

Rasgos generales

El año 2012, segundo de la VIII legislatura, ha estado profundamente marcado por la respuesta a la crisis económica, tanto o más que el anterior. En efecto, se ha vivido una intensa acción parlamentaria y de gobierno focalizada en la reducción del déficit y la contención del gasto público, materializada en el plan de equilibrio económico-financiero presentado en mayo de 2012, con el objetivo de recortar 257 millones de gasto en unos presupuestos que ya habían sufrido una reducción del 5% respecto de sus precedentes. Aunque las medidas propuestas por el ejecutivo aragonés eran menos drásticas que las adoptadas por sus pares, sin recurrirse a incrementos tributarios ni decrementos retributivos para el personal funcionario, la retención de créditos en educación (16 millones por trimestre) y en sanidad (53 millones anuales) se completaba con una congelación del 15% en subvenciones y asignaciones a diversos organismos públicos, una reestructuración del sector público empresarial por importe de 5 millones, la eliminación de personal eventual y la activación de sendos planes de racionalización del gasto corriente y de control tributario (con este último, la recaudación aumentaba en 6 millones de euros).

En el plano orgánico-político, se ha advertido una intensificación de la alianza conservadora de gobierno, en la medida en que el socio parlamentario (PAR) pasaba a integrarse –siquiera testimonialmente– en el Ejecutivo del PP con el nombramiento como Consejero de Industria e Innovación de Arturo Aliaga, que ya lo fue en la anterior legislatura. Con ello se quebraba de alguna manera la promesa electoral del presidente de la formación aragonesa –y ahora de las Cortes de Aragón– de no incorporarse al Gobierno con menos de 8 diputados, pero se manifestaba la alianza electoral suscrita entre ambos partidos a escala estatal. En este movimiento desaparecía el Departamento de Innovación y Nuevas Tecnologías regido por Modesto Lobón, que reemplazaba a Federico García López en el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente tras su cese por motivos de salud. A su vez, la conformación del nuevo Gobierno estatal determinaba la asunción de Mario Garcés como nuevo subsecretario del Ministerio de Fomento y su sustitución al frente del Departamento de Hacienda y Administración Pública a cargo de José Luis Saz Casado.

Sin que se resintiera el pacto de gobernabilidad, las luchas internas por el futuro liderazgo del PAR se reflejaban en algunos episodios de tensión entre los socios de gobierno: el portavoz parlamentario y ex consejero de Medio Ambiente Alfredo Boné manifestaba en las Cortes el descontento por los recortes del Gobierno estatal, lamentaba la recuperación por parte del Estado de las competencias en materia de policía fluvial en las cuencas intercomunitarias y la congelación de los fondos de desarrollo rural sostenible. Al mismo tiempo, los tres senadores del PAR (por cierto, como los demás senadores aragoneses del PP) votaban en la Cámara Alta a favor de una iniciativa que pretendía frenar la posibilidad de trasvases del Ebro, con la consiguiente sanción por romper la disciplina del grupo parlamentario popular en el que estaban integrados. Parece lógico que, a pesar de las alianzas, cada formación mantenga sus posturas políticas

incluso escenificando sus diferencias con el socio respectivo, sobre todo en asuntos identitarios. Cabe recordar que la devolución al Estado de las competencias sancionadoras en el dominio público hidráulico no se debe a una voluntad espontánea de las autoridades estatales, sino a la ejecución de la STC 32/2011, de 17 de marzo articulada en el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, *de medidas urgentes en materia de medio ambiente*.

También se han producido algunos cambios puntuales en el parlamento autonómico, en el que causaba baja en enero Ricardo Canals (PP), siendo sustituido por Ana Matilde Martínez. Asimismo, y aun manteniéndose la distribución proporcional de las Comisiones parlamentarias (8 PP, 6 PSOE, 2 PAR, 1 CHA y 1 IU), se producía un cambio en las permanentes, con la creación en el pleno de 9 de febrero de la Comisión de Industria e Innovación, que asumió parte de las funciones de la extinta Comisión de Innovación y Nuevas Tecnologías. Por su parte, y con respecto a 2011, la composición la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón también experimentaba cambios puntuales: Jesús Miguel Franco y Javier Lambán (PSOE) se incorporaron como miembros titulares en lugar de Florencio García Madrigal y Eva Almunia, mientras que Eduardo Peris (PP) reemplazaba a Ricardo Canals.

Más allá de las modificaciones en las instituciones públicas, hay que dar cuenta de las producidas en las cúpulas de los partidos aragoneses: Javier Lambán se hacía con las riendas del PSOE aragonés tomando el testigo de Marcelino Iglesias, que pasaba a ocupar un puesto junto con Carlos Pérez Anadón en la ejecutiva federal liderada por Alfredo Pérez Rubalcaba. Por su parte, la “Asamblea Nazional” de CHA aupaba a la presidencia de la formación al diputado autonómico José Luis Soro.

Por último, El Justicia de Aragón elaboró a lo largo de 2012 informes sobre el abono de la parte devengada de la paga extraordinaria de los empleados públicos, sobre la posible inconstitucionalidad del citado Real Decreto-ley 20/2012, sobre la modificación del régimen de horarios comerciales y sobre la posible inconstitucionalidad por invasión de competencias autonómicas del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud*.

Actividad normativa

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido diez leyes, de las que siete revisten carácter financiero y dos se dedican a la modificación de disposiciones anteriores, habiéndose además tramitado estas últimas en lectura única por el procedimiento especial con posibilidad de presentación de enmiendas.

La particularidad relativa a las normas financieras es la coincidencia en el mismo ejercicio de la aprobación de dos presupuestos por sendas leyes 1/2012, de 20 de febrero, *de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2012* y la 9/2012, de 27 de diciembre, *de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2013*, cada una con sus respectivas normas “de

acompañamiento” (3/2012, de 8 de marzo, *de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón* y 10/2012, de 27 de diciembre, *de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón*). Mayor importancia revisten los exponentes del llamado “Derecho de la crisis económica”, normas encaminadas a la disciplina presupuestaria dispuesta por la legislación de la Unión Europea, secuelas de la reforma del artículo 135 de la Constitución. Se trata, en primer lugar, de la Ley 5/2012, de 7 de junio, *de Estabilidad Presupuestaria de Aragón*, breve trasunto de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, *de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, que dispone la obligación de los entes locales de remitir información periódica de cara al seguimiento del cumplimiento del objetivo de estabilidad, recoge medidas de transparencia financiera respecto a todas las entidades y fases del circuito financiero autonómico y establece la regulación de un Fondo de contingencia destinado a las necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. En segundo lugar, la Ley 7/2012, de 4 de octubre, *de medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para garantizar la estabilidad presupuestaria* (tramitada en lectura única por el procedimiento especial con posibilidad de presentación de enmiendas), opera la adaptación al sector público aragonés al Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, procediendo a la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre a los empleados públicos, regulando los complementos retributivos en los supuestos de incapacidad temporal para el personal de la Comunidad, modulando la aplicación de la regulación de la prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal estatutario del servicio sanitario en edad de jubilación, y haciendo efectivos ciertos recortes de fondos públicos a los centros concertados, las comarcas, las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas. En la misma línea, la Ley 4/2012, de 26 de abril, *de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial* refuerza las medidas instrumentadas por el Decreto-ley 1/2011, de 29 de noviembre, particularmente en lo tocante a las sociedades mercantiles autonómicas, adaptando su régimen económico-financiero (adecuación a los principios y reglas de la normativa de estabilidad presupuestaria), de control (establecimiento de obligaciones de información y control a la Corporación Empresarial Pública de Aragón y a la Intervención General de la Comunidad), de contratación (previendo autorización previa para contratos de cuantía desde 12 millones de euros) y de recursos humanos (sometimiento al régimen de incompatibilidades del personal directivo, prohibición de indemnización por cese y vinculación de su productividad al cumplimiento de objetivos).

En cuanto a las normas de reforma, la Ley 2/2012, de 23 de febrero, *de modificación de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón* introduce ajustes puntuales en la atribución de competencias relativas a la gestión de los valores mobiliarios, instrumentos financieros y participaciones sociales de titularidad autonómica, con el objetivo de agilizarla; mientras que la Ley 6/2012, de 21 de junio, *por la que se modifica la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón*, pretende mantener la exención del canon de saneamiento para los usuarios de poblaciones afectadas por la revisión o la modificación de los proyectos o los contratos de concesión de obra pública de sus instalaciones de depuración de aguas motivada por la crisis de los planes autonómicos. De paso, se aprovecha la ocasión para dar carta de naturaleza legal al Convenio entre la Comunidad Autónoma y el municipio de Zaragoza que determina la aportación de éste a las cargas

generales de aquélla en materia de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración, señalando la cuantía y el procedimiento para su actualización.

Finalmente, la Ley 8/2012, de 13 de diciembre, *de autoridad del profesorado en la Comunidad Autónoma de Aragón* es la única norma sustantiva de la Comunidad emanada a lo largo del ejercicio, que responde a la preocupación del personal docente ante las agresiones físicas o verbales recibidas en el ejercicio de sus funciones por parte de algunos discentes y sus familiares, atribuyéndoles la condición de autoridad pública a efectos coactivos y represores.

En el capítulo de las normas de urgencia, y en el marco de la incipiente reforma bancaria, el Gobierno de Aragón aprobó un solo Decreto-Ley, el 1/2012, de 21 de febrero, *de medidas en materia de Cajas de Ahorros* (convalidado por el Pleno de las Cortes de Aragón el 9 de marzo de 2012), con el propósito de suspender los procesos de renovación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros aragonesas que cuenten con entidades bancarias (solo hay dos: Ibercaja y Caja de la Inmaculada) hasta la aprobación de la adecuación de la normativa autonómica al Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero.

Relaciones de cooperación y conflicto

En lo tocante a las relaciones con el Estado, cabe dar cuenta de la reunión en el mes de julio de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, comisión que no se convocaba desde el año 2009 y que ha pasado a ser presidida por el presidente de las Cortes de Aragón José Ángel Biel (PAR) a pesar de los informes jurídicos de dicho órgano que desaconsejaban la simultaneidad. La reunión tuvo un carácter meramente protocolario, más allá de la afirmación de un compromiso con las comarcas y el singular modelo territorial de la Comunidad aragonesa, basado en la comarcalización.

Por lo que respecta a la presencia de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional, cabe dar cuenta de tres pronunciamientos: las STC 6/2012 de 18 de enero, 184/2012 de 17 de octubre y 245/2012, de 18 de diciembre.

La primera de las citadas, sobre la base de la ponencia del magistrado catalán Eugeni Gay pero con nada menos que cuatro votos particulares de radical disenso, resuelve el conflicto positivo de competencias interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el ejercicio del derecho de retracto por parte de la Diputación General de Aragón respecto de determinados bienes procedentes del Monasterio de Sijena que en su día fueron adquiridos por aquélla. La sentencia hace prevalecer la competencia de la Comunidad que ya estaba protegiendo dichos bienes en su territorio (Cataluña) sobre la de la Comunidad que intenta la protección en cumplimiento de su mandato estatutario de recuperar el patrimonio cultural situado fuera del propio territorio (Aragón), dirimiendo un conflicto de legalidad ordinaria impropio de la jurisdicción constitucional, referido tanto a la naturaleza de bienes de interés cultural de las obras en lid como a la naturaleza del derecho de retracto. En efecto, el conflicto no versaba en realidad sobre la titularidad de unas competencias concretas, sino sobre la aplicación

por parte de una Comunidad de la legalidad ordinaria: en esencia, se planteaba si los bienes en cuestión formaban parte o no del monumento protegido. A decir verdad, Cataluña no había ejercido ninguna competencia propia a través de la adquisición de los bienes, ya que una compraventa civil no supone actuación de potestad alguna. Las Administraciones públicas pueden adquirir bienes en general o bienes del patrimonio cultural sin que esa adquisición conlleve la asunción de una competencia administrativa exclusiva e inexpugnable. Sorprende además la indiferencia del Tribunal Constitucional hacia el lugar de procedencia de los bienes retenidos en Barcelona, un hecho relevante que, de haber sido tenido en cuenta, habría determinado una solución idéntica a la que la propia Comunidad catalana reclamó -con éxito- en el caso de los “papeles de Salamanca”. Pues bien, la sentencia deja sin contenido la norma del Estatuto de Aragón y vulnera gravemente el principio general de preferencia de la conservación del patrimonio cultural en su lugar de origen, principio rector tradicional de nuestro Derecho del patrimonio cultural y que se opone al colonialismo cultural propio de siglos pretéritos.

Por su parte, la STC 184/2012 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón frente a determinados preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, *de calidad de la educación*, cuya derogación en 2006 supuso la drástica reducción del objeto de controversia. La sentencia rechaza en bloque las denuncias relativas al pretendido exceso en la fijación por parte del Estado de la normativa básica en materia educativa, tanto en el plano legal como en el meramente ejecutivo, así como la alegación de la vulneración del principio de reserva de ley y de Ley Orgánica. El Tribunal considera que los argumentos autonómicos en torno a la ilegítima asunción de competencias ejecutivas por parte del Estado son quejas meramente preventivas, y reprocha a los recurrentes su excesiva generalidad argumental y su voluntad de obtener una declaración puramente interpretativa.

Finalmente, la STC 245/2012 resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, *del sector ferroviario* por el Parlamento de Cataluña y los gobiernos de Extremadura, Cataluña, Principado de Asturias, Aragón y Castilla-La Mancha. Tres son los reproches de inconstitucionalidad hacia la norma recurrida: la configuración de un sistema común de transporte de modo unilateral por parte del Estado, en lugar de recurrir a la coordinación e interconexión de redes gestionadas por las respectivas Administraciones competentes; la indebida extensión de la competencia estatal a todas las infraestructuras ferroviarias esenciales; y la utilización exclusiva del criterio del interés general, sin complementarlo con el criterio estrictamente territorial (ubicación de la infraestructura). La sentencia, que persevera en la interpretación del sistema de distribución de competencias en materia de infraestructuras de transporte sentado en la STC 65/1988 a propósito de las carreteras estatales, declara la constitucionalidad de la ley estatal, excepto de su disposición adicional novena relativa al Catálogo de Líneas y Tramos integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General, un listado para cuya a su recurrir a criterios que no tienen amparo en el art. 149.1.21 de la Constitución para cuya formulación solo se prevé atender al criterio del interés general.

Además de los conflictos en el plano constitucional, resulta digna de mención la serie de controversias que han enfrentado a las comunidades de Aragón y Cataluña en la arena jurisdiccional ordinaria, por tratarse de asuntos inveterados pero que van ofreciendo nuevas facetas y dimensiones. El Gobierno de Aragón, aun acatando la STC 6/2012, persistía en su defensa de la integridad del Monasterio de Sijena instando la nulidad de las ventas de las 119 piezas que las monjas sanjuanistas entregaron a la Generalitat en 1983 y 1992 a cambio de unos 300.000 euros. La falta de la preceptiva autorización administrativa para la venta, y la pretendida ruptura de la indivisibilidad jurídica del cenobio catalogado como monumento nacional daban sustento a una demanda civil que era admitida a trámite por el juzgado de instrucción nº 1 de Huesca. Casi simultáneamente, el Gobierno autonómico procedía a la catalogación de 24 de los otros bienes sacros ubicados fuera de Aragón, los de las parroquias de Barbastro-Monzón (vulgo los “bienes de la Franja” o “de las parroquias del Aragón oriental”). La impugnación de esta catalogación ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón pro parte de la Generalitat de Cataluña no se hacía esperar, tratando de extrapolar el tratamiento dado por el Tribunal Constitucional al caso de los bienes de Sijena. En medio de todo este fragor procesal, el juzgado de lo contencioso-administrativo leridano que conocía del recurso interpuesto en 2009 por el Gobierno de Aragón para reclamar la devolución de las 113 piezas sacras de las parroquias del Aragón oriental, fallaba a favor de Cataluña reconociendo su competencia para proteger dichos bienes. Por supuesto, esta decisión era recurrida por el Gobierno aragonés, aduciéndose -con acierto- que la competencia para catalogar un BIC no puede ser itinerante ni quedar a cargo de la Comunidad donde circunstancialmente radique los bienes en cuestión. En efecto, la declaración de interés cultural solo tiene que ver con el territorio donde resida el propietario de las piezas pues, de otro modo, quedaría bloqueado en la práctica el tránsito de bienes culturales entre Comunidades Autónomas, temerosas de que la anfitriona ocasional recurriera a actuaciones administrativas para retener la posesión de modo perpetuo. Nótese, por lo demás, que la sentencia del tribunal leridano no afecta al fondo de la cuestión, que sigue indiscutido: la propiedad de los bienes en litigio a manos del obispado de Barbastro-Monzón y la pendencia del deber jurídico de reintegro de los bienes a las parroquias aragonesas.

Otra controversia también localizada en territorio catalán, pero con una contraparte esta vez estatal, daba lugar a la interposición por parte del Gobierno de Aragón de un recurso contencioso-administrativo al más alto nivel. En efecto, el Real Decreto 1422/2012 de 5 de octubre, *por el que se establecen las servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Lleida-Alguaire*, fue adoptado sin participación alguna de la Comunidad Autónoma de Aragón ni de los municipios oscenses afectados - Albelda, Alcampell, Algayón, Altorricon, Binéfar, Castillonroy, Esplús, Monzón, Peralta de la Sal, San Esteban de Litera y Valcarca-. La defensa de éstos, abanderada por el ejecutivo autonómico, pasaba por cuestionar la necesidad de que la Generalitat de Cataluña emita un informe preceptivo sobre los desarrollos urbanísticos de los citados municipios, lo cual incumpliría el principio general de territorialidad de las competencias.

Por último, y ya dentro del ámbito exclusivamente aragonés pero con una cierta dimensión externa, cabe dar cuenta de la importantísima Sentencia del Tribunal Supremo del 30 de enero de 2012. La resolución debería significar un cambio

ARAGÓN

jurisprudencial de hondo calado para la tributación en Aragón, pero también y sobre todo para la aplicación efectiva y plena del Derecho civil propio de la Comunidad. Esta decisión se separa expresamente de la doctrina anteriormente vigente, sentada en la STS de 31 marzo de 2004, en virtud de la cual se sometía a liquidación provisional a cuenta el Impuesto de Sucesiones a las herencias sujeta a la llamada “fiducia aragonesa”. Con semejante criterio tributario, amparado jurisprudencialmente, la figura foral quedaba enervada en la práctica, produciéndose sobre todo una vulneración del principio de capacidad contributiva proclamado en el artículo 31.1 de la Constitución. Recuérdese que el funcionamiento de la fiducia, empleada en una de cada cuatro sucesiones testadas en la Comunidad, determina que el cónyuge supérstite pueda disponer y partir la herencia entre los sucesores y beneficiarios, cuando considere y en las proporciones que estime oportunas: una liquidación tributaria puntual en el momento del fallecimiento del causante, en estos casos, implica una tributación totalmente desconectada de la producción del hecho imponible, que puede no llegar a producirse nunca o hacerlo en proporciones muy distintas a las estimadas por la hacienda aragonesa (el impuesto en cuestión, como es sabido, se halla cedido a las Comunidades Autónomas). La nueva jurisprudencia augura un cambio en la fiscalidad que, además de tender hacia una justicia tributaria desatendida hasta la fecha, supondrá un libre y pleno ejercicio de los derechos civiles por parte de los aragoneses.
