

1.- Valoración general

El ejercicio 2018 podría calificarse como otro año final de la legislatura en la Comunidad Autónoma, que terminará en la primavera siguiente, pero cuya conclusión ha anticipado el ejecutivo al demorar la tramitación de los presupuestos para 2019. De hecho, el año 2018 concluía sin un borrador siquiera, lo cual, dado a la preceptiva disolución de las Cortes en marzo de 2019, significa una segura prórroga del presupuesto de 2018 –ya tardíamente aprobado– pero con un bloqueo de más de 200 millones de gasto. Tampoco el techo de gasto cuenta con una fecha para ser llevado a las Cortes de Aragón, so pretexto de las incertidumbres que genera la misma situación de bloqueo presupuestario que padece el Gobierno central.

En cualquier caso, la realidad vuelve a demostrar que la importancia del presupuesto es solo política y no tanto económica ni financiera: estando la Comunidad vinculada por el plan económico y financiero que rige para 2018 y 2019, y debido a la incorporación de la Comunidad Valenciana al Fondo de Convergencia Autonómica –con la consecuente reducción en 26 millones de euros de la aportación estatal disponible para Aragón por este concepto–, la hacienda aragonesa ha debido efectuar en el último trimestre sendos recortes en el gasto por un importe total de 50 millones de euros. Mientras la inejecución presupuestaria aumenta con el objetivo de cumplir el objetivo de déficit, fijado en un 0,4% del PIB.

En este contexto de constantes y continuos ajustes, la sensibilidad ante el agotamiento de los contribuyentes y la proximidad de las elecciones autonómicas y municipales podrían explicar la relajación de la carga tributaria autonómica en concepto del Impuesto de sucesiones y donaciones, a la que se suma la suspensión –otro año más– de la vigencia del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable. A lo que no renuncia el Gobierno de Aragón es a los ingresos por el Impuesto sobre Contaminación de las Aguas, cuya recaudación en la ciudad de Zaragoza, como es sabido, mantiene enfrentados al ejecutivo autonómico y al Ayuntamiento de la capital. Sucede que la tributación no es ni de lejos la fuente principal de ingresos públicos para la Comunidad Autónoma, ascendiendo la recaudación a un modesto 5,13% del PIB a pesar de que el Gobierno autonómico impulsara en 2015 el mayor aumento de la carga fiscal en España. No obstante, la Comunidad sigue por debajo de la media autonómica en presión fiscal. Con todo, el nivel de endeudamiento a final de

1. Colaborador: Pablo Guerrero Vázquez.

año se situó en torno a los 8.144 millones, 185 más que el pasado, aunque el ritmo de crecimiento se ha ido reduciendo anualmente a lo largo de la legislatura: de 920 millones en 2015, a 556 millones en 2016 y 473 en 2017.

La presencia aragonesa en el ejecutivo estatal surgido de la moción de censura aumenta respecto a la etapa anterior, ascendiendo a ocho altos cargos –ninguno de ellos con rango de Ministro–, una cifra superior a la de las dos legislaturas presididas por Rajoy y cercana a los diez mandatarios con los que contó Rodríguez Zapatero entre 2008 y 2011. Aragoneses son quienes ocupan la secretaría de Estado y la dirección del gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores, las subsecretarías de Justicia y de Educación, además de otros puestos en niveles inferiores en áreas económicas y laborales (Agencia Tributaria, Tesorería General de la Seguridad Social, Tribunal Económico-Administrativo central, y gabinete técnico del subsecretario de Trabajo).

Por lo demás, el año 2018 ha sido el momento del broche final para la renovación institucional pendiente en Aragón, con la toma de posesión por parte de los nuevos miembros del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (nombrados por Decreto 198/2017, de 30 de noviembre), y la renovación el 19 de abril de la figura de El Justicia de Aragón en la persona del juez Ángel Dolado. La renovación no estuvo exenta de polémica, sin embargo, dado que la norma exige una mayoría de tres quintas partes de la Cámara –en opinión de quien suscribe, ello se traduce en 41 de los 67 diputados, no bastando los 40 que sumaron todos los grupos parlamentarios salvo el del PP, grupo que a la postre se abstuvo en la votación facilitando el nombramiento–. Un nutrido informe de los servicios jurídicos de las Cortes de Aragón avaló la suficiencia de los 40 votos para cumplir la regla de la mayoría reforzada, con argumentos jurídicos –que no artiméticos– respetables, que habrían servido en su momento para allanar la dilatada investidura del actual Presidente de la Generalitat catalana al fijar la mayoría absoluta del Parlament en 67 y no en los preceptivos 68 diputados.

También 2018 será un año memorable para una de las constantes aspiraciones históricas de la Comunidad aragonesa: el inicio de las obras de remodelación de la estación de Canfranc y su entorno, preludiando los siguientes avances en un proyecto tan identitario para la Comunidad Autónoma y de tanto impacto ambiental y económico para el país en su conjunto. Un sombrío horizonte se avizora, sin embargo, para la comarca de las Cuencas Mineras, ante la comunicación del cierre de la Central Térmica de Andorra (Teruel) formalizada por parte de ENDESA, un cierre celebrado por el Gobierno estatal de cara al cumplimiento de compromisos ambientales internacionales, pero rechazado por el autonómico a la vista de las insuficiencias del plan compensatorio para los trabajadores y presentado por la empresa energética.

2.– Actividad normativa

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido diecisiete leyes, de entre las cuales destacan doce, dejando aparte los demorados presupuestos anuales y las de creación de colegios profesionales de ámbito autonómico (3/2018, de 19 de abril, de Periodistas; 11 y 12/2018, de 20 de septiembre, de Ingenieros en

Informática y de Ingenieros Técnicos en Informática; 13/2018, de 4 de octubre, de Economistas de Aragón por fusión de los de Economistas y de Titulados Mercantiles). Procede un relato somero de cada una de las citadas leyes, con una mención puntual de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, *de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018*, costosamente aprobada con el apoyo de PSOE, CHA, PODEMOS e IU y con la oposición de PP, PAR y C's y un techo de gasto que asciende a ca. 5.300 millones de euros (alrededor de un 5% más que el de 2017).

La lista –categorizada– comenzaría con las leyes de marcado carácter ideológico (igualdad de género, identidad de género, memoria democrática y actualización de derechos históricos), siguiendo con regulaciones de tipo sectorial de carácter sustantivo (taxi, diálogo social, voluntariado, ciencia, deporte, sendas sobre medidas en el Impuesto de sucesiones y donaciones, y una modificación puntual de la Ley de coordinación de policías locales).

La Ley 7/2018, de 28 de junio, *de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón*, extensa e intensa norma (114 preceptos) que establece los principios generales de actuación de los poderes y Administraciones públicas de Aragón en materia de igualdad de género, recoge medidas y recursos preventivos y de lucha en los sectores público y privado aragoneses contra toda forma de discriminación por razón de género, así como de fomento y garantía de la efectiva igualdad de oportunidades y de trato en todos los ámbitos imaginables en Aragón. El gran activo de esta norma es la transversalización del enfoque de género en la adopción y ejecución de normas y políticas públicas y, probablemente, su gran pasivo sea la penetración en esferas íntimas de la personalidad y la minoración de los espacios de libertad individual (art. 22.4: se apodera a los poderes públicos aragoneses para garantizar –sin explicitar cómo– “que no se emitan ni publiquen textos o imágenes de carácter discriminatorio, sexista, vejatorio o en contra del principio de igualdad de género”; art. 56.1: se obliga a mujeres y hombres de Aragón a “compartir adecuadamente las responsabilidades familiares, las tareas domésticas y el cuidado y la atención de las personas en situación de dependencia”, entre otros aspectos). La ley persevera y profundiza en las medidas incorporadas en su día a la Ley Orgánica 3/2007, previendo la creación de Unidades de Igualdad de Género en todos los departamentos y organismos autónomos de la Administración autonómica, de una Comisión Interdepartamental para la Igualdad, y un Consejo Aragonés por la Igualdad de Género. En cuanto a las medidas concretas, dadas las limitaciones de esta reseña, baste con indicar que se cifran en introducir y consolidar la perspectiva de género en todos los sectores y a todos los niveles, con soluciones a veces remitidas a futuro, a veces reducidas al impulso o la planificación, y otras veces de manera efectiva y directamente vinculante para agentes públicos y privados.

Junto con la anterior, la Ley 4/2018, de 19 de abril, *de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón* –vulgo “ley trans”–, aborda integralmente la problemática que rodea a las personas transexuales, reconociendo su derecho a la libre manifestación de la identidad de género sin discriminación alguna y disponiendo medidas en todos los ámbitos (sanitario, educativo, laboral, responsabilidad social corpo-

rativa, inserción social, familiar, juventud, ocio, cultura, deporte y hasta cooperación internacional al desarrollo). En particular, se dispensa una protección y atención específicas para los menores “trans”, previéndose la adopción de programas coordinados de la Administración sanitaria, laboral, de servicios sociales y educativa, y garantizándoles el derecho a recibir el tratamiento médico necesario y la audiencia previa a la toma de cualesquiera decisiones administrativas que les afecten por razón de su identidad de género. Con carácter general, la ley regula el tratamiento administrativo de la identidad de género y el derecho a una documentación adecuada frente a la Administración pública aragonesa; también se prevé la promoción de la concienciación, divulgación y transmisión del respeto a la identidad y expresión de género en todos los medios de comunicación de titularidad pública y subvencionados; la elaboración de un Protocolo de atención policial específico y, entre todas las medidas administrativas recogidas, la reserva de un cupo mínimo de plazas del 1% en las convocatorias de empleo público de las Administraciones públicas de Aragón.

Prosigue este apartado con la Ley 8/2018, de 28 de junio, *de actualización de los derechos históricos de Aragón*. Esta ley, inmediatamente impugnada ante el Tribunal Constitucional en casi un ochenta por ciento de su contenido, intenta un tránsito directo del “Antiguo régimen” al “Estado social” sin pasar por nada menos que dos siglos de constitucionalismo y legislación liberales –en sentido político–. El preámbulo contradice hechos probados: en el mismo se alude a la creación de las Cortes en el siglo XII, se denomina a la Corona de Aragón como “confederación” –denominación objetada cuando la pronuncian autoridades y particulares catalanes–; se afirma que Aragón encabezó el movimiento autonomista en España anterior a 1978; y se considera la justicia social como principio tradicional aragonés. Con la sola oposición de PP y C’s, y a iniciativa de un partido soberanista (CHA), la ley atribuye a Aragón la condición la de territorio foral reservada por la Disposición Adicional 1ª de la Constitución a Navarra y al País Vasco. El efecto perseguido por esta atribución es, eludiendo la vindicación del derecho a la autodeterminación, reafirmar un pretendido derecho a la paridad con el Estado, vana pretensión porque en toda relación bilateral es preciso el reconocimiento recíproco de ambas partes. A partir de ahí, y con fundamento en la mitificación del pasado, la ley incorpora un elenco de derechos colectivos o institucionales intangibles e imprescriptibles, “anteriores a la Constitución española” y a la Unión Europea (art. 4), pero inviables tras un análisis crítico.

Esos derechos históricos, trazando un paralelismo con el catálogo de derechos fundamentales individuales, serían los siguientes: en primer lugar, el derecho al nombre (“Aragón, nacionalidad histórica”), de uso obligado para todas las Administraciones aragonesas, sin sanción alguna en caso de incumplimiento. En segundo lugar, el derecho al honor, que protege “los símbolos, nombres y denominaciones originales de las instituciones políticas y jurídicas del antiguo Reino” y emplaza a las instituciones a combatir “los errores, deformaciones o manipulaciones de la historia o de la realidad territorial, cultural o lingüística de Aragón que desvirtúen su naturaleza o significado”... aunque dejando aparte la indiscutible geografía, la historia y la cultura no se prestan a versiones oficiales, y la normalización lingüística suele, o debería, obedecer a criterios técnicos y no políticos. En tercer lugar, se proclama también una especie de libertad

de expresión cuyo objeto exclusivo es “la voluntad de mantener y reafirmar la identidad política, institucional y jurídica del pueblo aragonés”. Junto a ella se presenta algo parecido a una libertad de conciencia, derecho a ocupar “una posición singular... en relación con el Derecho foral, la historia, la cultura y las lenguas, con la proyección de todos estos elementos en el ámbito educativo y con el sistema institucional”, siendo ambos derechos poco compatibles con el carácter institucional de una Comunidad Autónoma y, en todo caso, dependientes del reconocimiento de terceros (el Estado y las demás Comunidades). En quinto lugar, el “derecho a acceder al más alto grado de autogobierno”, sería equiparable al libre desarrollo de la personalidad, y homologable a la llamada “cláusula Camps” del Estatuto valenciano de 2006, fracasada en su día. Por último, se consagra un derecho que apela a la vocación prestacional de nuestras instituciones públicas, totalmente ausente en tiempos anteriores al siglo XX: la ley exige que se use “el autogobierno político y la autonomía financiera para prestar a la población unos servicios públicos “universales, laicos, gratuitos y de calidad, así como garantizar e impulsar los derechos sociales y culturales y el estado del bienestar”. No cabe imaginar racionalmente otro fin para el ejercicio de las potestades y de la hacienda públicas en un Estado social, pero es bien sabido que el Antiguo Régimen tenía otras hechuras. Veladamente (último inciso del art. 6.3) la ley intenta algo demandado por la sociedad, propuesto por ciertos partidos y argumentado por algunos académicos: la aplicación de un teórico “principio de no regresión” para el Estado del bienestar. Tan bienintencionado propósito chocaría con la voluntad del parlamento aragonés de cada momento, responsable de la aprobación de unos presupuestos condicionados por la realidad de cada ejercicio anual. En definitiva, se trata de una norma de escasa utilidad práctica y de corto recorrido, a pesar de su grandilocuencia y sus ambiciosas pretensiones.

Remontándose a un pasado más próximo, la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, *de memoria democrática de Aragón*, pretende reparar las violaciones de los derechos humanos acaecidas en Aragón durante la guerra civil y el franquismo, profundizando en las políticas públicas dispuestas en la Ley estatal 52/2007. A tal efecto se crea un Censo de memoria democrática y se disponen medidas para el reconocimiento y reparación de las víctimas (en un entendimiento amplio de este concepto), se disponen medidas para abordar las exhumaciones de fosas (actualizar el mapa de fosas, aprobar un Protocolo de exhumación, identificación genética y dignificación para fosas y enterramientos clandestinos y crear un depósito de ADN), se protegen los lugares y rutas de memoria democrática de Aragón adecuando su gestión a la legislación de patrimonio cultural, se prevé la creación de un Centro de investigación de la memoria democrática de Aragón y se dispone el fomento del movimiento memorialístico y de la formación de la ciudadanía, incluyéndose contenidos específicos en el sistema educativo. Otro elemento relevante en esta materia lo constituye la fijación de un procedimiento para la retirada del espacio público de los símbolos y actos contrarios a la memoria democrática por parte de las administraciones, con fecha máxima de realización (dieciocho meses). Finalmente, se prevé la creación de un órgano administrativo de gestión y se regula la constitución de la Comisión técnica de memoria democrática, de carácter participativo, para elaborar el Plan de acción de memoria democrática de Aragón. Un régimen sancionador cierra la ley, que

cuenta con otros contenidos relativos al impulso de acciones a escala estatal por parte del Gobierno aragonés.

La Ley 1/2018, de 8 de febrero, *de diálogo social y participación institucional en Aragón*, consolida la regulación del sistema de negociación y participación social institucionalizado con el originario “Acuerdo Socioeconómico de Aragón” firmado por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno de Aragón en 1989, con el objetivo de acordar políticas y medidas en materia de empleo, economía y ámbito social que mejoren la empleabilidad y el bienestar social de la ciudadanía. La principal novedad de la Ley es la creación de la Mesa del Diálogo Social de Aragón (máximo órgano de negociación y participación permanente y de composición paritaria y tripartita), dotando una financiación específica a favor de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas por el ejercicio de la participación institucional, a través de una subvención nominativa presupuestaria.

La Ley 6/2018, de 28 de junio, *del Voluntariado de Aragón*, reemplaza a la Ley 9/1992, del Voluntariado Social, modernizando la regulación de este fenómeno en medio centenar de preceptos donde se fija el concepto y principios rectores de la acción voluntaria, el estatuto jurídico de los sujetos de la misma (destinatarios, voluntarios y entidades con voluntariado), el régimen de compatibilidades de los voluntarios, las relaciones entre éstos y las entidades con voluntariado (forma de incorporación, acreditación identificativa y reconocimiento de actuaciones, responsabilidad extracontractual frente a terceros, resolución de los eventuales conflictos y pérdida de la condición de voluntario). La norma estipula las funciones de las administraciones públicas y sus relaciones con las entidades con voluntariado, regulando el Censo de Voluntariado de Aragón, la distribución de competencias de las Administraciones autonómica y locales aragonesas, el Sistema Aragonés de Voluntariado (conjunto de medidas, recursos y actuaciones a disposición de la sociedad para promover el voluntariado), los instrumentos de planificación (estratégica plurianual y operativa general o sectorial), la creación del Consejo Aragonés de Voluntariado y el régimen específico del voluntariado en el ámbito de la protección civil, regulando las funciones de las agrupaciones tanto en el ámbito de la prevención como en el de la intervención, los convenios de colaboración y los deberes de los miembros de las agrupaciones. Finalmente, se habilita a la Administración autonómica para elaborar modelos normalizados de compromiso de acción voluntaria (contratos de voluntariado).

La Ley 5/2018, de 19 de abril, *del Taxi*, dota a la Comunidad de un marco regulatorio propio a los servicios de taxi que transcurran íntegramente por el territorio aragonés, desplazando al Reglamento estatal de los servicios urbanos e interurbanos de transportes en automóviles ligeros (RD 763/1979, de 16 de marzo) en el marco de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y su Reglamento (RD 1211/1990, de 28 de septiembre). Dejando de lado el controvertido fenómeno de los vehículos de alquiler con conductor, la ley establece un completo régimen jurídico para los servicios de transporte y sus modalidades (discrecional, regular de uso general y de uso especial), determinando los elementos del objeto, contratación y concertación, prestación, denegación,

documentación exigible y reglas especiales relativas al inicio de los servicios. En particular, se definen y distinguen los servicios que los coches con licencia de transporte discrecional interurbano de viajeros pueden realizar en la esfera del transporte regular (por ejemplo, se supera la prohibición de integración de usuarios comunes en los servicios especiales, principalmente escolares, en zonas de bajo tráfico o con carencias de servicios de transporte público regular, permitiéndose la utilización de la capacidad residual de los vehículos de menos de nueve plazas). La ley articula las competencias de la Comunidad Autónoma y de las corporaciones locales, regula el estatuto jurídico del taxi (vehículos, conductores y usuarios) y el régimen de los títulos habilitantes, identifica la Administración competente para la determinación del número de licencias a otorgar (los respectivos Ayuntamientos, vinculándose el número máximo de títulos otorgables a la población del municipio). Asimismo, se introduce un completo régimen jurídico de dichos títulos en relación a los requisitos exigidos, vigencia, transmisibilidad, extinción y la constancia en un Registro, regulándose los títulos habilitantes para la prestación de servicios de taxi en los municipios de menos de 10.000 habitantes (permitiendo, a diferencia de los de población superior, la titularidad de personas jurídicas).

La Ley 9/2018, de 28 de junio, *de modificación de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de policías locales de Aragón*, responde a una demanda sindical policial en punto a la integración de los funcionarios del subgrupo C1 (Escala Ejecutiva, Oficial) en el subgrupo A2 (Escala Técnica, Subinspector) en los casos de ausencia de titulación acorde con la exigida para el subgrupo exclusivamente a efectos retributivos, eliminándose cualquier posibilidad de carrera profesional o promoción, con respeto a la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional (por todas, la más reciente STC 154/2017, de 21 de diciembre). Esta solución se adopta a imagen de lo dispuesto en otras Comunidades (Valenciana, Castilla y León, Madrid y Andalucía), en un alarde de *benchmarking* institucional que demuestra la efectiva utilidad de la autonomía territorial. Asimismo, la modificación introduciendo el término “movilidad” como forma de provisión en la categoría de “policía”, con objeto de corregir la disfunción con el resto de categorías que sí lo recogen de forma expresa, en aras de la coherencia sistemática de la Ley 8/2013.

Idéntica función reparatoria puntual cumplen sendas normas legales de naturaleza tributaria referidas al problemático, aunque legítimo, impuesto de sucesiones. Las Leyes 10/2018, de 6 de septiembre, *de medidas relativas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* y 15/2018, de 22 de noviembre, *sobre la tributación de la fiducia aragonesa en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*. La primera, aprobada gracias a un acuerdo alcanzado por el PSOE con C's en primer momento y después con el PP y el PAR pero con los votos en contra del socio y los apoyos del Gobierno CHA, Podemos e IU), eleva el límite exento de pago desde los 150.000 a los 500.000 euros por persona, sin considerar el patrimonio preexistente como ocurría hasta la fecha. A pesar de que en los últimos años más del 95% de los contribuyentes han quedado exentos del pago del impuesto por heredar menos de 150.000 euros, para el 5% restante la normativa aragonesa era una de las más voraces en el contexto autonómico. La presión popular (articulada por la activa asociación “Aragón Stop Sucesiones”) y, proba-

blemente, la proximidad de las elecciones, ha propiciado este alivio fiscal, además de impulsar al Gobierno de Aragón a reclamar al Estado una armonización del impuesto cedido en todo el territorio.

Por su parte, la segunda Ley pretende también atemperar la carga fiscal en concepto del impuesto, pero, y sobre todo, proteger la institución tradicional de la fiducia sucesoria aragonesa removiendo el desincentivo de su uso que regía hasta ahora, consistente en el gravamen de la fiducia como si los potenciales herederos lo fueran también reales. Recuérdese que la fiducia es una institución tradicional de vinculación patrimonial pensada para la conservación de las pequeñas explotaciones agrarias, de modo que un único heredero pudiera sustentar a una familia: así, el titular de la “casa” encomendaba la designación de su heredero a un tercero (generalmente su cónyuge) para evitar la división en porciones hereditarias y consecuente falta de rentabilidad del patrimonio familiar. Pues bien, este espíritu conservador del Derecho foral aragonés se veía entorpecido por el espíritu recaudatorio del Derecho tributario, en virtud del cual se vienen girando liquidaciones a cuenta y complementarias de forma alícuota a todos los herederos, relegando la devolución correspondiente al momento en que se produjere su efectiva designación por parte del fiduciario: sin embargo, hasta ese momento, no hay herederos ni siquiera de la plena o nuda propiedad, lo que implica una cierta injusticia material y un lastre tributario excesivo al recurso a la fiducia por parte de los testadores. Así pues, la modificación puntual del art. 133.2 del texto refundido de las disposiciones en materia de tributos cedidos enmienda de alguna manera la vieja reglamentación estatal, haciendo renunciar a la Administración tributaria autonómica al ingreso a cuenta y trocando la obligación de pagar impuesta a los futuros herederos por la de comunicar la delación hereditaria, defiriendo la liquidación del impuesto al momento en que se les asigne la herencia.

La Ley 16/2018, de 4 de diciembre, *de la actividad física y el deporte de Aragón* contiene una completa ordenación en la materia, sustituyendo íntegramente la temprana ley de 1993 y regulando la organización administrativa –también la disciplinaria– y consultiva, el asociacionismo deportivo (incluidas las federaciones deportivas, para las que se dispone un marco normativo inspirado en el concepto de “buen gobierno corporativo”), las competiciones deportivas oficiales, el régimen de licencias deportivas, la tecnificación deportiva y las selecciones deportivas aragonesas. La norma regula también la formación de los técnicos deportivos, las titulaciones deportivas, la delimitación de requisitos mínimos de competencia en lo relativo a las profesiones del deporte y el voluntariado deportivo, los espacios y equipamientos deportivos y su planificación (que tendrá carácter de Directriz Especial de Ordenación Territorial), los mecanismos de prevención, control y sanción en relación con la salud de los deportistas y el dopaje en el deporte, la prevención y represión de la violencia y el régimen disciplinario deportivo, distinguiendo entre la potestad administrativa sancionadora y la disciplina deportiva.

La Ley 17/2018, de 4 de diciembre, *de Investigación e Innovación de Aragón* pretende establecer un marco normativo y financiero estable, transparente y simplificado para las relaciones entre las autoridades administrativas, los agen-

tes y las entidades públicas y privadas del Sistema Aragonés de I+D+i. Para ello, se actualiza –sustituyéndola– la Ley de fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo y la transferencia de conocimientos en Aragón de 2003, adaptando sus contenidos e incorporando los nuevos conceptos de la legislación estatal (leyes de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de 2011 y de la Investigación Biomédica de 2007), en el marco de las nuevas orientaciones a escala europea (revisión del Manual de Frascati de 2015) y del “Pacto por la Ciencia en Aragón”. La ley redibuja el mapa de órganos ejecutivos y consultivos, de cara a la creación de un ecosistema propicio para la I+D+i, con el propósito de completar y potenciar las actuales infraestructuras de base tecnológica y explorar posibilidades de generación de nuevos núcleos de innovación industrial y empresarial compartidos con otras Comunidades Autónomas, impulsando la internacionalización. Con esta ley se abordan, entre otros, aspectos: la gobernanza y financiación del Sistema Aragonés de I+D+i, la continuidad de la Agencia Aragonesa para la Investigación y el Desarrollo “ARAID” (el CSIC aragonés), el redimensionamiento de la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón “ACPUA” (la ANECA aragonesa), la planificación autonómica de I+D+i, la regulación del Registro de Investigación e Innovación de la Comunidad Autónoma de Aragón. De sus contenidos destaca el intento de dotar de estabilidad a la financiación pública de la I+D+i y fomentar el mecenazgo con nuevos productos y programas (capital-riesgo social, inversión de impacto, *crowdfunding* e inversión en empresa social): a tal efecto, se deberá aumentar anualmente el esfuerzo inversor del Gobierno de Aragón en la misma medida que la UE. También se contempla la importancia de la difusión de los resultados de la I+D+i, especialmente a través del acceso abierto, así como el régimen aplicable a la explotación y cesión de invenciones realizadas por el personal investigador de los centros públicos de investigación aragoneses, y un régimen contractual y retributivo especial para el personal investigador.

En la nómina de las normas legales de urgencia se cuentan tres, una propiamente de atención a una emergencia tristemente recurrente: las inundaciones en el tramo medio del Ebro. Se trata del Decreto-ley 2/2018, de 8 de mayo, *por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por los desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante el mes de abril de 2018*, que importa un total de 12,4 millones de euros presupuestarios (6 para reparación de bienes e infraestructuras y el resto para la compensación de daños).

El segundo de los Decretos-ley atiende a otra necesidad, ésta ya burocrática, previsible y, aunque recurrente, solucionable con un simple y gratuito retoque normativo. En efecto, el Decreto-ley 3/2018, de 13 de julio, *sobre tramitación anticipada de expedientes de gasto dependientes de financiación externa*, modifica la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de 2000, con el fin de salvar los inconvenientes burocráticos que dificultan, cuando no impiden, la ejecución de actuaciones autonómicas (especialmente en materia de contratación, pero también los relativos al otorgamiento de subvenciones) que dependen de la transferencia de recursos estatales en caso de retraso en la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado, lo cual viene sucediendo últimamente. Esta reforma permite anticipar la tramitación de expedientes de gastos autori-

zando los mismos en el ejercicio anterior a aquél a cuyo presupuesto vayan a ser imputados, poniendo de relieve las consecuencias de una de las agravantes de las muchas patologías del sistema de financiación autonómica de las que venimos advirtiendo: la ruptura de los ritmos de elaboración y aprobación presupuestaria.

Distinto alcance y recorrido tiene el Decreto-ley 1/2018, de 20 de marzo, *de medidas urgentes para la agilización, racionalización y transparencia de contratos del sector público de pequeña cuantía*, que modifica la Ley de medidas en materia de contratos del Sector Público de Aragón de 2011 regulando un procedimiento de licitación para los contratos menores, que, mediante su publicidad en el perfil de contratante y cumpliendo, además, unos mínimos requisitos (plazo de presentación de proposiciones no inferior a cinco días, libre presentación de ofertas por cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación), permita sortear la doble limitación establecida por el art. 118.3 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017 para este tipo de contratos (recuérdese, un máximo de 40.000 euros en todos los contratos de obras y 15.000 en todos los de servicios y suministros licitados en el período anual). Aunque esta modificación no afecta al resto de requisitos exigidos por la propia ley estatal, y a pesar de que con ella se garantiza la publicidad, transparencia y concurrencia en la contratación y se responde a un clamor de las pequeñas entidades locales aragonesas y del tejido empresarial del territorio, el Decreto-ley no se entiende sino en el contexto de la pugna competencial entre la Comunidad y el Estado con respecto a la nueva regulación contractual básica estatal, 101 de cuyos preceptos eran recurridos en junio tras el fracaso de las negociaciones precontenciosas mantenidas en sede de la Comisión Bilateral. No obstante, sí prosperaron las negociaciones previas relativas al propio Decreto-ley 1/2018, como revela el Acuerdo de 21 de diciembre de 2018 de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado: el Gobierno estatal se comprometía a iniciar la tramitación de la modificación del art. 118 de la Ley estatal para subsanar problemas de la actual redacción, en línea con la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado; por su parte, el Gobierno de Aragón se comprometía a interpretar el penúltimo inciso del art. 4.2 de la Ley autonómica 3/2011 (“los contratos menores adjudicados con publicación de un anuncio de licitación no limitarán la adjudicación de ulteriores contratos menores por el mismo procedimiento”) de conformidad con el art. 99.2 de la ley básica estatal, de manera que la publicación de un anuncio de licitación de un contrato menor no obsta para la aplicación de la prohibición de fraccionar el objeto del contrato con la finalidad fraudulenta de disminuir su cuantía y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.

Por último, cabe mencionar la aprobación de varias disposiciones generales del más alto rango, cuales son el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras (Decreto 210/2018, de 3 de diciembre), el Reglamento regulador de la clasificación y registro de seguridad presas, embalses y balsas competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 205/2018, de 21 de noviembre), la ordenación y regulación de las casas rurales en Aragón (Decreto 204/2018, de 21 de noviembre), el Reglamento de los establecimien-

tos hoteleros y complejos turísticos balnearios en Aragón (Decreto 14/2018, de 23 de enero, que reemplaza al Decreto 153/1990, de 11 de diciembre), el Plan Aragonés de Vivienda 2018-2021 (Decreto 223/2018, de 18 de diciembre, del Gobierno de Aragón, que incorpora al ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma el Plan Estatal de vivienda 2018-2021, aprobado por el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo).

3.- Colaboración y conflicto

Pasando a examinar el capítulo de las relaciones de cooperación, hay que destacar en primer término la actividad de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón, que en su ya octava reunión de 19 de noviembre alumbró una suma de acuerdos de distinta índole, más allá de la sustanciación de negociaciones precontenciosas para resolver discrepancias en relación con la legislación relativa a la vivienda o Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón (constitución de un grupo de trabajo específico para el desarrollo del art. 108 del Estatuto de Aragón; asunción de las obras de la segunda fase de la elevación de aguas del Ebro a Andorra, cifrada en unos 20 millones de euros; cesión del uso del Pabellón de España en la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008, compromiso de análisis del grado de ejecución y priorización de los acuerdos de la reunión precedente sobre infraestructuras pendientes: desdoblamientos de la N-II y la N-232, variante de Alcorisa, reapertura del Canfranc, corredor ferroviario Cantábrico-Mediterráneo, balsas laterales de la comarca del Matarraña, Plan de prevención para reducir los riesgos de inundación en el tramo aragonés del río Ebro, declaración de zona de urgente actuación para municipios afectados por las inundaciones de las riadas del Ebro de 2018, y sistema de regadíos “Monegros II”). La reunión fue también el marco para un debate acerca de dos cuestiones de honda preocupación para el Gobierno de la Comunidad, que trasladó a su contraparte su parecer en torno a la incidencia de la despoblación, la dispersión y el envejecimiento de la población aragonesa en la financiación autonómica, así como una propuesta específica para una eventual reforma de la Ley de Contratos del Sector Público en relación con los contratos de pequeña cuantía, atendiendo especialmente a las peculiaridades de los pequeños municipios y de los agentes públicos del sistema de ciencia, tecnología e investigación.

Ya en la arena contenciosa, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a lo largo del año en tres procesos de inconstitucionalidad directamente concernientes a la Comunidad aragonesa. En la STC 41/2018, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional validaba la previsión de la legislación aragonesa de patrimonio de 2011 sobre el destino de fincas procedentes de procesos de concentración parcelaria sin dueño conocido. El Presidente del Gobierno había interpuesto su recurso de inconstitucionalidad entendiendo que la atribución de la propiedad de los bienes mostrencos (derivados, en este caso, de una concentración parcelaria) a la Comunidad Autónoma contraría la efectuada a la Administración General del Estado por la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003. Sin embargo, para el Tribunal Constitucional, dado que la regulación de los bienes vacantes en la Ley estatal se ampara en el título competencial del

art. 149.1.8 de la Constitución, la materia es propia del Derecho civil, sobre la cual la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencias suficientes para disponer en sentido opuesto a la Ley estatal. Este fallo cuenta con un voto particular discrepante colectivo, en el que se duda de la conexión directa entre el Derecho foral aragonés (en concreto, la regulación de la sucesión intestada) y la adquisición de fincas de reemplazo vacantes en los procesos de concentración parcelaria, donde lo que hay propiamente es una adquisición automática por ministerio de la Ley: el precepto impugnado y ahora salvado regularía *ex novo* una causa de extinción del derecho de dominio por abandono y la consiguiente adquisición de los bienes por una institución de derecho público, vulnerando la competencia exclusiva del Estado sobre legislación civil.

En la STC 98/2018, de 19 de septiembre, se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados de los grupos parlamentarios Podemos-En Comú Podem-En Marea y Mixto contra la modificación de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, confirmando la constitucionalidad de la nueva regulación del Impuesto sobre contaminación de las aguas (ICA) de Aragón. El TC legitima al legislador autonómico para articular los mecanismos de participación o colaboración con los municipios que en cada momento estime idóneos. Aunque la reforma legal autonómica impone una serie de deberes de colaboración a los entes locales (información de los usuarios y los consumos de agua, necesarios para la aplicación del impuesto), renunciando al convenio como instrumento para concretar la aplicación del impuesto en determinados municipios (los dotados de sistemas de depuración propios, entre ellos la capital, aspiraban a perpetuar su exención del impuesto), ello no les despoja de sus competencias en materia de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales ni les priva de las fuentes de financiación de los servicios correspondientes, sin que el ICA pueda ser considerado como un lastre o “condicionante indebido” de las políticas prestacionales municipales. Para el TC, el impuesto no supone una limitación indebida de las potestades tributarias municipales en relación con la fijación de los elementos de la tasa por los servicios de saneamiento y depuración, y tampoco impide o hace inviable la prestación por los municipios de los servicios de su competencia.

Otro recurso de inconstitucionalidad, éste resuelto en tiempo récord, fue juzgado en la STC 137/2018, de 13 de diciembre, poniéndose fin a una crisis política desatada en el mes de febrero cuando el alcalde Pedro Santistevé (“Zaragoza en Común”), en aplicación del art. 14.1.u) de la recientemente aprobada Ley de capitalidad de Zaragoza, alteró la composición de los consejos de administración de las cuatro sociedades mercantiles de capital municipal expulsando a los representantes de la oposición y pasando a controlarlas plenamente pese a estar en minoría en el pleno. El jocosamente denominado “golpe de empresa (pública)” mantuvo colapsada la gestión de las sociedades hasta que en octubre el gobierno municipal rectificó su postura, tras la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno estatal y la consecuente suspensión del polémico artículo. Otros varios artículos de la ley de capitalidad habían sido puestos bajo el foco por las autoridades estatales, dando lugar en septiembre a un acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral acerca de su correcta interpretación y aplicación. El Tribunal Constitucional declara inconstitu-

cional y nulo el precepto citado por contravenir la disposición de la LRBRL que otorga al pleno municipal la competencia de crear las sociedades mercantiles, así como de aprobar sus estatutos. El controvertido precepto, trasunto del LRBRL modificado en 2003, otorgaba al gobierno local la competencia de establecer la voluntad del Ayuntamiento como socio único en las sociedades mercantiles de capital municipal, reconociéndole al efecto las funciones de Junta General. La sentencia confirma que la ley de capitalidad, “al desapoderar al pleno de este ámbito de decisión, invade el espacio de autoorganización local garantizado en la normativa básica estatal”: con ello, el Tribunal Constitucional persevera en su consideración de la LRBRL como canon de constitucionalidad, esta vez, del modelo organizativo de la administración municipal en las “grandes ciudades”.

Por su parte, la STC 51/2018, de 10 de mayo declaraba constitucional la supresión de las ayudas estatales directas a la entrada de viviendas protegidas a raíz de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en el seno de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular ante el impago estatal de una ayuda directa a la entrada de una vivienda protegida, otorgada previa y expresamente por el Gobierno de Aragón. Para el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, la previsión de la disposición adicional segunda b) de la Ley 4/2013, de 4 de junio, *de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas* (“Las Ayudas Estatales Directas a la Entrada que subsisten conforme a la disposición transitoria primera del Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, sólo podrán obtenerse cuando cuenten con la conformidad expresa del Ministerio de Fomento a la entrada en vigor de esta Ley, y siempre que el beneficiario formalice el préstamo en un plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la misma.”) podría vulnerar los principios de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, de confianza legítima y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, argumentos que rechaza el Tribunal Constitucional porque (i) del régimen jurídico aplicable con anterioridad a la entrada en vigor del precepto discutido ya se desprendía que la resolución administrativa autonómica aragonesa era condición necesaria pero no suficiente para generar el derecho a la ayuda, (ii) la supresión de la ayuda era claramente previsible, por derivar de un Plan Estatal de Vivienda con vigencia temporal limitada, cuya ultraactividad decidió limitar el Estado suprimiendo la línea de ayudas. En cualquier caso, el conflicto revela las dificultades de articulación de una política pública de tipo prestacional en la que se exige el concurso de dos autoridades diferentes (estatal y autonómica), afectadas cada cual por condicionantes financieros tan distintos.

Se sigue a la espera de la decisión que adopte del Tribunal Constitucional en relación con varios artículos y disposiciones –cada vez menos, por lo que se explica a continuación– de la 10/2016, de 1 de diciembre, *de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón*. En efecto, a la reducción de la controversia del año pasado se suma otra merma este año, debida al acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral celebrada en el mes de noviembre. La retirada parcial del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el anterior Presidente Gobierno, a efectos prácticos, da vía libre al Gobierno de Aragón para requerir vivienda a bancos e inmobiliarias y otros grandes tene-

dores –con 15 propiedades– que procedan de desahucios y lleven más de medio año vacías si la emergencia social lo requiere y no hay parque público disponible para realojos de emergencia. El mérito del acuerdo puede deberse, seguramente, a la STC 16/2018, de 22 de febrero (sobre la ley navarra), en la que se admite que la previsión de causas “adicionales” que justifican la expropiación forzosa de viviendas por incumplimiento de la función social de la propiedad no vulnera el art. 149.1.13 CE en la medida en que las expropiaciones vayan acompañadas de la indemnización correspondiente y no tengan aptitud suficiente para perjudicar sustancialmente la solvencia de las entidades de crédito ni para dificultar los objetivos de la actuación de la SAREB. Para el Tribunal Constitucional solo hay previsiones, que no datos objetivos, de los efectos negativos que la medida controvertida podría causar sobre la solvencia de las entidades de crédito y el proceso de desinversión confiado a la SAREB, por lo que no hay una base cierta que permita declarar su inconstitucionalidad y nulidad. El recurso se mantiene, no obstante, en lo relativo a la suspensión de desahucios por vulnerabilidad, ya que hay indicios de que invaden competencias estatales.

Importa destacar una resolución judicial ordinaria que, sin perjuicio de su origen y efectos, se inscribe en un debate jurídico de naturaleza constitucional, cual es la frustración por parte de las Comunidades Autónomas de la eliminación de la asistencia sanitaria pública para extranjeros menesterosos sin autorización para residir en España impuesta por el Real Decreto-ley 16/2012. El Departamento de Sanidad aragonés había dictado una Instrucción en agosto de 2015 regulando el acceso a la asistencia sanitaria para las citadas personas, la cual es declarada nula por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 7 de febrero de 2018, so pretexto de que el documento incorpora, en realidad, una disposición formal y materialmente de carácter general, dictada prescindiendo de los requisitos esenciales exigibles (competencia y procedimiento) y vulnerando la normativa básica estatal en materia de sanidad.

Por último, es digna de mención la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 26 de abril de 2018 (asuntos prejudiciales C-236/16 y C-237/16), que valida el “Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las grandes áreas de venta” (un impuesto propio instituido por la Ley 13/2005), que no supone ni un obstáculo a la libertad de establecimiento consagrada en los arts. 49 y 54 del TFUE ni una ayuda de Estado en el sentido del art. 107.1 del TFUE. Se trata de la primera ocasión en que la Comunidad Autónoma ha comparecido en defensa de una norma legal propia (tributaria, en este caso) ante el Tribunal de Justicia de la UE, junto con el Principado de Asturias y la Generalitat de Cataluña –en defensa de impuestos homólogos– en ausencia, por cierto, del Estado y frente a la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) y la Comisión Europea. La sentencia reviste interés por tratarse de uno de los escasos pronunciamientos del Tribunal eurounidense en relación con la fiscalidad medioambiental, ámbito en el que se muestra deferente con el legislador.

En el plano de la cooperación horizontal, sorprende –gratamente– la suscripción –en fechas totalmente inapropiadas para este tipo de actividades: 31 de agosto de 2018– de un Convenio específico de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Generalitat de Catalunya, para el desarrollo del Convenio Marco

para la asistencia sanitaria en urgencias y emergencias en la zona limítrofe entre las dos comunidades de 29 de abril de 2005.

4.- Organización administrativa e institucional

Pocas novedades cabe referir en el plano administrativo, destacando la creación y regulación del Observatorio Aragonés de Dinamización Demográfica y Poblacional (por Decreto 71/2018, de 24 de abril), primera secuela de la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación aprobada en 2017; la creación, composición, organización y funcionamiento del Comité de Ética en la Atención Social en Aragón (Decreto 212/2018, de 3 de diciembre) o la aprobación de los Estatutos de la Academia Aragonesa de la Lengua (Decreto 56/2018, de 10 de abril).

En cuanto a la actividad de la recién renovada institución de El Justicia de Aragón cabe referir el nombramiento en septiembre de 2018 de la figura del Lugarteniente, así como la reducción del número de quejas recibidas con respecto a 2017, pasándose de 2938 a 1784 debido a una política de acumulación de las materialmente idénticas y de las masivas. También es digna de mención la publicación de sendos informes temáticos, uno sobre la situación de las personas mayores en situación de soledad no elegida, y el *Informe Especial sobre la situación de la provincia de Teruel*, que discurre en torno a posibles soluciones para la despoblación. A su vez, el nuevo Justicia ha emprendido gestiones ante para asumir la Defensoría del Menor.

Como cierre de esta crónica, cabe apuntar que la Cámara de Cuentas se ha ocupado a lo largo de 2018 de fiscalizar la cuenta general de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2016 y las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma de 2010 a 2016, las cuentas anuales de determinados consorcios y de la situación financiera de determinadas empresas del Sector Público autonómico de 2016, la Sociedad Plaza y de la actividad contractual de las Plataformas Logísticas Aragonesas de 2015, las comarcas del Campo de Borja y de la Ribagorza de 2015, el Fondo de Inversiones de Teruel de 2016, la Universidad de Zaragoza de 2016 y el Ayuntamiento de Caspe de 2013 a 2015.