

El año 2014, tercero de la VIII legislatura, ha vuelto a evidenciar las inmensas dificultades que afrontan las Comunidades Autónomas para contener el déficit público, así como las limitaciones de nuestro sistema de descentralización territorial desde un punto de vista financiero. En el caso aragonés se constató un desfase entre ingresos y gastos de 346 millones de euros al cierre del tercer trimestre del año (sin que el adelanto del cierre contable al 6 de octubre auspiciara un estancamiento de esta cifra), remontando el déficit hasta un 1,03% del PIB (inferior a una media autonómica del 1,14%, pero superior al objetivo asignado del 1%). A pesar de reflejar un incumplimiento irreversible del objetivo de déficit, el desfase no se ha proyectado sobre la formación del presupuesto para 2015, a la espera de cierta indulgencia por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de cara a la aprobación del oportuno plan de ajuste.

No se han advertido novedades en el capítulo de la conflictividad constitucional, constatándose una sola intervención de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón en torno a las discrepancias surgidas en relación con varios preceptos de la Ley de modificación de la Ley de espacios naturales protegidos de Aragón, probablemente debidas a la atribución en exclusiva al Gobierno de Aragón de la facultad de autorizar actuaciones, planes o programas sectoriales contradictorios con los instrumentos de planificación ambiental por razones imperiosas de interés público. Importa destacar, no obstante, que la Comunidad Autónoma se ha alineado con tantas otras en la postura contumaz a la aplicación en su territorio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, *de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, mediante la emisión de una Circular de la Dirección General de Administración local. En ella, el Gobierno de Aragón mitigaba el impacto pretendido por la reforma local en lo tocante a la recentralización autonómica de las competencias municipales en materia de servicios sociales, sanidad y educación, al demorar dicho traslado competencial hasta la oportuna modificación de las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales, tal como establecen las propias disposiciones adicional decimoquinta y transitorias primera y segunda de la citada ley estatal. Sin oponer recurso alguno ante el Tribunal Constitucional, el Gobierno de Aragón afirma que la reordenación competencial operada por la citada Ley 27/2013 “altera la distribución constitucional de competencias entre el Estado y (la) Comunidad Autónoma”, al impedir que la “legislación sectorial ... de la Comunidad Autónoma... atribuya las competencias de los municipios, tal y como señala el art. 2 de la propia LRBRL así como por el propio Estatuto de Autonomía aragonés... en su art. 71.5º (...)”.

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido una decena de leyes, recogiendo en este año la demorada aprobación de la Ley de presupuestos de

la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2014 (Ley 1/2014, de 23 de enero) y su consabida norma de acompañamiento (Ley 2/2014, de 23 de enero, de *Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón*). En particular, esta segunda ley cobra cierta importancia dados sus contenidos: en el capítulo de medidas tributarias, se recogen ciertas ampliaciones de beneficios fiscales autonómicos ya consolidados y se introducen otros novedosos (por ejemplo, las deducciones en el IRPF por adquisición de material escolar, por seguros de salud, por el nacimiento o adopción del primer y/o segundo hijos para residentes en municipios de menos de diez mil habitantes); asimismo, en cuanto a los impuestos propios medioambientales, se reducen los tipos aplicables a las grandes áreas de venta y cambia la denominación del “canon de saneamiento” por la de “impuesto sobre la contaminación de las aguas”. Las medidas administrativas se cifran en múltiples reformas adoptadas sobre la legislación vigente, entre las que cabe destacar las relativas a la vivienda protegida (reducción de plazos para la descalificación de viviendas protegidas, supresión de la Comisión de Reclamaciones sobre Vivienda Protegida y reintroducción del recurso de alzada) o al patrimonio cultural (incorporación al Sistema de Archivos de Aragón de todos los archivos públicos y privados que custodian fondos de interés para Aragón, por ejemplo, el de la Corona de Aragón). También se traduce a norma legal el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la modificación de la *Ley 5/2012, de 7 de junio, de Estabilidad Presupuestaria de Aragón* (un Acuerdo alcanzado en abril de 2013 del cual resultaba una nueva redacción de la citada norma autonómica para hacerla compatible con la estatal, pero que requería su incorporación en una norma legal expresa). A este dúo se suma, esta vez ya al final del ejercicio y en cumplimiento de los plazos debidos, la oportuna dupla sucesora (Leyes 13/2014, de 30 de diciembre, de *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2015* y 14/2014, de 30 de diciembre, de *Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón*). Entre las medidas fiscales cabe destacar la minoración de la carga tributaria correspondiente al IRPF, la creación de una nueva deducción por gastos de guarderías y centros de educación infantil para hijos menores de tres años, la ampliación del horizonte temporal de aplicación del tipo reducido para adquisición de vivienda habitual por parte de familias numerosas en el ITP, el incremento de la bonificación para familiares en el Impuesto de sucesiones y la revisión de la regulación de la suspensión del acto impugnado en el procedimiento económico-administrativo con un doble objetivo tasándose los supuestos de suspensión y el órgano competente para resolver cada uno de ellos. En cuanto a las medidas en materia administrativa, éstas abarcan diversos campos (turismo, pesca, protección civil, carreteras, transportes, universidades, vivienda protegida) tratándose de reformas puntuales de interés técnico, acaso salvo la modificación de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés de 1999 para cohesionarla con la Ley de lenguas de 2013, trocando las menciones expresas al aragonés y al catalán de la versión originaria de aquella con las alusiones más genéricas de ésta a las –lenguas aragonesas con sus modalidades lingüísticas de uso predominante en las áreas septentrional y oriental de la Comunidad Autónoma–.

Dentro de las leyes sustantivas destacan cuatro, dedicadas a la modificación de textos anteriores. Tal es el caso de la Ley 3/2014, de 29 de mayo, que modifica la 15/2006, *de Montes de Aragón*: se amplía hasta 15 años el plazo de no laboreo para considerar como monte los terrenos agrícolas abandonados, se cifra en 2.000 m² la nueva superficie de los enclaves forestales, se simplifican los procedimientos administrativos (exclusión de los montes demaniales de las concentraciones parcelarias, aumento de los plazos de revisión de los planes de ordenación de recursos forestales y sus instrumentos de desarrollo, introducción de un “deslinde abreviado”, sustitución de la autorización administrativa por la comunicación previa para ciertas actuaciones en montes públicos no catalogados...) y se revisan ciertas regulaciones en general (concesiones para uso privativo en montes catalogados, autorización provisional del uso privativo de los montes catalogados por encima de un año, revisión de los fondos de mejora, circulación con vehículos a motor por pistas forestales, fomento de la ganadería extensiva, inclusión de aprovechamientos micológicos en el régimen sancionador, previsión de condonaciones de deudas con la Administración en caso de rescisión de consorcios o convenios forestales cuando los montes sean declarados de utilidad pública o protectores).

En la misma línea, la Ley 6/2014, de 26 de junio modifica la Ley 6/1998, *de Espacios Naturales Protegidos de Aragón* para adaptarla al nuevo contexto normativo estatal básico, comunitario e internacional. Se mantienen las categorías tradicionales de espacios protegidos, pero clarificándose su procedimiento de declaración, extendiendo a todas las categorías la posibilidad de contar con zonas periféricas de protección y áreas de influencia socioeconómica, posibilitando la creación de espacios transfronterizos, reduciéndose los trámites para aprobar los PORN, y desarrollándose las figuras de las áreas naturales singulares, para dar cabida a los LICs, ZECs, ZEPAs, Geoparques, y Reservas Naturales Fluviales. También se introducen los acuerdos voluntarios de custodia, y se procede a una extensa revisión del procedimiento sancionador en la materia.

Por su parte, la Ley 8/2014, de 23 de octubre, modifica la 4/2009, de 22 de junio, *de Ordenación del Territorio de Aragón*. Varios son los contenidos introducidos: un nuevo régimen de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (que reubica la regulación de esos instrumentos en la normativa de ordenación del territorio, y los abre a la iniciativa privada), la previsión de medidas generales y técnicas de protección del paisaje (Mapas de Paisaje, Estudios de Impacto Paisajístico), la regulación del reparto de los fondos de cohesión territorial, la simplificación del procedimiento para la emisión de dictamen autonómico sobre los planes y proyectos estatales, y la inclusión de mecanismos para un diseño de las políticas sectoriales que tome en consideración el impacto territorial de las mismas.

Finalmente, la Ley 7/2014, de 25 de septiembre, modifica la 7/1984, de 27 de diciembre, *reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón* para incluir en su ámbito de aplicación las cuestiones relativas a la organización territorial de la Comunidad Autónoma o a la planificación general de la actividad económica, reducir el número de firmas necesarias para poder presentar una proposición (de 15 a 12.000), suprimir la exigencia de motivación

de las proposiciones, y ampliar de 6 a 9 meses el plazo para la recogida de firmas (admitiendo las electrónicas). También se prevé el abono a la comisión promotora por parte de las Cortes de los gastos de difusión de la proposición y de recogida de firmas, aumentando el límite a 20.000 euros.

Junto a estas cuatro leyes de reforma cabría ubicar la 11/2014, de 4 de diciembre, *de Prevención y Protección Ambiental de Aragón*, por cuanto reemplaza a la Ley 7/2006, de 22 de junio, *de protección ambiental de Aragón* incorporando a un nuevo texto las nuevas coordenadas legales en materia de acceso a la información participación ambiental, calidad del aire, patrimonio natural, residuos y suelos contaminados, evaluaciones ambientales, emisiones industriales, prevención y control integrados de la contaminación. Se trata de un ejercicio de completa adaptación de la legislación aragonesa al vigente marco normativo básico estatal, al que se añade la preocupación por la simplificación de procedimientos y trámites y la reducción de cargas administrativas para los promotores y ciudadanos afectados por la intervención administrativa ambiental.

Más allá de estas leyes de reforma, cabe dar noticia de otras cinco de nueva institución. La primera de ellas es la Ley 4/2014, de 26 de junio, *de Fundaciones Bancarias de Aragón*, que desarrolla la regulación básica estatal contemplada en la Ley 26/2013, de 27 de diciembre *de cajas de ahorro y fundaciones bancarias*. Aunque esta ley también modifica la 1/1991, de 4 de enero, *reguladora de las Cajas de ahorro en Aragón* redefiniendo estas instituciones como “entidades de crédito de carácter fundacional y finalidad social cuya actividad financiera principal se oriente a la captación de fondos reembolsables y a la prestación de servicios bancarios y de inversión para clientes minoristas y PyMEs”, su propósito parece vano dada la desaparición de las cajas de ahorro que operaban en el territorio aragonés y la improbable refundación de otras nuevas. La ley se aplica a las fundaciones bancarias con domicilio en Aragón cuyas funciones se desarrollen principalmente en dicha Comunidad, y que mantengan una participación superior al 25% en los derechos de voto de la entidad de crédito (tal es el caso de la fundación Ibercaja, sucesora de la principal caja de ahorro ya extinta de matriz aragonesa: la otra, fundación CAI-ASC, al no alcanzar este porcentaje, pervive como fundación ordinaria con especialidades). La norma regula la composición del patronato, los requisitos de los patronos, su sistema de designación (el 25% se reserva a las Cortes de Aragón) y su régimen de incompatibilidades. La ley diseña un modelo de financiación de la obra social con cargo a excedentes de las fundaciones, incluidos los rendimientos procedentes de su condición de accionista de una entidad financiera que no se destinen a reforzar los recursos propios.

La segunda de las normas monográficas, la Ley 5/2014, de 26 de junio, *de Salud Pública de Aragón*, procede a una reestructuración de todos los servicios de salud pública, bajo la coordinación de la Administración autonómica y la operación del Laboratorio de Salud Pública de Aragón. La norma distribuye las competencias en la materia entre las Administraciones autonómica, local, y comarcal; reorganiza territorialmente los servicios autonómicos mediante las áreas de salud pública y crea el Consejo Aragonés de Salud Pública como órgano de consulta y participación. Se prevé la creación de una cartera autonómica

de servicios de salud pública, que incluya la promoción y educación, la seguridad alimentaria, la salud laboral o la farmacovigilancia.

La tercera ley, la Ley 9/2014, de 23 de octubre, *de apoyo a las familias de Aragón*, de marcado tenor programático, recoge una vasta serie de medidas –más o menos concretas, pero todas sujetas a la tempestiva dotación presupuestaria– de promoción y apoyo a la institución familiar, en particular a las denominadas “de especial consideración”, que la ley distingue por sus particulares circunstancias derivadas de su configuración o situación social, personal o familiar (numerosas, monoparentales y con dependientes o discapacitados a cargo, vulnerables en general). A título de ejemplo, cabe citar instrumentos para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral tales como el fomento de la implantación de horarios racionales; o la creación de las Escuelas de Familias, la puesta en marcha de servicios de orientación y mediación familiar y de puntos de encuentro familiar; y el diseño de políticas públicas de apoyo a la maternidad (información y asesoramiento, asistencia especializada transversal, atención específica a mujeres embarazadas sin apoyo sociofamiliar y a menores gestantes, red de puntos de lactancia).

Especial significado político reviste la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, *de aguas y ríos de Aragón*, fruto de una proposición de ley cursada por el PAR en las postrimerías de la legislatura precedente, y expresión legal de la especial sensibilidad aragonesa respecto de la cuestión hídrica. Esta extensa ley (supera el centenar de artículos) se ubica en las fronteras de lo posible en cuanto al techo competencial en materia de aguas: de hecho, su aplicación se encuentra mayoritariamente supeditada a la voluntad de la Administración estatal, especialmente en lo concerniente a la entrega material de las competencias para la gestión de la “reserva hídrica” prevista en el Estatuto de Autonomía. En efecto, este volumen de agua asignado a la Comunidad Autónoma para uso o aprovechamiento exclusivo de los aragoneses en su territorio se contempla también en el plan hidrológico de la demarcación del Ebro, aprobado por Real Decreto 129/2014, de 28 de febrero. Sin embargo, la norma estatal precisa claramente que las asignaciones y reservas de caudales se establecen por sistemas de explotación, coincidentes en su ámbito con las denominadas Juntas de Explotación, integradas plenamente en los organismos de cuenca, estructurantes de la Administración estatal de las aguas intercomunitarias. Por el contrario, buena parte de la ley aragonesa introduce un modelo de gestión entendiendo que la gestión de la citada “reserva hídrica” es de interés exclusivo de los aragoneses y no afecta a otras Comunidades Autónomas, pudiendo sustraerse a la administración y control por parte de los organismos de cuenca (Confederaciones del Ebro, Tajo y Júcar) encargados de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad. Se hace necesario, pues, un traslado material de competencias por parte de las autoridades estatales para activar la mayoría de los mecanismos dispuestos en la ley aragonesa. No obstante, procede apuntar que tal traslado, en su caso, sería (es) contrario a los principios de unidad de gestión de la cuenca y de no fragmentación de la misma según los confines geográficos de sus Comunidades Autónomas integrantes, según resulta de la doctrina sentada en las SSTC 30 y 32 de 2011 respectivamente. Más allá de estas cuestiones, la norma regula aquellos aspectos hídricos en los que la Comunidad Autónoma ostenta

competencias ejecutivas exclusivas, tales como las aguas minerales y termales, así como los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés propio. Por último, en la norma se integran otros contenidos ya obrantes en leyes anteriores (por ejemplo, la organización hidráulica aragonesa –Instituto Aragonés del Agua, Comisión de Autoridades Competentes de Aragón y Comisión del Agua de Aragón–, el régimen del redominado “Impuesto sobre la contaminación de las aguas” y la regulación del informe preceptivo autonómico sobre obras hidráulicas estatales y las propuestas de trasvases que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma), junto con otros de nuevo cuño (por ejemplo, la creación de sendos registros –de aguas de Aragón y de seguridad de presas, embalses y balsas de Aragón–).

Finalmente, cierra el capítulo de leyes aragonesas promulgadas en 2014 la 12/2014, de 18 de diciembre, *de medidas para la efectiva integración del Consorcio Aragonés Sanitario de Alta Resolución en el Servicio Aragonés de Salud*, una ley “de caso único” arbitrada para disponer la absorción por parte de la administración sanitaria de la Comunidad Autónoma de una entidad jurídica pública sanitaria resultante un convenio suscrito por el Gobierno de Aragón, los ayuntamientos de Ejea de los Caballeros, Jaca, Fraga y Tarazona y la Mutua de Accidentes de Trabajo de Zaragoza. La norma regula la condición en que queda el personal del Consorcio tras la subrogación en sus contratos por la Administración (el personal laboral indefinido se incorpora en plazas “a extinguir”, impedido para participar en procedimientos de estatutarización directa o en los concursos de traslados; el personal laboral fijo se integra en esa misma condición, pero pudiendo optar a la estatutarización; y el personal laboral temporal mantiene sus plazas y modalidad del contractual de origen).

En el capítulo de las normas de urgencia cabe resaltar el Decreto-ley 1/2014 de 9 de enero, del Gobierno de Aragón, *de medidas para la ejecución de las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2010 y del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de febrero de 2012* (ambas sentencias anulatorias de las respectivas ofertas de empleo público para 2007 y 2011, por haber omitido éstas todas las plazas vacantes en su día cubiertas por funcionarios interinos). Los mandatos judiciales requirieron al Gobierno de Aragón para que en un plazo de seis meses aprobase los decretos complementarios a las ofertas de empleo público citadas. En cumplimiento de dichos mandatos, a lo largo del año se ha procedido a la denominada “macroconvocatoria” de empleo público, algo que previsiblemente volverá a dar lugar a una pausa en ya de por sí ralentizado ritmo de renovación de los efectivos humanos de la Administración autonómica.

Por último, el Gobierno ha aprobado a lo largo del año sendos textos refundidos de leyes autonómicas (la de Urbanismo de Aragón por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, y la de Cooperativas de Aragón por Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto).

Asimismo, cabe dar cuenta de algunas iniciativas reglamentarias de relevancia adoptadas a lo largo del año. En este sentido cabe destacar la regulación de la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales y extraordinarias (Decreto 16/2014, de 4 de febrero), de los locales de juego (De-

creto 39/2014, de 18 de marzo), de la certificación de eficiencia energética de edificios y su registro (Decreto 46/2014, de 1 de abril), de la recolección y el aprovechamiento de setas silvestres en terrenos forestales (Decreto 179/2014, de 4 de noviembre), de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual con ánimo de lucro (Decreto 81/2014, de 27 de mayo), de los servicios de asistencia jurídica gratuita en la Comunidad (Decreto 110/2014, de 8 de julio), de las oficinas de turismo y la Red de Oficinas de Turismo de Aragón (Decreto 29/2014, de 4 de marzo), de la atención continuada del personal del Servicio de Seguridad y Protección Civil (Decreto 219/2014, de 16 de diciembre), de los Centros Superiores de Enseñanzas Artísticas de la Comunidad Autónoma (Decreto 210/2014, de 2 de diciembre); de la organización y funcionamiento de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Aragón así como la creación, organización y el funcionamiento de la Academia Aragonesa de Bomberos (Decretos 158 y 159/2014, de 6 de octubre, respectivamente). También ha sido aprobada la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (Decreto 202/2014, de 2 de diciembre), el Plan Territorial de Protección Civil de Aragón (Decreto 220/2014, de 16 de diciembre) y se ha producido la atribución de competencias en materia de ejercicio por los ciudadanos del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y su sector público (215/2014, de 16 de diciembre).

Es digna de mención la supresión del Consejo de la Juventud de Aragón, inactivo tras haberse duplicado sus competencias con las propias del Instituto Aragonés de la Juventud.

Cierra la crónica de 2014 la apertura en el mes de septiembre del proceso de elección del nuevo Justicia de Aragón, con la declaración de cese del vigente – Fernando García Vicente –, quien ha cumplido su tercer mandato, sumando más de quince años en el cargo. Para su reemplazo se han formulado las propuestas de Julio Arenere, presidente de la Audiencia Provincial de Zaragoza (por el PP) y Fernando Zubiri, presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia (por el PSOE), ambos candidatos próximos a su jubilación en la magistratura.