgamiento de la licencia para la tenencia de animales potencialmente peligrosos de Belchite o a la ordenanza reguladora del tráfico y circulación en el municipio de Nonaspe. En otra ocasión ha sido el propio municipio el que ha pedido el asesoramiento de esta Institución so-

bre una norma, concretamente sobre el proyecto de ordenanza de animales de Albarracín.

La colaboración de esta Institución también se ha visto reflejada en la elaboración de normas autonómicas de rango leal, como es el caso de los anteproyectos de la Ley del Juego y de ley de derechos y deberes de los usuarios del sistema de salud en Aragón.

En todos ellos se han realizado resoluciones al comprobar que podían darse contradicciones con la normativa estatal o autonómica, con la consiguiente afección a los derechos de los aragoneses, mientras que en otros casos se han realizado propuestas con el fin de mejorar la normativa, tanto en la técnica, como en el fondo. Teniendo todas ellas una buena acogida por parte de las instituciones y administraciones aragonesas.

Por medio de este tipo de actuaciones el Justicia de Aragón trata de adelantarse a los problemas que puedan surgirles a los ciudadanos. Se busca una Institución proactiva y una búsqueda de la “no queja” por haber evitado el problema antes de que suceda.

David Acín Llera

Asesor de Atención a la Ciudadanía y del Área de Justicia e Interior.



LA RESTRICCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES SIN EL AMPARO DEL ESTADO DE ALARMA

Comentario a las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de mayo y 3 de junio de 2021

Una de las medidas fundamentales para el control de contagios en las crisis sanitarias es la restricción de derechos fundamentales. A raíz de la crisis sanitaria generada por la covid-19 se ha abierto en España un encendido debate jurídico en torno a la constitucionalidad o no de las distintas restricciones de los derechos fundamentales que se han venido realizando. Quede claro que lo que no se discute es sobre la necesidad de dichas restricciones, que no se pone en duda, sino sobre el modo en el que se han realizado y su ajuste a la Constitución y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

Entre las distintas discusiones especial importancia ha tenido el debate sobre si se pueden establecer toques de queda, confinamientos perimetrales o limitaciones a las reuniones familiares durante la no vigencia del estado de alarma. Para responder a esta cuestión son tres las preguntas que deben dilucidarse. En primer lugar, el tipo de norma que tiene que prever estas limitaciones. En segundo lugar, si en la legislación sanitaria están previstas estas limitaciones con la precisión que exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En tercer lugar, la constitucionalidad del sistema de ratificación judicial para restricciones generalizadas de derechos fundamentales.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha toma-

do posición en estas cuestiones mediante las sentencias núm. 719/2021, de 24 de mayo, y 788/2021, de 3 de junio. Ambas sentencias resuelven sendos recursos de casación contra el auto de 9 de mayo de 2021, dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, y el auto de 20 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares. Todo ello en virtud del nuevo recurso de casación previsto por Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo. En estas líneas voy a proceder a un comentario de ambas sentencias y, tal y como podrá comprobarse, la que aquí suscribe, si bien comparte el fallo, no así la argumentación utilizada por este Alto Tribunal.

Primeramente, el Tribunal Supremo se pronuncia acerca del instrumento jurídico idóneo para prever los confinamientos perimetrales (en la sentencia de 24 de mayo) o los toques de queda y las limitaciones al derecho de reunión (en la sentencia de 3 de junio). Descarta previamente el Tribunal Supremo que las restricciones generalizadas de derechos fundamentales puedan hacerse solo al amparo de la legislación de emergencia, pudiéndose realizar a través de una ley orgánica o una ley ordinaria, de acuerdo con los artículos 53.1 y 81 de la Constitución. A este respecto concreta que debe ser “la ley orgánica cuando la restricción prevista suponga desarrollo de alguno de los derechos proclamados en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I”, aunque esta reserva de ley orgánica solo se exige cuando se trata de “limitaciones a los derechos fundamentales de tal intensidad que les afectan esencialmente”. Estamos, pues, como puede comprobarse, ante un juicio de intensidad. Y es aquí donde, desde nuestro punto de vis-

ta, aparece la primera debilidad en la argumentación del Tribunal Supremo.

El 24 de mayo el Tribunal Supremo viene a señalar que los confinamientos perimetrales pueden considerarse “limitaciones puntuales” y no tienen por qué preverse en ley orgánica, admitiendo incluso la previsión de confinamientos perimetrales por ley autonómica. En cambio, el 3 de junio el Tribunal Supremo considera que el toque de queda nocturno y las limitaciones al derecho de reunión, por su “intensidad (la fuerza con que se incide en los derechos fundamentales) y la extensión (el número de personas afectadas en sus derechos fundamentales)”, “requieren de una ley orgánica que les proporcione la cobertura constitucionalmente exigible”.

Desde mi punto de vista, resulta inconsistente considerar que el toque de queda requiere de ley orgánica, mientras que el confinamiento perimetral no. Se trata en ambos casos de restricciones graves del mismo derecho fundamental (la libertad de circulación, art. 19 CE), una de carácter temporal (el toque de queda nocturno) y otra de carácter geográfico (la perimetral), generalizadas a una pluralidad indeterminada de individuos. Restricciones así son las que precisamente justifican el consenso exigido para sacar adelante una ley orgánica en el Congreso de los Diputados.

La otra cuestión sobre la que se posiciona el Tribunal Supremo es sobre si la legislación sanitaria estatal es suficientemente precisa para estas limitaciones. Aquí resulta necesario recordar que es jurisprudencia constitucional constante que un derecho fundamental puede ser restringido



“por medio de la ley, siempre que ello responda a un fin de interés general, y los requisitos y el alcance de la restricción estén suficientemente precisados en la ley y respeten el principio de proporcionalidad” (STC 76/2019, FJ 5). Si la ley que restringe el derecho carece de la precisión necesaria, «no sólo lesionaría el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), concebida como certeza sobre el ordenamiento aplicable y expectativa razonablemente fundada de la persona sobre cuál ha de ser la actuación del poder aplicando el Derecho (STC 104/2000, FJ 7, por todas), sino que al mismo tiempo dicha ley estaría lesionando el contenido esencial del derecho fundamental así restringido, dado que la forma en que se han fijado sus límites lo hacen irreconocible e imposibilitan, en la práctica, su ejercicio (SSTC 11/1981, FJ 15; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4, y 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 7).

Desde nuestro punto de vista, se presenta en este punto la segunda inconsistencia en la argumentación del Tribunal Supremo. Por una parte, en la sentencia de 24 de mayo, y en coherencia con haber señalado que los confinamientos podían preverse en ley ordinaria, el Tribunal Supremo admite que el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, está dotado de una “clara indeterminación final”, pero dicha indeterminación quedaría suplida por los artículos 26 de la Ley 14/1986 y 54 de la Ley 33/2011. Sin embargo, en ninguno de estos artículos se aprecia ninguna medida específicamente dirigida a limitar la libertad de circulación del art. 19 de la Constitución. A pesar de ello, y sin precisar cuál es la medida concreta que lo ampararía –ya que es im-

posible-, afirma que “este conjunto de preceptos ofrece suficientes precisiones, objetivas, subjetivas, espaciales, temporales y cualitativas para satisfacer la exigencia de certeza que han de tener los preceptos que fundamentan restricciones o limitaciones puntuales de derechos fundamentales”.

El Tribunal Supremo vuelve a esta argumentación en su sentencia de 3 de junio. Pero su inconsistencia es todavía mayor. Tras haber señalado que era necesaria ley orgánica para prever restricciones como el toque de queda y limitar reuniones, y tras afirmar que el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986 es “innegablemente escueto y genérico” –luego no reúne los requisitos de certeza exigidos jurisprudencialmente–, hace uso de las leyes ordinarias 14/2006 y 33/2011 para sostener que sí hay cobertura legal. ¿Pero no era necesario que la restricción de estos derechos se hiciera por ley orgánica?

Tras admitir –de manera muy discutible– en ambas sentencias la precisión legal necesaria para las restricciones generalizadas de derechos fundamentales, entra a valorar la proporcionalidad concreta de las medidas. Es en el juicio de proporcionalidad donde el Alto Tribunal se muestra riguroso y señala que “no bastan meras consideraciones de conveniencia, prudencia o precaución”, sino que las restricciones deben ser “indispensables”. Eso le lleva a no admitir el confinamiento perimetral en Canarias, ni el toque de queda o las restricciones al derecho de reunión en las Islas Baleares. En todos los casos por una falta de justificación suficiente de las medidas. Es decir, por un juicio ético del juez en lugar de por un criterio

racional de la ley. El debilitamiento del principio de legalidad es claro. Y la inseguridad jurídica también.

Por último, merece la pena detenerse en la posición del Tribunal Supremo en torno al sistema de ratificación judicial para restricciones generalizadas de derechos fundamentales introducido por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre. Este sistema de ratificación judicial está pensado para los casos en los que la limitación de los derechos fundamentales no esté prevista por ley. Así lo señala el Tribunal Supremo el 24 de mayo al señalar que las limitaciones «que deben ser objeto de ratificación son las que no están previstas sea por la legislación sanitaria sea por la de policía administrativa o por la correspondiente a otras materias». En definitiva, el juez sustituye al legislador en contra del principio de legalidad en materia de derechos fundamentales que establece la Constitución (arts. 53.1 y 81.1 CE). Pero si, como el propio Tribunal Supremo señala, “el tribunal no sustituye la imprescindible habilitación normativa en que ha de descansar la medida de que se trate”, el propio Tribunal Supremo debería haber planteado la cuestión de inconstitucionalidad, tal y como realizó el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Este no es un debate entre izquierdas o derechas. Es un debate sobre las garantías de nuestros derechos fundamentales y lo que estamos dispuestos a renunciar como ciudadanos frente al poder. En definitiva, es un debate sobre hasta dónde vamos a defender nuestro Estado constitucional de Derecho.

Eva Sáenz Royo

Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Zaragoza.

PRESENTACIÓN DE LA OBRA

25 AÑOS DE JURISPRUDENCIA ARAGONESA. EL DERECHO CIVIL ARAGONÉS APLICADO POR LOS TRIBUNALES (1995-2019)



El 6 de septiembre de 2021, en el Salón de la Corona del edificio Pignatelli, tuvo lugar la presentación de la obra *25 años de jurisprudencia aragonesa. El Derecho civil aragonés aplicado por los tribunales (1995-2019)*, editada por la prestigiosa editorial Tirant Lo Blanch en el año 2020. Esta obra ha sido financiada por el Gobierno de Aragón, a través de la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, dependiente de la Vicepresidencia del Gobierno de Aragón.

El estudio contenido en la obra ha sido coordinado por los catedráticos de Derecho civil, Carmen Bayod y José Antonio Serrano, y en la redacción de la misma han intervenido los investigadores del grupo IDDA (*Investigación y Desarrollo del Derecho civil de Aragón*) Elena Bellod, José Luis Argudo, Javier Pérez, Miguel Lacruz, Aurora López, Guillermo Guerrero y Fernando Agustín, así como la investigadora María Biesa y el profesor

de Derecho Financiero y Tributario, Antonio García.

En el acto de presentación intervinieron los coordinadores de la obra; D. Luis Estaún, Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos; D. Manuel Bellido, presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón; cerrando el acto el Vicepresidente del Gobierno aragonés, D. Arturo Aliaga; también estuvieron presentes diversas autoridades, los autores, y el Justicia de Aragón y su Lugarteniente.

La obra tiene como objeto analizar los últimos 25 años de jurisprudencia aragonesa recogidos desde 1995 hasta 2019 en la Revista de Derecho civil aragonés para poner al servicio de los prácticos del Derecho una herramienta en la que, de forma ordenada y de acuerdo a la regulación del vigente Código del Derecho foral de Aragón, se recopilen, resumidamente y sin reiteraciones, los pronuncia-

mientos emitidos por los Tribunales españoles (fundamentalmente aragoneses) que hayan conocido sobre Derecho civil aragonés, analizando su evolución y los problemas tratados en estos 25 años, incorporando, si es preciso, una visión crítica sobre los mismos.

Junto a ello se añaden cuatro estudios complementarios sobre Derecho interregional, Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, que tienen que ver con la aplicación del Derecho civil de Aragón, Cuestiones de Derecho fiscal en relación a la fiducia y un estudio sobre la jurisprudencia y el Derecho histórico.

Esta obra es un homenaje a la Revista de Derecho civil aragonés, pero también a los “recopiladores de jurisprudencia” de los siglos XIX y XX: Ripolles (1854-1895); Sainz de Varanda (1896-1926); Valenzuela Larrosa y Sancho Dronca (1926 a 1946). Y desde los años 40 (hasta 1977) la sección de jurisprudencia del Anuario de Derecho Aragonés a cargo habitualmente de José Lorente Sanz, mientras que de 1950 a 1967 Foro aragonés (Jesús Bergua) publicaba las sentencias, como a partir de ese año lo hizo el Boletín del Colegio de Abogados de Zaragoza o sus suplementos de Jurisprudencia aragonesa.

Carmen Bayod
J. Antonio Serrano
Catedráticos de Derecho Civil.



el Justicia de Aragón



**GOBIERNO
DE ARAGON**