

Rasgos generales

En la antesala de las elecciones autonómicas de la VII legislatura, 2010 ha supuesto el agotamiento definitivo de la coalición de gobierno PSOE-PAR tras casi 12 años sin apenas fisuras. Varias son las razones que han llevado a la coalición a su estado terminal: el relevo parcial en la escena política principal de Marcelino Iglesias por la candidata Eva Almunia, tras la designación de éste como Secretario de organización del PSOE, la brusca interrupción de la ejecución de infraestructuras estatales vitales para la Comunidad, el estancamiento de las relaciones bilaterales de alto nivel y la cercanía al proceso electoral, momento en el que la lógica afirmación de las posturas políticas propicia un alejamiento de las diferentes formaciones políticas, en principio rivales en las urnas.

La situación general de atonía en el gobierno se ha correspondido con una magra producción legislativa, siendo escasas las leyes de importancia sustancial. Acaso mayor movimiento se ha registrado en las relaciones de conflicto, tanto con el Estado (impugnación ante el Tribunal Constitucional de la ley de concejos abiertos aprobada en 2009) como con la vecina Cataluña (al asunto de las piezas de arte sacro del Aragón oriental se ha sumado el recrudecimiento de la cuestión hídrica).

Otro de los asuntos que ha agitado el plácido transcurso institucional ha sido el cuestionamiento de la gestión económica del Ejecutivo, por primera vez en la historia de la Comunidad Autónoma. En las postrimerías del año, el Tribunal de Cuentas anunciaba la apertura de diligencias previas por parte de su Fiscalía ante la comisión de presuntas irregularidades contables y penales en la adjudicación de contratos públicos durante los ejercicios 2004 y 2005. La cifra total de los contratos investigados (unos 479 millones de euros), la difusión de los mismos en hasta siete departamentos del Gobierno de Aragón (Salud, Medio Ambiente, Presidencia, Educación, Industria, Economía y Servicios Sociales) y la consideración penal de algunas infracciones (al menos en 26 de los 64 contratos analizados) revela las debilidades existentes en el control financiero interno del ejecutivo, así como el empleo de fondos públicos en condiciones de cierta opacidad. Si bien algunas de las irregularidades detectadas parecen excusarse en meros errores contables, el Tribunal de Cuentas reprocha muchos otros aspectos de la gestión económica del gobierno autonómico, tales como el oscurantismo en la gestión del sector público empresarial aragonés, la inexistencia de mecanismos de control de las subvenciones –de modo que resulta imposible trazar la pista de unos 777 millones de euros otorgados a empresas y asociaciones durante 2005–, el otorgamiento de determi-

nadas ayudas de forma directa sin justificación, la valoración inadecuada de las bajas y la inconcreción de los criterios de adjudicación en procedimientos contractuales y otros aspectos (irregularidades en modificaciones de crédito, cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria).

En el plano estrictamente político, el abandono de la alcaldía del tercer municipio aragonés (Teruel) ha ocupado buena parte de la actualidad institucional en 2010, revelando disensiones internas en la formación aragonesista justo en el momento en que ésta se ocupaba de realizar propuestas legislativas de cierto calado en desarrollo del estatuto de autonomía, para tratar de resolver la difícil ecuación de los entes locales supramunicipales y otras cuestiones de bandera (gestión de las aguas en el territorio de la Comunidad Autónoma y defensa de los derechos históricos).

Actividad legislativa

La actividad legislativa no ha revestido un particular brillo, habiendo aprobado las Cortes de Aragón un total de doce leyes, si bien esta relativamente alta cifra puede dar una idea equivocada de la intensidad reguladora en la Comunidad Autónoma, a la vista del contenido de muchas de ellas. Dejando aparte las cuatro normas de tipo financiero (presupuestos para 2011, medidas tributarias, medidas extraordinarias de reducción del déficit en el sector público autonómico y –paradójicamente– autorización de endeudamiento por importe máximo de 258.840.000 euros), son pocas las normas calificables como sustanciales: dos importantes leyes de carácter civil (custodia compartida y Derecho patrimonial), una netamente administrativa (protección contra el ruido) y cinco modificaciones de diverso calado en leyes sectoriales vigentes (cooperativas, cajas de ahorros, turismo, ordenación farmacéutica y creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental).

A continuación se ofrece un breve resumen del contenido de las leyes aprobadas, por orden cronológico de su aprobación.

Ley 1/2010, de 1 de marzo, por la que se modifica la Ley 4/1999, de 25 de marzo, de Ordenación Farmacéutica para Aragón, en materia de nuevas aperturas de farmacias

Al amparo de la competencia exclusiva en materia de ordenación farmacéutica recogida en el art. 71.56 del Estatuto de Autonomía, esta ley introduce algunas modificaciones en la Ley 4/1999, de 25 de marzo, de Ordenación Farmacéutica, exigidas por las nuevas necesidades observadas en el sistema farmacéutico desde su aprobación, y dirigidas a la agilización y garantía de la seguridad jurídica en los procedimientos de autorización de apertura de nuevas oficinas de farmacia. En particular, se permite concursar a los mayores de 65 años, se introduce en el sistema de valoración de los méritos para los concursos el criterio de participación en programas sanitarios sobre uso racional del medicamento, ordenación y control farmacéutico y salud pública, se excluye de dicho sistema la renuncia a una oficina de la que se fuera titular, se impide optar a los farmacéuticos titulares o cotitulares de una oficina de farmacia por otra en la misma zona de salud (salvo que se trate de un área no urbana y en otro municipio).

Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres

Al amparo de la competencia estatutaria exclusiva en las materias de conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés y del Derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés, esta ley regula las relaciones familiares en los casos de ruptura de la convivencia de los padres, promoviendo el ejercicio de la custodia de forma compartida por ambos, en desarrollo de los principios de protección de la familia y la infancia y de igualdad entre el hombre y la mujer recogidos en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989. Frente al art. 92 del Código civil, que configura la guarda y custodia compartida como excepcional en defecto de acuerdo entre los padres y exige además informe favorable del Ministerio Fiscal –lo cual ha supuesto en la práctica el otorgamiento de la custodia individual de forma generalizada a la madre–, esta ley supone un cambio del esquema tradicional, al configurar la custodia compartida frente a la individual como norma preferente en los supuestos de ruptura de la convivencia entre los padres y en ausencia de pacto de relaciones familiares.

La ley pretende favorecer el interés de los menores y promover la igualdad entre los progenitores en caso de ruptura de convivencia de sus progenitores, conjugando dos derechos básicos: el de los hijos a mantener una relación equilibrada y continuada con ambos padres, aceptando mejor la nueva situación familiar; y el derecho-deber de los padres de crianza y educación de los hijos en corresponsabilidad. Inspirada en el respeto a la libertad de pacto del Derecho foral aragonés, la ley otorga prioridad en la regulación de las relaciones familiares a lo acordado por los padres en el pacto de relaciones familiares, documento que debe recoger los extremos relativos a la relación de los hijos con los hermanos, abuelos y otros parientes y allegados. En sintonía con este extremo, se regula la posibilidad de que los progenitores, de común acuerdo o por decisión del Juez, acudan en cualquier momento a la mediación familiar para resolver sus discrepancias derivadas de la ruptura. Subsidiariamente, cabe adoptar medidas judiciales de entre las cuales descolla la custodia compartida como regla general, acompañada de la no separación de hermanos, la atribución del uso de la vivienda familiar a favor del progenitor más necesitado –con limitación temporal–, y la asignación de los gastos de asistencia de los hijos proporcional a los recursos de cada progenitor. La ley recoge la posibilidad de regula medidas judiciales provisionales a instancia de los padres, de los hijos mayores de catorce años y del Ministerio Fiscal.

Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón

Al amparo de las competencias exclusivas en materia de turismo reconocidas a la Comunidad Autónoma en virtud del art. 71.51 del Estatuto de Autonomía de Aragón, esta ley opera la adaptación de la legislación turística promulgada por la Comunidad Autónoma a lo dispuesto en la conocida como «Directiva de servicios» –más bien, en la legislación estatal que trae causa de dicha norma europea: las leyes «paraguas» y «ómnibus»–. La ley modifica sustancialmente el régi-

men de autorización de las empresas prestadoras de servicios turísticos en la Comunidad Autónoma, reemplazándolo, en gran medida, por un régimen de comunicación previa y la consiguiente inscripción en el Registro de Turismo de Aragón únicamente a efectos informativos y publicitarios. No obstante, y de acuerdo con las excepciones previstas en la propia Directiva, se mantiene el régimen de autorización para la prestación de determinados establecimientos y servicios turísticos, en atención a razones imperiosas de interés general debidamente valoradas (complejos turísticos, empresas de turismo activo y campings ubicados en terrenos que se hallen en situación de suelo rural).

La ley somete la actividad de guía de turismo a la exigencia de comunicación previa, por ser aquella una profesión regulada, al amparo del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre –norma de transposición de la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre–. Asimismo, la ley incorpora el criterio de plena validez de las autorizaciones obtenidas en otras Comunidades Autónomas o en otros Estados miembros de la UE para la prestación de servicios turísticos en el territorio de la Comunidad Autónoma, salvo en el supuesto excepcional de los complejos turísticos y de los alojamientos turísticos al aire libre, debido a la necesaria implantación territorial de éstos y su impacto sobre el entorno circundante. La Ley mantiene aquellos requisitos que aseguran la protección de los valores y garantías referidos antes y resultan no discriminatorios, proporcionados, claros e inequívocos, objetivos, transparentes y accesibles (la exigencia de contar con seguros obligatorios, la imposición de determinados límites de carácter económico y técnico para las instalaciones de los parques temáticos, requisitos de carácter territorial para la instalación de las viviendas de turismo rural y hoteles rurales).

También se incorporan a la Ley del Turismo de Aragón un conjunto de preceptos relacionados con las obligaciones de los empresarios turísticos en materia de información al público y resolución de reclamaciones, así como algunas precisiones respecto del fomento de la calidad en la prestación de servicios turísticos. Finalmente, se habilita al Departamento responsable en materia de turismo para efectuar la transformación tecnológica de las prácticas burocráticas relacionadas con la llevanza del Registro de Turismo de Aragón, de acuerdo con la normativa aplicable al acceso electrónico a los servicios públicos y por la ley «paraguas».

Ley 4/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas de Aragón

Al amparo de la competencia exclusiva en materia de cooperativas y entidades asimilables con domicilio en Aragón recogida en el art. 71.31 del Estatuto de Autonomía, y a instancia de las entidades asociativas representantes del cooperativismo aglutinadas en el Consejo Aragonés del Cooperativismo, esta ley modifica exhaustivamente la normativa legal autonómica en la materia para dotar a este tipo de sociedades de mecanismos de actuación más ágiles y modernos, adaptar su régimen contable al nuevo sistema de contabilidad armonizado internacionalmente sobre la base de la normativa de la UE e introducir modificaciones de carácter sectoriales en las Cooperativas de Trabajo Asociado, Agrarias y de Viviendas. En el plano de la modernización del régimen general de las entidades, la ley define más claramente aquellas actividades accesorias o instrumentales

que la cooperativa puede llevar a cabo directamente con terceros no socios; amplía la regulación de las secciones de crédito; adopta medios de gestión telemática para el Registro de Cooperativas; reduce a tres el número mínimo de socios con carácter general, permite el uso de medios electrónicos para la convocatoria de los órganos sociales, exige la presencia directa de todos los socios en la Asamblea General Universal y precisa las facultades susceptibles de delegación por el Consejo Rector en la figura del director o gerente de la entidad.

En cuanto a la adaptación a la regulación contable europea, la ley permite doblar las aportaciones al capital social entre aquellas que han de ser reembolsables al socio con motivo de su baja y aquellas cuyo reembolso puede ser rehusado incondicionalmente por Consejo Rector, posibilitando de esta manera la creación de un capital más estable. Asimismo, se establece un capital social mínimo no inferior a tres mil euros, y se introduce la figura de la autocartera participaciones, en busca de un reforzamiento de los fondos obligatorios de la entidad. También se regula el destino del remanente en los casos de disolución y liquidación o transformación –principalmente, las Federaciones de Cooperativas–, se extiende a todas las clases de cooperativas la facultad de poder llevar a cabo actividades ajenas a las propias, a través de secciones diferenciadas de las que constituyen el objeto social principal y siempre que sus beneficiarios sean socios de la entidad o sus familiares.

A su vez, la ley recoge previsiones específicas para tres tipos de cooperativas: las de trabajo asociado, las de vivienda y las agrarias. En cuanto a las primeras, se introduce la posibilidad de constituir la cooperativa con solo dos socios trabajadores a través de la nueva figura de la «Pequeña Empresa Cooperativa», y se crea otra nueva clase de cooperativa denominada «Cooperativa de Trabajo Asociado de Transporte» dotando a los socios –aportantes de su vehículo de transporte– de un cierto grado de autonomía para que se puedan imputar internamente a cada vehículo ingresos y gastos específicos, sin merma de la necesaria unidad empresarial. También se actualizan y modifican puntualmente otros aspectos concretos, tales como el régimen jurídico del período de prueba, la cotización a la Seguridad Social, el acceso a la condición de socio trabajador desde la situación de trabajador contratado, o el concepto de centro de trabajo subordinado o accesorio. En cuanto a las Cooperativas Agrarias, se modifica el sistema de voto ponderado y se establece la obligación genérica de suministro a través de la entidad de todos los *inputs* y de la entrega de todos los *outputs* del proceso productivo personal, con el ánimo de fidelizar a los socios cooperativistas.

Finalmente, respecto de las Cooperativas de Viviendas, la reforma general pretende adaptarlas a la normativa de vivienda protegida (mejor aseguramiento de las cantidades a devolver al socio en caso de baja o inejecución de la promoción, estructuración del sistema de entrega por parte de éste de las cantidades destinadas a la construcción de la vivienda, creación de la figura del promotor social de vivienda protegida, extensión de la aplicación de la normativa cooperativa a las comunidades de bienes promotoras de vivienda protegida, regulación más concreta de la construcción por fases o promociones).

Ley 5/2010, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para la reducción del déficit público

Esta ley adapta la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2010 a las previsiones retributivas introducidas por parte del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público –en particular, la reducción media y progresiva de la masa salarial del sector público en un 5 % anual–. Las medidas afectan a altos cargos, personal directivo, personal funcionario, laboral, eventual, estatutario, de cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia, así como al personal de las empresas públicas de la Comunidad Autónoma; y se extienden al personal docente que presta servicios en los centros concertados de enseñanza primaria y secundaria.

Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón

Al amparo de las competencias compartida (protección del medio ambiente, art. 75.3) y exclusiva (normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, art. 71.22), del Estatuto de Autonomía, esta ley opera el desarrollo y adaptación a la realidad aragonesa de las previsiones contenidas en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. En cuanto a los aspectos organizativos, a la Administración de la Comunidad Autónoma se le encomiendan las competencias más generales, supervisando el conjunto de la actuación del resto de las Administraciones públicas. En cuanto a los muchos y pequeños municipios que integran el mapa local aragonés, y a la vista de la práctica inexistencia de contaminación acústica en ellos o su incapacidad para dotarse de los complejos y costosos elementos técnicos precisos para la lucha contra el ruido, la ley prevé la delegación o encomienda a las comarcas de las competencias que deban desarrollarse a escala municipal, pudiéndose éstas agruparse entre sí para prestar determinados servicios que exijan un aparato técnico y profesional específico.

La ley define y tipifica las áreas acústicas, sin perjuicio de su modificación ulterior por parte del Gobierno de Aragón. Asimismo, describe las posibilidades de suspensión de los objetivos de calidad acústica por las Administraciones públicas competentes. También define, tipifica y regula los mapas de ruido, construyendo un sistema flexible, que en algunas de sus partes es puramente dispositivo para permitir su adaptación en cada caso a las necesidades concretas y casuales. La ley recoge instrumentos preventivos, tales como acciones de formación y la sensibilización ambiental en materia de contaminación acústica a cargo de las Administraciones públicas, contempla la relación entre los instrumentos de lucha contra la contaminación acústica y la planificación urbanística, y exige la inclusión de un estudio de evaluación acústica en los estudios de impacto ambiental de infraestructuras y de actividades. Asimismo, la ley requiere la disposición de concretos programas de corrección acústica para la autorización administrativa de actividades que puedan ocasionar ruidos y vibraciones, y establece la obligación de incorporar a los proyectos de infraestructuras de nueva construcción los instrumentos preventivos específicos para evitar la producción de ruidos y vibraciones, previéndose para las infraestructuras ya existentes la existencia de medidas para minimizar el impacto acústico que estén causando, en su caso. En el mismo sentido, se regulan varios instrumentos de corrección de la contaminación acústica: los planes de acción en materia de contaminación acústica (instru-

mentos de actuación directamente relacionados con los mapas de ruido), las zonas de protección acústica especial (ámbitos territoriales donde se incumplen globalmente los objetivos de calidad acústica establecidos, aun cuando los distintos emisores acústicos puedan respetar los índices que sean aplicables individualmente), los planes zonales especiales (instrumentos para alcanzar los objetivos de calidad acústica fijados), las zonas de situación acústica especial (novedosos instrumentos de zonificación de carácter subsidiario, para los cuales se prevén medidas a largo plazo de mejora de la situación de contaminación acústica existente) y las zonas saturadas, (remitiéndose su regulación concreta a las ordenanzas municipales y a la actuación de los municipios).

Finalmente, la ley regula la acreditación de las entidades privadas de evaluación acústica para garantizar su cualificación y solvencia de cara a la realización de las labores de prevención, control e inspección de la contaminación acústica; e incorpora una serie de anexos de contenido técnico que requieren un ulterior desarrollo por vía reglamentaria (del mismo modo, su modificación queda deslegalizada así como la de las cifras técnicas que aparecen en el articulado de la ley, al albur del progreso técnico, en virtud de las mejores técnicas disponibles en cada momento y el surgimiento de nuevas necesidades).

Ley 8/2010, de 2 de diciembre, de Derecho Civil Patrimonial

Esta ley culmina la reformulación legislativa del Derecho civil de aragonés contenido en la Compilación de 1967, labor que ha entrañado la sucesiva promulgación de las leyes de equiparación de hijos adoptivos, de sucesiones por causa de muerte, de parejas estables no casadas, de régimen económico matrimonial y viudedad, de derecho de la persona y de custodia compartida. Se trata del último producto desarrollado en el seno de la esforzada Comisión Aragonesa de Derecho Civil, que se viene ocupando desde antiguo en la actualización progresiva del Derecho civil especial aragonés.

En este caso, la ley se limita a regular pormenorizadamente las instituciones recogidas en la Compilación de 1967 relativas al Derecho de bienes y de obligaciones: relaciones de vecindad y servidumbres, derecho de abolorio y contratos sobre ganadería. Con ella quedan, pues, únicamente vigentes los preceptos de la Compilación sobre el sistema de fuentes del Derecho civil aragonés.

En cuanto a las relaciones de vecindad, se regulan éstas con inspiración en el tradicional principio de libertad propio del Derecho histórico aragonés, tratándose diversas materias (distancias entre arbustos o árboles en predios destinados a plantación o cultivo, preceptos sobre árboles que amenazan caerse, construcciones y aguas pluviales, y normas genuinamente aragonesas de luces y vistas distintas de las servidumbres del mismo nombre).

Por su parte, las normas que regulan las servidumbres contemplan las de luces y vistas (en particular, su usucapión, que no se consigue por la mera falta de reja y red en el hueco o ventana sobre fundo ajeno). Precisamente para evitar los inconvenientes derivados del recurso indebido al Código civil para resolver litigios relativos a la usucapión de servidumbres, se introducen unas disposiciones sobre servidumbres (concepto y clases; servidumbres recíprocas, sobre finca propia, forzosas de paso y de acceso a red general, personales y sujetas término o

condición; indivisibilidad –con extinciones parciales–; signos aparentes de servidumbre de luces y vistas). En este mismo bloque conceptual, la ley regula la «alera foral» y el «ademprio» (términos que denotan una notable variedad de servidumbres y comunidades tradicionales sobre pastos, aguas, leñas y otros aprovechamientos fundiarios), excluyendo la aplicación del Código civil y distinguiendo entre servidumbres y comunidades. No obstante, la ley renuncia a regular con carácter general la comunidad de bienes en el Derecho aragonés. Mientras que la alera foral (derecho al disfrute comunal de los pastos comunales vecinos durante el período de luz diurna) se entiende supletoria de las demás servidumbres de pastos semejantes, los adempros (amplia gama de derechos vecinales sobre aprovechamiento de pastos, leñas, abrevaderos, canteras, caza, y otros bienes comunales) se configuran como derechos reales de aprovechamiento parcial y se presumen vitalicios, salvo que su titularidad corresponda a una comunidad. Finalmente, la ley regula también un tipo de comunidad *pro diviso*, en la que concurren diversos titulares dominicales sobre aprovechamientos diferenciados, uno de los cuales es el de pastos, leñas u otros adempros.

En lo tocante a los contratos de ganadería, se reproduce con las debidas adaptaciones el art. precedente de la Compilación de 1967, con la finalidad principal de seguir señalando, con vistas al futuro, el fundamento de la competencia legislativa aragonesa en materia de contratos agrarios.

Finalmente, la ley mantiene el derecho de abolorio o de la saca (derecho de adquisición preferente que garantiza la permanencia de un inmueble en la familia a pesar de la disposición de su actual titular por venta, voluntaria o forzosa) a pesar de los inconvenientes que presenta en el tráfico inmobiliario, extendiéndolo a derecho de tanteo y restringiéndolo a inmuebles de naturaleza rústica y edificios o parte de ellos. También se amplían los parientes titulares del derecho de abolorio hasta los ascendientes que hubieran donado el inmueble, así como a los descendientes mayores de catorce años que sean además titulares de bienes de abolorio de idéntica procedencia, independientemente de la vecindad civil del titular del derecho, pues es requisito suficiente que los bienes estén situados en Aragón. La ley regula la posible renuncia a este derecho, limitando su prioridad sobre cualesquiera otros de adquisición preferente, convirtiéndolo en subsidiario de los establecidos a favor de entes públicos y del retracto de comuneros.

Ley 9/2010, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental

La ley integra los anexos I y II de la Ley de creación del INAGA –entidad de Derecho público adscrita al departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con competencias en materia de medio ambiente, que tiene encomendada la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos relacionados con la evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada y la evacuación de los informes relacionados con el medio ambiente– en un anexo único que clarifica y sistematiza los procedimientos administrativos y competencias que se le atribuyen, incorporando, además, las novedades normativas producidas en materia de medio ambiente, especialmente las contenidas en las leyes estatales de evaluación de planes y programas; acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio

ambiente; calidad del aire; Patrimonio Natural y Biodiversidad; el Real Decreto sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos; las aragonesas de protección ambiental, de impuestos medioambientales y de montes; las normas aragonesas de medidas urgentes para facilitar la actividad económica de Aragón y el Reglamento de residuos industriales no peligrosos. El nuevo anexo unificado incorpora los nuevos plazos que han de regir en la tramitación de los procedimientos administrativos de competencia del INAGA, y modifica el sentido o los efectos del silencio administrativo de determinados procedimientos, con el fin de adecuarlos a las novedades normativas en materia de medio ambiente que les afectan.

Ley 10/2010, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/1991, de 4 de enero, Reguladora de las Cajas de Ahorros en Aragón

Esta ley, al amparo de la competencia exclusiva sobre las Cajas de Ahorro domiciliadas en territorio aragonés e instituciones de crédito cooperativo público y territorial recogida en el art. 71.33 del Estatuto de Autonomía, responde a la obligación establecida en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, de adaptación de la legislación propia a lo dispuesto en aquél (medidas tendentes a la profesionalización de los órganos de gobierno, fortalecimiento de la actividad financiera, reforzamiento de la regulación de las cuotas participativas y la seguridad jurídica de la recién creada figura de los Sistemas Institucionales de Protección). La ley tiene también en cuenta la nueva modificación operada en las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros por parte de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

Ley 11/2010, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2011

Importa destacar de esta ley su vinculación al marco financiero progresivamente más estrecho exigido por las circunstancias de la crisis económica global, e impuesto por la aprobación, el 29 de enero de 2010, de una serie de medidas de consolidación fiscal por parte del Gobierno estatal, medidas entre las que se cuenta un Acuerdo Marco con las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas para el trienio 2010-2013, Acuerdo posteriormente revisado y ratificado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 22 de marzo (y modificado el 15 de junio de 2010). En virtud de estas decisiones de política económica adoptadas a escala nacional, las Comunidades Autónomas se comprometieron a realizar el esfuerzo necesario para garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo, así como el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, adoptando, entre otros, dos compromisos fundamentales que afectan a la elaboración de sus presupuestos: reducción del déficit para el período 2009-2013 y estabilización del endeudamiento por debajo de un importe máximo (en el caso de Aragón y para 2011, el 1,3% del PIB regional). Así pues, el presupuesto aragonés para 2011 conlleva una reducción del 6,5% de gastos no financieros frente al presupuesto anterior.

Ley 12/2010, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón

Las medidas legislativas impulsadas en esta ley se circunscriben exclusivamente, por un lado, a la prudente extensión de algunos beneficios fiscales para los contribuyentes aragoneses y, por otro, al desarrollo normativo derivado del recién estrenado sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. En cuanto a los tributos cedidos, se regula la preceptiva escala autonómica aplicable a la base liquidable general del IRPF para no incurrir en la proscrita inactividad legislativa autonómica regulada en el art. 46.1.b) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre; asimismo, se regulan algunas deducciones de la cuota íntegra autonómica del citado impuesto por inversión en acciones de entidades que cotizan en el segmento de empresas en expansión del Mercado Alternativo Bursátil.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se amplían dos beneficios ya existentes: se extiende la bonificación total de la cuota tributaria para los arrendamientos de inmuebles y fincas rústicas, y se equiparan los créditos y los préstamos hipotecarios a efectos de la bonificación total para las primeras copias de escrituras de novación modificativa que no están exentas por otros conceptos.

También se amplía el beneficio de la reducción por la adquisición *mortis causa* de determinados bienes en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, puesto que en la reducción del 99% del valor neto de la vivienda habitual del causante, elevándose el límite cuantitativo vigente en la legislación estatal, hasta los 125.000 euros, mejorándose la reducción estatal. Por otra parte, se culmina el proceso progresivo de modificación del porcentaje de reducción de la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, hasta un 99% en determinados supuestos.

En cuanto a los tributos propios, se suprime una de las vigentes tasas (la exigible por servicios de los Consejos reguladores de las denominaciones de origen, hoy ya Corporaciones de Derecho público y no más órganos desconcentrados de la Administración), y se actualizan y eliminan las tarifas de otras. Con respecto a los Impuestos Medioambientales, se introduce un pequeño matiz en la descripción del hecho imponible relativo al Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las instalaciones de transporte por cable, consistente en describir con mayor precisión el objeto del gravamen (el impacto directo de estas instalaciones sobre el medio natural y forestal que constituyen el patrimonio de las llamadas «áreas de montaña», objeto de especial tutela y protección por los poderes públicos aragoneses).

Por su parte, el Gobierno autonómico ha promulgado sendos Decretos-leyes, uno dedicado a la transposición transversal material o sectorial de la Directiva de servicios (sin perjuicio de la modificación de la ordenación turística, operada en un texto específico) y otro a la autorización para la prestación de avales por importe de 160 millones de euros al sector de fabricación de automóviles en Aragón.

El *Decreto-ley 1/2010, de 27 de abril, de modificación de diversas leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior* es una norma de urgencia, a pesar de su tardía promulgación (unos cuatro meses desde la expiración del plazo de

transposición), tiene por objeto adaptar la normativa de rango legal de la Comunidad Autónoma de Aragón a lo dispuesto en la conocida como Ley «paraguas», así como transponer la «Directiva de servicios» en la Comunidad Autónoma (excepto en materia de turismo, operación ya realizada por la ya citada Ley 3/2010, de 7 de junio). De acuerdo con la competencia autonómica para la aplicación y desarrollo el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus materias propias (art. 93.2 del Estatuto de Autonomía), el Decreto-ley cumple una función similar a la Ley «ómnibus», anticipándose a la creación de un vacío legal ante el desplazamiento de la vigencia, por inconsistencia con la legislación básica, de buena parte de la normativa aragonesa sectorial en muchas materias (consumo, colegios profesionales, comercio, ferias y mercados interiores, artesanía, industria, montes y vías pecuarias, medio ambiente, agricultura, sanidad y salud pública, espectáculos y actividades recreativas, juego).

El Decreto-ley se estructura en cuatro títulos que albergan extensos artículos dedicados a contener medidas horizontales, así como reformas puntuales en materia de servicios industriales y comerciales, medioambientales y de agricultura y otras medidas. Con carácter transversal, se operan modificaciones genéricas (introducción expresa de las figuras de la comunicación y la declaración responsable en el ámbito local, reforzamiento de la normativa de defensa de consumidores y usuarios en relación con las obligaciones de los prestadores de información y atención de reclamaciones, y adaptación de aspectos básicos de la regulación en materia de servicios profesionales). En cuanto a los servicios industriales y comerciales, se incluyen aspectos referentes a la simplificación administrativa y a la tramitación telemática de procedimientos, y se mantiene la exigencia de licencia únicamente para grandes equipamientos comerciales.

En relación con los servicios medioambientales y de agricultura, se eliminan requisitos prohibidos de carácter discriminatorio, se sustituye la figura de la autorización por la declaración responsable en casos determinados en relación con las vías pecuarias y se establece la obligación de realizar, en su caso, la evaluación de impacto ambiental previamente a la declaración responsable. En materia de agricultura se suprime la necesidad de autorización de las entidades de control y certificación de productos agroalimentarios, para favorecer la libertad de establecimiento y la prestación de servicios de las entidades acreditadas o en vía de acreditación por la Entidad Nacional de Acreditación.

El Decreto-ley recoge otras medidas desburocratizadoras relacionadas con los servicios sanitarios, establecimientos públicos y ciertas modalidades de juego –combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales y gratuitas–. Finalmente, se dispone un régimen transitorio para la vigencia de la exigencia del visado colegial y las obligaciones de colegiación, para la implantación de la ventanilla única y del servicio de atención a los consumidores y usuarios para las organizaciones colegiales de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la licencia comercial y para los procedimientos de autorización iniciados antes de la entrada en vigor del Decreto-ley.

A su vez, el Decreto-ley 2/2010, de 7 de junio, autoriza al Gobierno de Aragón a prestar avales por importe de 160 millones de euros a empresas dedicadas a la fabricación de vehículos automóviles en Aragón. Con esta autorización urgente

se permite al Gobierno de Aragón apuntalar financieramente uno de los pilares de la economía regional muy castigado por la crisis económica, cual es el de la industria de la automoción, que representa hoy en torno al 3,5% del Valor Añadido Bruto y el empleo totales. La estrategia adoptada es la de facilitar la financiación bancaria de las empresas de fabricación de vehículos automóviles, arbitrando una línea de ayudas en forma de aval a las empresas que forman parte de este sector, con el fin de garantizar el crecimiento económico y el empleo así como la cohesión territorial de Aragón.

Mientras otras normas continúan su proceso de tramitación parlamentaria, algunos nuevos proyectos de ley lo han emprendido a lo largo de 2010. Entre ellos se cuentan proyectos sustantivos (patrimonio de la Comunidad Autónoma; convenios de la Comunidad Autónoma; patrimonio, servicio público y contratación de las entidades locales; mediación familiar) y otros de carácter puntual (modificación de la ley del juego de 2000; y declaración de la reserva natural dirigida de los sotos y galachos del Ebro –en realidad, se trata de la actualización del régimen y ampliación del ámbito de la reserva natural dirigida de los galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro declarada en 1991). Pero acaso sea en el bloque de las proposiciones de ley donde se hayan registrado movimientos más interesantes no tanto en el caso del grueso de proposiciones (ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno; defensa y fomento del arbolado urbano en los municipios; modificación puntual del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés de 1997 –para incluir a dos municipios en su ámbito de aplicación–; derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte) sino en la segunda iniciativa legislativa popular impulsada en la historia de la Comunidad Autónoma, ésta con el fin de declarar himno de Aragón el «Canto a la libertad» compuesto por el llorado José Antonio Labordeta.

Asimismo, cabe destacar varias proposiciones de Ley instadas en las postrimerías del año por el PAR, dos de las cuales no han sido tomadas en consideración por las Cortes de Aragón (distribución y organización de responsabilidades administrativas entre las entidades locales aragonesas; y elecciones a los órganos de gobierno de las comarcas y las provincias) y otras tres que tampoco tienen visos de recabar los apoyos parlamentarios necesarios para su éxito, a pesar de hallarse el partido proponente en posición de gobierno (actualización de los derechos históricos de Aragón; aguas y ríos de Aragón, régimen especial de capitalidad para Zaragoza).

En particular, las propuestas en materia de régimen local tienen cuatro grandes ejes: la sustitución de las diputaciones provinciales por corporaciones representativas de base comarcal, la reorganización de responsabilidades administrativas entre provincias, comarcas y municipios, la democratización de los consejos comarcales y la descarga de responsabilidades administrativas de los pequeños municipios en favor de las comarcas. Todo el programa se basa en la difícil sostenibilidad de la actual organización territorial aragonesa, que no parece soportar dos niveles supralocales de administración. No obstante, la peculiar configuración municipal de la Comunidad Autónoma, el aquilatamiento del fenómeno comarcal y la obsolescencia de las provincias no parecen justificar en su totalidad una operación como la pretendida, que parte de la premisa de la plena internalización del régimen jurídico de las provincias en el sistema competencial de la

Comunidad Autónoma. Cabe recordar que el desplazamiento de las provincias como entes locales –por decirlo de manera suave– se viene intentando desde Cataluña desde los inicios de la etapa constitucional, por diversas vías (ley autonómica de vaciamiento competencial ejecutivo, constituir una provincia única coincidente con el territorio de la Comunidad Autónoma, plan único de obras y servicios atributivo a la Generalitat de facultades decisorias sobre el destino de las inversiones provinciales y, últimamente, reemplazo de las cuatro provincias y sus diputaciones por las siete veguerías y sus respectivos consejos). Pues bien, del fracaso de todos los ensayos, y de la lectura de la STC 31/2010, se desprende el monopolio estatal para solucionar el encaje de las provincias en el mapa institucional, a pesar del inciso final del art. 71.5ª del estatuto aragonés, que incluye en la competencia autonómica en materia de régimen local la «determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral» (la posición de la coma en el precepto importa a la hora de proyectar la competencia autonómica más allá de los entes locales creados por la Comunidad Autónoma, en este momento las comarcas).

Pero los mismos condicionantes de carácter político que impedirán la sustitución unilateral de las provincias como entes locales, operación difícilmente viable en términos jurídicos, obstaculizarán la reestructuración competencial entre los distintos niveles de administración local, algo perfectamente factible a la luz de las competencias estatutarias. Tampoco la propuesta de actualización de los derechos históricos de Aragón (con el propósito de fundamentar la aspiración aragonesa en pos de un convenio económico-financiero bilateral), la pretendida regulación de las aguas y ríos de Aragón (con las miras puestas en la gestión integral de la reserva hídrica contemplada en el estatuto) ni el régimen especial de capitalidad para Zaragoza (proposición pactada entre el gobierno de la ciudad y la parte aragonesista del gobierno autonómico) tienen visos de prosperar una vez concluido prematuramente el pacto de gobierno de la VII legislatura.

Relaciones institucionales

Relaciones de alto nivel Estado-Comunidad Autónoma

No se ha registrado avance alguno en las relaciones bilaterales de alto nivel, más allá del acuerdo alcanzado en la única reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación celebrada en 2010 (26 de marzo). De hecho, el acuerdo ha sido adoptado en términos de renuncia de la Comunidad Autónoma al potencial carácter vinculante del dictamen autonómico previsto en los arts. 48 y 49 de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de ordenación del territorio de Aragón. Aunque en realidad dicha ley contempla el dictamen autonómico estrictamente como preceptivo y «determinante», la Administración General del Estado consideraba necesario lograr un compromiso de la Comunidad Autónoma en el sentido de no interpretar este segundo término como sinónimo o equivalente de «vinculante». Bien es cierto que el acuerdo actual no hace sino reproducir y actualizar el acuerdo tomado el 5 de octubre de 2004 en el mismo foro, con ocasión del desistimiento por parte del Estado del recurso de inconstitucionalidad interpuesto con-

tra la Ley 1/2001, de 8 de febrero, que modificó la entonces vigente Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio de Aragón para someter los planes y proyectos con incidencia territorial promovidos desde el Estado a un informe previo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón: entonces como ahora, el Gobierno de Aragón se ha comprometido a que la no evacuación del informe autonómico en el plazo establecido (dos meses con carácter ordinario, uno en casos extraordinarios) se tendrá por opinión favorable, obligándose la Administración estatal en caso de discrepancia con el informe autonómico a motivar las razones por las que se separa de la posición expresada en el dictamen. Como puede apreciarse ante el frecuente y reciente recurso a los llamados «mini-trasvases» por parte del Estado, la solución de esta controversia dista de ser meramente anecdótica.

Acaso por este clima de conflicto latente resuelto a favor de los intereses estatales se haya acusado más la parálisis en el máximo órgano de cooperación bilateral, así como el incumplimiento de los acuerdos alcanzados en la última reunión de la comisión en noviembre de 2009 (gestión de la reserva hídrica de 6.550 hm³, priorización de las inversiones estatales en la Comunidad, ejecución de los remanentes no ejecutados de los Presupuestos Generales del Estado en Aragón, traspaso a Aragón del cuerpo de inspectores de trabajo, negociación del traspaso de la competencia de permisos de trabajo para inmigrantes, entre otros traspasos pendientes). No obstante, se ha dejado sentir la actividad de los grupos de trabajo cuya creación se pactó en 2009, si bien el resultado no ha distado mucho de cuanto se podría haber logrado con el recurso a las clásicas comisiones mixtas de transferencias. De hecho, en este punto concreto se ha operado el traspaso a la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios estatales en materia de instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría (Real Decreto 252/2010, de 5 de marzo), habiéndose además ampliado los medios económicos relativos a la gestión de diversas competencias traspasadas en el pasado (formación profesional para el empleo: Real Decreto 250/2010, de 5 de marzo; gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido: Real Decreto 251/2010, de 5 de marzo; mantenimiento del Centro de Capacitación Agraria de Alcañiz: Real Decreto 253/2010, de 5 de marzo; funcionamiento de la Administración de Justicia y protección de menores: Real Decreto 254/2010, de 5 de marzo).

Convenios de colaboración. La Comunidad Autónoma ha suscrito, a lo largo de 2010, casi un centenar de convenios bilaterales de colaboración con la Administración General del Estado (integración de la Comunidad Autónoma en el Sistema Cartográfico Nacional, encomienda de gestión de MUFACE al Gobierno de Aragón en materia de gestión de prestaciones sanitarias, modificación del convenio de 2003 para la construcción de la segunda terminal del tren de alta velocidad y su conexión con el aeropuerto y la plataforma logística de Zaragoza) o todos sus Ministerios, tales como el de *Ciencia e Innovación* (desarrollo de la Estrategia Estatal de Innovación en la Comunidad Autónoma, investigación en medicina regenerativa, promoción de la I+D+i Internacional, desarrollo del Protocolo General relativo al Programa de Investigación de la Incorporación e Intensificación de la Actividad Investigadora –Programa I3–, estabilización de investigadores e intensificación de la actividad investigadora en el Sistema Nacional de Salud, selección y ejecución de proyectos de infraestructuras científicas cofinanciados por el

FEDER, desarrollo de actividades de evaluación de tecnologías en el marco del Plan de Calidad para el Sistema Nacional de Salud, desarrollo y mantenimiento del Centro Colaborador Español Joanna Briggs), *Defensa* (edición anual del Curso Internacional de Defensa, financiación de la Escuela Infantil de la Base Aérea de Zaragoza y colaboración en materia sanitaria), *Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino* (estadística, trabajos de control asistido por teledetección de las superficies agrícolas, desarrollo de un programa piloto de desarrollo rural sostenible en siete zonas rurales y una reserva de la biosfera), *Trabajo e Inmigración* (utilización conjunta de la web redtrabaj@, divulgación escolar del sistema público de la Seguridad Social, ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, desarrollo de estrategias de gestión para mejorar la prestación de incapacidad temporal y desarrollo de actuaciones de acogida, integración y refuerzo educativo de inmigrantes), *Cultura* (mejora de las bibliotecas públicas, realización del Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico, apoyo técnico a los museos de titularidad estatal y gestión transferida, así como a los museos integrantes del Sistema de Museos de Aragón, en materia de explotación conjunta de la aplicación de gestión museográfica DOMUS), *Justicia* (elaboración del mapa integrado de fosas de la guerra civil, desarrollo del programa «Ius+reD» de servicios públicos digitales en el ámbito de la Administración de Justicia –este último con la participación de la entidad pública empresarial Red.es-), *Igualdad* (actuaciones encaminadas a garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género el derecho a la asistencia social integral, actuaciones de atención especializada a menores expuestos a violencia de género, realización de programas de reeducación de maltratadores, fomento del autoempleo de las mujeres, cooperación en programas y actuaciones dirigidos específicamente a las mujeres), *Sanidad y Política Social* (desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley de la dependencia, desarrollo de servicios públicos digitales en el Sistema Nacional de Salud, programa «Sanidad en Línea Fase II» –este último, con la participación de la entidad pública empresarial Red.es), *Fomento* (estudio de las actuaciones para garantizar la seguridad en el Túnel de Canfranc y financiación de obras en virtud del «1% cultural», adenda al convenio marco de 2008 para la construcción de la Segunda Terminal de Alta Velocidad en Zaragoza), *Presidencia* (reducción de cargas administrativas y realización en Zaragoza de las XI Jornadas TECNIMAP 2010 sobre tecnologías de la información para la modernización de las administraciones públicas), *Industria, Turismo y Comercio* (actuaciones de apoyo público contempladas en el Plan de Energías Renovables 2005-2010, desarrollo del Plan de Mejora de la Productividad y Competitividad del Comercio 2009-2012, planes de mejora de la calidad del servicio eléctrico, planes de control de tensión y de limpieza de márgenes y ejecución de hasta doce proyectos en municipios turolenses al amparo del Plan MINER, adenda al convenio para el desarrollo del Programa para el Impulso de la Empresa en Red en Aragón en el marco del Plan Avanza), *Interior* (desarrollo del Plan Nacional sobre Drogas y servicios bibliotecarios penitenciarios), *Vivienda* (desarrollo del Sistema de Información Urbana) y *Educación* (financiación de los libros de texto y material didáctico e informático en la enseñanza obligatoria, aplicación del programa Escuela 2.0, dotación de de auxiliares de conversación a centros educativos, aplicación de diversos programas PROA de apoyo a centros de educación primaria y secundaria, enseñanza del español en

Polonia, desarrollo de acciones dirigidas a la elaboración y actualización del catálogo de títulos de Formación Profesional, financiación de plazas públicas del primer ciclo de Educación Infantil en el marco del Plan Educa3, mejora de las bibliotecas escolares y aumento de la oferta de plazas en las Escuelas Oficiales de Idiomas, desarrollo anual de los programas de cooperación territorial para alumnos «Rutas Literarias», «Escuelas Viajeras» y «Rutas Científicas»).

Además de con departamentos ministeriales, se han suscrito convenios con diferentes agencias y organismos públicos estatales, a saber: Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (organización de las VIII Jornadas de Inspección Farmacéutica), Agencia Estatal Antidopaje (lucha contra el dopaje), Instituto de la Juventud (desarrollo de programas de promoción de la emancipación juvenil, realización del programa Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (financiación de la dotación e infraestructura científica durante el año 2010, apoyo e impulso del Parque Científico y Tecnológico de Aula Dei), Instituto Nacional de Estadística (realización de las Estadísticas del Movimiento Natural de Población y Defunciones según la Causa de Muerte) e Instituto de la Mujer (desarrollo del Programa «Clara» de empleabilidad de las mujeres en situación o riesgo de exclusión).

Asimismo, esta intensa actividad convencional se ha manifestado en su vertiente estrictamente bilateral, pero también en instrumentos suscritos por pluralidad de sujetos: (Ministerio de Justicia, Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado y Comunidades Autónomas de País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Andalucía, Navarra y Aragón: adhesión al Esquema Judicial de Interoperabilidad y Seguridad en el ámbito de la administración de la justicia; institutos sanitarios funcionariales (prórroga y actualización del convenio de 2002 con MUFACE, ISFAS, MUGEJU para la prestación de determinados servicios sanitarios a los mutualistas adscritos a entidades asistenciales concertadas en zonas rurales).

Puntualmente, cabe dar noticia de la suscripción o adhesión a convenios entablados por sujetos públicos y privados (Ministerio de Igualdad y MicroBank para el apoyo a la juventud emprendedora y empresaria, en el marco del programa de «Microcréditos INJUVE»; Fondo Español de Garantía Agraria y Confederación de Cooperativas Agrarias de España, para la utilización de la Red básica de almacenamiento público por parte de las cooperativas cerealistas).

Sin perjuicio de las figuras convencionales verticales descritas, ha habido lugar para un convenio horizontal cuatrienal suscrito con Cataluña para garantizar la recepción recíproca de la señal de las cadenas de televisión autonómicas en sendas franjas territoriales limítrofes de unos 70 km. de extensión. Este acuerdo ha servido como factor impulsor de las negociaciones con otras comunidades vecinas con el fin de extender a medio plazo la cobertura a otras (Castilla-La Mancha, La Rioja y Navarra, esta última carente de cadena autonómica). También se ha firmado uno con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la realización del programa de actividades complementarias y viajes educativos en los centros escolares a través de la llamada Ruta de Don Quijote; y otro convenio marco con la Comunidad Autónoma de Andalucía y para la colaboración en el campo de la acreditación de la competencia profesional de los profesionales sani-

tarios. Destaca en este campo, asimismo, la suscripción del Plan Conjunto Anual entre el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y las Comunidades Autónomas de Cataluña, Navarra y Aragón, de promoción turística de los Pirineos Españoles.

Finalmente, en este mismo contexto de cooperación horizontal, merece una mención especial la celebración de los sexto y séptimo encuentros interautonómicos de alto nivel, que se han ido extendiendo progresivamente desde las Comunidades Autónomas con Estatutos «de nueva generación», originariamente protagonistas de los foros, hasta dar cobertura a la todas las Comunidades. De hecho, en el mes de octubre fueron ya dieciséis las Comunidades Autónomas reunidas en Santiago de Compostela para la creación de la resonante «Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas» sin la presencia del Estado, cuyo acuerdo de creación prevé una presidencia semestral rotatoria –que ocupa inicialmente Cantabria– y una secretaría técnica permanente –reservada para Aragón en virtud de su condición de impulsora–. Sin perjuicio de esta importante evolución del foro, los tres encuentros mantenidos a lo largo del año se han materializado en varios acuerdos transversales para la formalización de una vasta serie de convenios y protocolos de colaboración en distintos asuntos (prevención y extinción de incendios, ejecución de las medidas de internamiento y medio abierto adoptadas por los jueces de menores, coordinación de las actividades e instalaciones juveniles, auxilio mutuo en materia de protección civil, reducción de cargas administrativas y administración electrónica, estudios y proyectos de infraestructuras agrarias, aplicación conjunta de la Directiva 2009/128/CE de 21 de octubre, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas, impulso del I+D+i, industria y seguridad industrial y sistemas tecnológicos en el transporte público). Además, los encuentros alumbraron una declaración conjunta en la que se insta la modificación del reglamento del Senado para potenciar sus atribuciones como cámara territorial mediante una revisión de sus competencias.

Conflictividad constitucional

El Presidente del Gobierno impugnaba la norma aragonesa de concejos abiertos (Ley 9/2009, de 22 de diciembre), provocando además la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos por presunta inconstitucionalidad (los arts. 3.ª, 8, 16.2, 17 y las disposiciones adicionales primera y segunda, y transitoria única). Si bien el ATC de 22 de julio de 2010 ha levantado esta suspensión, de modo que la ley autonómica se aplicará en sus propios términos en las elecciones municipales de 2011, se mantiene la controversia en torno al alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma para regular los requisitos de aplicación del régimen de concejo abierto fuera del marco dispuesto por la regulación básica de régimen local, a pesar del apoderamiento expreso del estatuto aragonés (art. 82) en este sentido. Como se recordará, la ley aragonesa reconfigura la institución en términos reduccionistas respecto de los concebidos por el legislador estatal, con la pretensión de limitar su extensión progresiva por mor de la pérdida poblacional de muchos municipios. La ley resitúa el límite legal de la población determinante de la aplicación de este régimen de cien a cua-

renta habitantes, prescinde de la voluntad de los vecinos en pos de los órganos municipales y autonómicos de cara a la decisión sobre la aplicación del régimen en ciertos casos, y amplía a cuatro los tenientes de alcalde frente a los tres permitidos por el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales –Real Decreto 2588/1986, de 28 de noviembre–, entre otras cuestiones). El debate concierne a importantes cuestiones sustantivas atinentes al modelo de democracia local y al sistema de fuentes del Derecho público (la función habilitante de los estatutos de autonomía para desplazar la aplicación de la legislación básica o el carácter básico del Real Decreto 2588/1986, de 28 de noviembre). Además, el problema reviste una dimensión cuantitativa no menor (nada menos que un quinto, creciente, de los municipios aragoneses están afectados), pero la posición de las autoridades estatales en este asunto revela un celo excesivo ante una opción política territorial y de organización administrativa de la Comunidad Autónoma no bien comprendida en sus claves prácticas.

En otro de los frentes abiertos por las instituciones aragonesas ante el Tribunal Constitucional, éste desestimaba el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Aragón frente a la Disposición Adicional Decimotercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que dispone, pura y simplemente, la integración de los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona en el sistema de archivos de Cataluña (disposición también impugnada por los ejecutivos balear y valenciano, y validada en ambos casos mediante sendas sentencias que reproducen la argumentación jurídica –SSTC 47/2010, de 8 de septiembre; 48/2010, de 9 de septiembre–). En opinión del Gobierno de Aragón, semejante integración equivaldría a afirmar la competencia exclusiva de Cataluña sobre dichos fondos, contrariando lo dispuesto por el art. 149.1.28^a CE –competencia estatal exclusiva en materia de archivos de titularidad estatal– y excluyendo la competencia para la participación preeminente de la Comunidad Autónoma de Aragón en la gestión compartida del Archivo de la Corona de Aragón, recogida en la Disposición Adicional Primera del estatuto aragonés. No obstante, la STC 46/2010, de 8 de septiembre no hace sino remitirse al análisis de la cuestión recogido en el fundamento jurídico 74 de la STC 31/2010, el cual concluyó la inocuidad de la integración propuesta de cara al régimen unitario de los Archivos y a la competencia estatal, calificando la prescripción estatutaria impugnada como factor de sobreprotección de los fondos documentales. Así pues, a pesar del signo desestimatorio de la sentencia, quedan afirmados los argumentos materiales del Gobierno de Aragón, en el sentido de que la disposición impugnada no incide en la competencia exclusiva del Estado respecto del Archivo de la Corona de Aragón ni en la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en la gestión de este Archivo, prevista en el estatuto de autonomía.

También se ha ocupado el Tribunal Constitucional de elucidar el contraste entre normas autonómicas y estatales, esta vez en sede de cuestión de inconstitucionalidad, en particular en la planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza en relación con el inciso «en que así se exprese» del art. 19.2 del de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón (texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero). El órgano judicial consideraba que el inciso indicado contravenía un precepto esta-

tal de carácter básico (el 17.1 de la Ley 30/1984), restringiendo la movilidad interadministrativa al permitir que las convocatorias de los concursos o libres designaciones incluyan requisitos para la incorporación de los funcionarios de la Administración del Estado a la Administración autonómica, rebajándose el rango normativo del instrumento que debe recoger dichos requisitos según la normativa estatal: las relaciones de puestos de trabajo. El Tribunal Constitucional practicaba en la STC 8/2010, de 27 de abril, una interpretación conjunta de los arts. 17.1 de la norma básica estatal y 19.2 de la autonómica, entendiendo que éste completa a aquél, añadiendo un requisito adicional para articular la movilidad interadministrativa.

Distinta suerte ha corrido la Comunidad Autónoma en el conflicto positivo de competencia planteado frente al Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales. En este caso, y contrariamente a cuanto cabría esperar a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional en materia de ayudas públicas estatales (véase, por todas, la STC 77/2004, de 29 de abril), y dadas las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma para la gestión en los Parques Nacionales, la STC 65/2010, de 18 de octubre, valida la regulación de las subvenciones impugnada por el Gobierno de Aragón. El Tribunal Constitucional avala en este caso la regulación estatal de las subvenciones, por considerarlas instrumentos de rango suficiente para el establecimiento de las bases estatales de la planificación general de la actividad económica. Al contemplar el Real Decreto 1229/2005 la territorialización de las subvenciones entre las distintas Comunidades Autónomas, entiende el Tribunal Constitucional que cumple con su doctrina relativa a la potestad estatal de fomento en materias sobre las que ostenta competencias básicas (y la protección del medio ambiente lo es, *ex art.* 149.1.23 CE). Tampoco merece reproche de constitucionalidad la regulación del destino y de las condiciones generales de otorgamiento de las subvenciones practicada en la norma estatal, que deja un margen a las Comunidades para concretar y detallar la afectación de las ayudas o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de su tramitación y otorgamiento.

Conflictividad ordinaria

Aunque el pacto entre los Gobiernos central y autonómico para la resolución del contencioso de la llamada «deuda tributaria» ya había sido alcanzado en 2009, ha sido a lo largo de este año cuando ambas Administraciones han materializado la transacción mediante los oportunos acuerdos recíprocos (Real Decreto 243/2010, de 5 de marzo, por el que se acuerda transigir con la Comunidad Autónoma de Aragón y Decreto 76/2010, de 27 de abril, por el que se acuerda transigir con la Administración General del Estado). Se ha de recordar que el asunto había trascendido de la mera lid jurisdiccional, pasando a figurar en el apartado 2 de la disposición transitoria primera del estatuto de autonomía, al que se ha dado por fin cumplimiento. No obstante, la titularidad dudosa y la tasación de los bienes y derechos estatales cedidos a la Comunidad Autónoma ha suscitado no

pocas controversias, dando lugar incluso a la reprobación del ejecutivo autonómico por parte del pleno del Ayuntamiento de Zaragoza (voto en bloque de la oposición del equipo de Gobierno PSOE-PAR). Por encima de las divergencias entre las cifras manejadas por ambas partes (592 millones de euros reclamados por Aragón, importe sin actualizar desde 2007; y 300 en especie traspasados por el Estado a valor contable, según el informe evacuado por el Consejo de Estado), el acuerdo se sustancia en unos 500 millones de euros a valor de mercado, y ha satisfecho las pretensiones mutuas.

Conflictos interautonómicos

No se han registrado avances significativos en el contencioso de los bienes sacros del Aragón oriental retenidos en el Museo Diocesano y Comarcal de Lérida, aunque el cambio de actitud de las autoridades eclesiásticas implicadas en el asunto alienta las aspiraciones aragonesas en pos del regreso de las piezas. En efecto, el obispo ilerdense expresaba oficialmente su apartamiento del proceso sostenido por la Asociación de Amigos del Museo Diocesano de Lérida ante la jurisdicción civil en pos de la reivindicación de las obras litigiosas, proceso que se encuentra en su segunda instancia, de resultados de una primera desestimación de las pretensiones catalanas. De hecho, la diócesis ilerdense llegaba a pedir auxilio judicial para entregar, siquiera de forma preventiva, las piezas al obispado de Barbastro-Monzón, entrega impedida por la Generalitat de Cataluña (entidad que preside el Consorcio del Museo depositario de las obras) desde septiembre de 2009. Semejante decisión no ha impedido, sin embargo, que los alcaldes de Berbegal y Peralta de Alcofea hayan interpuesto sendas querellas criminales contra el obispo de Lérida ante Juzgado de Instrucción número 4 de Huesca, por la supuesta apropiación indebida de tres obras de arte sacro propiedad de las parroquias de Peralta de Alcofea, Berbegal y El Tormillo, distintas de las obras de propiedad de la diócesis de Barbastro-Monzón (el frontal de altar de El Salvador de la iglesia de Berbegal, declarado Bien de Interés Cultural aragonés por Decreto 10/2010, de 26 de enero, la tabla de San Pedro y Crucifixión de Peralta de Alcofea y la portada de la iglesia de El Tormillo). A pesar de que el obispado catalán reconoció la propiedad aragonesa ya en 2005, el prelado ilerdense negó la petición de levantamiento del depósito que pesa sobre las tres obras de las citadas parroquias cursadas en enero por su homólogo de Huesca. Así pues, al conflicto de las piezas de la diócesis de Barbastro-Monzón se suma el de los también retenidos en el Museo de Lérida bienes de la diócesis de Huesca.

No obstante la mejora en las perspectivas de solución del conflicto, cabe dar cuenta del relativo fracaso en las pretensiones aragonesas de intervención judicial en el asunto, debido a la desestimación de la demanda de *execratur* de las sentencias vaticanas de 2005 y 2007 planteada ante el Juzgado de Barbastro en 2009 por el obispado de Barbastro-Monzón y apoyada por el Gobierno de Aragón. Se trata de un fracaso sólo nominal, por cuanto el auto denegatorio del *execratur* –recurrido ante la Audiencia Provincial de Huesca– reconoce la plena validez de las sentencias vaticanas y la propiedad barbastrense de las piezas sacras, descartando la necesidad de un proceso que buscaba el concurso de la jus-

ticia civil en la ejecución del retorno de los bienes eclesiásticos a las parroquias aragonesas.

Mientras los frentes judiciales siguen abiertos, el Gobierno de Aragón continúa poniéndose al día frente a la catalogación irregular de los bienes sacros que en su día practicó la Generalitat catalana, desconociendo los derechos de su legítimo propietario. Ha de recordarse que, incoados los procedimientos de declaración como bien de interés cultural de 24 de las 112 piezas religiosas reclamadas a la diócesis de Lérida, se están llevando a cabo *in situ* estudios técnicos de revisión del resto de obras retenidas en el Museo Diocesano y Comarcal de Lérida, con el fin de ajustar el nivel de protección jurídica de cada una de las piezas a las restantes figuras de protección (bien catalogado o bien inventariado en el patrimonio cultural aragonés).

A pesar de estos esfuerzos, en las postrimerías del año se inauguraba el Museo Diocesano de Barbastro, a falta de las piezas procedentes de las parroquias altoaragonesas cuya exhibición ha justificado su construcción. También en esas fechas tenía lugar una multitudinaria manifestación popular en Zaragoza bajo el lema «Justicia y Dignidad. Aragón por la devolución de sus bienes», hecha coincidir con la presencia en Barcelona del Papa Benedicto XVI para llamar la atención de las autoridades eclesiásticas y civiles catalanas en torno a la reivindicación aragonesa en pos del retorno del patrimonio expoliado. En la manifestación, impulsada por los alcaldes de los municipios sede de las parroquias afectadas, se congregaron las máximas autoridades de los principales partidos políticos: José Ángel Biel (PAR), Luisa Fernanda Rudi (PP), y Nieves Ibeas (CHA). La ausencia tanto del presidente Iglesias como de la candidata del PSOE a la presidencia, Eva Almunia, fue suplida por la participación de la consejera de educación y cultura del Gobierno de Aragón, María Victoria Broto (PSOE).

Las ya de por sí enrarecidas relaciones Cataluña y Aragón a raíz del conflicto de los bienes sacros han encontrado otro punto de fricción, esta vez en el capítulo de los grandes eventos. La vieja aspiración de albergar unos juegos olímpicos invernales en Jaca, retomada como iniciativa mixta Zaragoza-Pirineos para 2022, ha dado lugar a la organización de una candidatura conjunta personificada en un consorcio formado por los Ayuntamientos de Zaragoza, Huesca y Jaca, la Diputación Provincial de Huesca y el propio Gobierno de Aragón. Pues bien, el anuncio del alcalde de Barcelona en el sentido de presentar una candidatura olímpica Barcelona-Pirineos para la misma fecha se ha interpretado como un ejercicio de competencia desleal, que podría frustrar la pretensión aragonesa.

No obstante, es en la cuestión hídrica donde se han advertido mayores tensiones entre ambas Comunidades vecinas, con ocasión de la aprobación del Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, *de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña*. En coherencia con la postura adoptada a lo largo de 2009, el Gobierno de Aragón formulaba sus alegaciones al Programa de Medidas del citado plan y a su Informe de Sostenibilidad Ambiental, en defensa del principio de unidad de cuenca. Son varias las medidas recogidas en el documento que manifiestan una visión territorial de la planificación hidrológica que no se corresponde con la base hidrogeográfica que debe guiar la intervención administrativa en este ámbito. En efecto, lejos de ceñirse exclusivamente a las

cuencas internas catalanas, el plan contempla todos los recursos hídricos de la demarcación del Ebro, adoptando medidas en materia de contaminación de aguas, vertidos, restauración de riberas, fijación del caudal ecológico, control de especies invasoras en masas de agua de competencia estatal (los ríos Ebro, Júcar, Segre, Noguera-Ribagorzana, Matarraña, Algars, incluso el Garona; y tres acuíferos subterráneos situados entre la demarcación del Ebro y las cuencas internas catalanas). Asimismo, el plan prevé la conformación de una red de infraestructuras para atender el aumento de la demanda de agua en el área de Barcelona, las cuales serían aptas para efectuar trasvases desde el Ebro (reserva de agua en el Canal Segarra-Garriges, interconexiones del «minitransvase» del Ebro al Campo de Tarragona con una desaladora de Barcelona, entre otras). Semejantes disposiciones menoscaban las competencias estatales –según la ley de aguas y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es el Gobierno central quien debe aprobar definitivamente la planificación hidrológica en Cataluña previo informe del Consejo Nacional del Agua–, pero también las autonómicas en toda la demarcación del Ebro y, en particular, las aragonesas. Por este motivo, el Gobierno de Aragón, ante la desatención de la práctica totalidad de las alegaciones presentadas, anunciaba la intención de recurrir jurisdiccionalmente el programa de medidas, insinuando la declaración de nulidad del mismo.

Actividad reglamentaria

El ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno de Aragón en 2009 ha dado lugar a unas pocas normas de importancia desigual. Aparte de las modificaciones del reglamento de oficinas de farmacia y botiquines aprobado en 2009 (Decreto 214/2010, de 30 de noviembre) y del régimen de provisión interina de puestos de trabajo de funcionarios docentes no universitarios aprobado en 2005 (Decreto 99/2010, de 7 de junio), hay genuinos reglamentos ejecutivos de Leyes autonómicas, tales como el relativo al ejercicio del derecho a la segunda opinión médica (Decreto 35/2010, de 9 de marzo), a la admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos (que introduce un sistema reglado de acceso a la condición de portero de discoteca: Decreto 23/2010, de 23 de febrero) y, en el mismo contexto temático de los espectáculos públicos, la modificación puntual del reglamento de festejos taurinos populares de 2001 (Decreto 198/2010, de 2 de noviembre) y el polémico reglamento de instalaciones sanitarias y los servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos (Decreto 82/2010, de 27 de abril). Esta última norma reviste un interés particular, por cuanto ha dado lugar a una controversia competencial con cierto eco social en el territorio y algún reflejo en los presupuestos de las entidades locales, debido al súbito encarecimiento del coste de la organización de encierros, sueltas de vaquillas, toros de ronda y exhibiciones de recortes, roscaderos y engameadores normalmente promovidos por los Ayuntamientos. El asunto puede ser resumido como sigue: el reglamento estatal de sanidad en los espectáculos taurinos (norma básica aprobada por Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre), amparado en las competencias estatales para establecer las bases y la coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 de la Constitución) exige la presencia de

un cirujano o traumatólogo y un ayudante licenciado en medicina en los espectáculos taurinos no profesionales, en tanto que el aludido reglamento aragonés de festejos taurinos populares de 2001, bajo la cobertura de la competencia exclusiva estatutaria en materia de espectáculos públicos (art. 71.54 del Estatuto de autonomía) optó en su día por permitir la concurrencia, como mínimo, de un solo médico en los festejos populares. Así las cosas, la Federación Aragonesa de Sindicatos y Asociaciones de Médicos Titulares y de Atención Primaria cuestionó la validez del reglamento aragonés, por medio de un recurso resuelto definitivamente en casación por la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de septiembre de 2009 en detrimento de la norma aragonesa. No obstante, el Gobierno de Aragón, en una interpretación literal estricta del reglamento básico estatal, ha promulgado el citado Decreto 82/2010, de 27 de abril, cuyo art. 3.2 reproduce la norma anulada jurisdiccionalmente, para colmar el vacío existente en cuanto a los servicios médicos sanitarios necesarios para los festejos taurinos populares sin intervención de profesionales. En opinión del Gobierno de Aragón, la obligación de presencia de dos médicos afecta únicamente a corridas de toros, novilladas y festivales con y sin picadores, espectáculos de rejoneo y de toreo cómico, basando la presencia de un solo médico, como venía exigiendo el reglamento anulado y hace ahora el de 2010, en el caso de festejos populares abiertos a la participación de cualquier aficionado (la mayoría de los que se programan en Aragón). De nuevo la Federación aludida ha promovido incidente de ejecución de las sentencias anulatorias contra la nueva versión de la vieja norma, dando lugar a sendos Autos del TSJ de Aragón de 3 de noviembre y 14 de diciembre de 2010, que han sido inmediatamente recurridos en casación ante el Tribunal Supremo por el Gobierno de Aragón, de acuerdo con el dictamen 7/2010, de 19 de abril, del Consejo Consultivo de Aragón.

A las citadas normas reglamentarias se añade otra vinculada a la recientemente revisada normativa eléctrica estatal (Ley 17/2007, de 4 de julio, de modificación de la Ley del Sector Eléctrico, Ley «ómnibus» y Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético): se trata de la regulación de los procedimientos de priorización y autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en la Comunidad Autónoma (Decreto 124/2010, de 22 de junio), acometida en desarrollo del Plan Energético de Aragón 2005-2012, en el marco del Plan de Energías Renovables en España 2005-2010 y del Protocolo de Coordinación de Actuaciones entre Red Eléctrica de España y el Gobierno de Aragón de 29 de septiembre de 2008.

Son dignas de mención destacada una serie de normas reguladoras de algunos mecanismos de información y publicidad administrativa en diversos sectores, tales como el sistema de información geográfica de Aragón (cuyo reglamento de ordenación ha sido aprobado en desarrollo de la Ley estatal de suelo por Decreto 208/2010, de 16 de noviembre), el sistema de información de profesionales sanitarios (Decreto 30/2010, de 9 de marzo), el registro de centros especiales de empleo (Decreto 212/2010, de 30 de noviembre), el registro de planes de protección civil (Decreto 24/2010, de 23 de febrero) y el depósito y registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo de la Comunidad Autónoma (Decreto 171/2010, de 21 de septiembre).

Finalmente, cabe destacar las normas de aprobación de diversos instrumentos normativos de carácter administrativo, tales como el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico (Decreto 81/2010, de 27 de abril), la modificación de las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés aprobadas en 2005 (Decreto 26/2010, de 23 de febrero) y la modificación del Catálogo de Juegos y Apuestas aprobado en 2002 (Decreto 80/2010, de 27 de abril).

Actividad administrativa

Estructura administrativa

A lo largo de 2010 se ha ultimado la regulación de la estructura administrativa resultante de las elecciones autonómicas de 2007, con la aprobación de la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Alimentación (Decreto 102/2010, de 7 de junio) y la modificación de las de los Departamentos de Educación, Cultura y Deporte (Decreto 140/2010, de 20 de julio) y Política Territorial, Justicia e Interior (Decreto 129/2010, de 6 de julio). Por parte del Decreto 84/2010, de 11 de mayo, se establece el marco organizativo para la aplicación en Aragón de la Ley estatal de desarrollo sostenible del medio rural de 2007.

En un segundo plano de relevancia, se ha regulado la estructura y el funcionamiento de las áreas y sectores del Sistema de Salud de Aragón (Decreto 174/2010, de 21 de septiembre), con motivo del vacío dejado por la STSJ de Aragón de 7 de febrero de 2008, que declaró nulo el Decreto de organización y funcionamiento del sector sanitario de 2005 por la falta de intervención en su tramitación de la Comisión Jurídica Asesora, y la diferenciación entre las figuras de «área de salud» (exigida por la Ley General de Sanidad) y «sector sanitario» (creado por la Comunidad Autónoma). Hasta la equiparación total de ambas figuras, el mapa sanitario aragonés contaba con cinco áreas de salud de forma sólo simbólica, componiéndose a efectos prácticos de ocho sectores sanitarios. Por lo demás, el nuevo reglamento introduce la lógica de la gestión por objetivos, y los instrumentos de Acuerdo Programa y Contrato de Gestión para articular los compromisos entre el Departamento y el Servicio Aragonés de Salud, en materia asistencial y presupuestaria.

Asimismo, se han aprobado varios reglamentos de organización y funcionamiento de órganos administrativos de diversa configuración, pero todos ellos investidos de relevantes competencias administrativas: el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (Decreto 132/2010, de 6 de julio), el Consejo de Urbanismo de Aragón y los Consejos Provinciales de Urbanismo (Decreto 101/2010, de 7 de junio), y el Registro Aragonés de Bienes de Interés Cultural, del Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés, del Inventario del Patrimonio Cultural Aragonés y del Censo General del Patrimonio Cultural Aragonés (Decreto 227/2010, de 14 de diciembre). Por su parte, también ha visto la luz la regulación de varios órganos consultivos de la Administración autonómica: el Consejo Aragonés del Patrimonio Cultural (Decreto 228/2010, de 14 de diciembre), las Comisiones Asesoras de Museos, de Arqueología y Paleontología, y de Patrimonio Etnográfico y Musical (Decreto 229/2010, de 14 de diciembre), el Consejo Aragonés de Servicios

Sociales (Decreto 190/2010, de 19 de octubre) y el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales (Decreto 191/2010, de 19 de octubre).

También ha visto la luz una unidad de gestión administrativa de carácter coyuntural, la denominada Secretaría de Organización del Proceso Electoral, cuyo régimen de funcionamiento y de personal ha sido regulado por Decreto 220/2010, de 14 de diciembre.

Por lo demás, y con cinco meses de retraso respecto de la fecha legalmente prevista, se ha constituido el Consejo Superior de las Lenguas de Aragón, órgano consultivo integrado por quince miembros (filólogos, juristas, sociólogos y destacadas personalidades de las letras, la enseñanza o la investigación lingüística o de los ámbitos social o cultural de la Comunidad) nombrados por tercios a propuesta de las Cortes, de la Universidad de Zaragoza y del Gobierno de Aragón. Este órgano tendrá como primera tarea emitir un informe previo a la declaración de las zonas de utilización del catalán y aragonés, que se extienden sobre así como las zonas mixtas de utilización histórica y modalidades lingüísticas.

En el plano interno, relativo al personal al servicio de la Administración autonómica, es digna de mención la regulación de la concesión de anticipos de retribuciones al personal al servicio de la misma (Decreto 150/2010, de 7 de septiembre), así como la creación de una clase de especialidad de sociólogos y politólogos en su seno (Decreto 40/2010, de 23 de marzo).

Finalmente, importa destacar el Reglamento de la Comisión del Agua y del Procedimiento para la formación de las Bases de la Política del Agua en Aragón (Decreto 218/2010, de 30 de noviembre), dada la importancia de la cuestión hidráulica en el conjunto de las políticas de la Comunidad y la peculiar organización pública a ella destinada.

Colaboración público-privada

A los convenios interadministrativos referidos más arriba hay que sumar aquellos en los que participan sujetos particulares. En este sentido, se han firmado en 2010 dos convenios con Red Eléctrica de España para la reforestación de unas 60 hectáreas en los términos municipales de Peralejos, El Pobo y Ejulve, en la provincia de Teruel, afectados por los incendios de 2009.

Entidades locales

Una vez levantada la suspensión de la vigencia de los preceptos de la ley reguladora de los concejos abiertos, el Gobierno ha aprobado la nómina de municipios y entidades locales menores aragonesas que van a permanecer en dicho régimen de cara a las elecciones locales de mayo de 2011 (Decreto 197/2010, de 2 de noviembre). Alrededor de un centenar de pequeños municipios de entre 40 y 99 vecinos pasarán a estar gobernados por ayuntamientos formados por cinco concejales electos, mientras que apenas una veintena de los 114 municipios comprendidos en esa horquilla poblacional que venían funcionando con el régimen

asambleario han solicitado al Gobierno de Aragón el mantenimiento del sistema. Las aproximadamente 40 localidades de hasta 39 vecinos seguirán funcionando como concejos, eligiendo directamente a su alcalde.

Pero el episodio más relevante en el plano local corresponde, indudablemente, al planteamiento, previa la solicitud de un dictamen no vinculante al Consejo Consultivo de Aragón, de un conflicto en defensa de la autonomía local por parte de once ayuntamientos (Aguaviva, Fayón, Fórnoles, Fraga, La Codoñera, La Ginebrosa, La Fresneda, Lascuarre, Nonaspe, Torre del Compte y Valderrobres) contra la ley de lenguas aprobada en 2009. Nada se sabrá sobre la validez de los argumentos esgrimidos en el conflicto (la invasión de competencias municipales al hacerse efectiva una cooficialidad *de facto* del catalán, obligándose a los ayuntamientos a dotarse de personal para atender la aplicación práctica de la ley: respuesta oral y escrita a los habitantes que entablen comunicaciones administrativas en catalán, y redacción de documentos y actas en dicha lengua), quedando demostrada una vez más la limitada eficacia de este recurso protector de tan importante valor constitucional. En efecto, el Tribunal Constitucional, en su auto 108/2010, de 28 de septiembre, ha inadmitido el conflicto por falta de legitimación de los actores, que no reunían los números suficientes para acceder a la protección del Alto Tribunal. Cabe apuntar que de los once ayuntamientos, en cuyos municipios se concentra el 50% de la población afectada por la implantación de la polémica ley, ocho están en manos del Partido Popular y 3 del Partido Aragonés (PAR). De hecho, este último ha querido significar de nuevo su postura a favor de la protección de las modalidades lingüísticas aragonesas, y en contra de la imposición del catalán –el PAR no apoyó la iniciativa legislativa en su tramitación parlamentaria, y la ley fue aprobada gracias a los votos del PSOE, CHA e IU, advirtiéndose la primera fisura en la coalición de gobierno.

Por lo demás, la Comunidad Autónoma ha recibido sendas transferencias de funciones y servicios desde la Diputación Provincial de Huesca en materia de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario (Decreto 130/2010, de 6 de julio) y desde la Diputación Provincial de Zaragoza en materia de protección de menores (Decreto 222/2010, de 14 de diciembre). Se trata, en realidad, de unos acuerdos en virtud de los cuales se concentran en la Comunidad Autónoma los costes –y los activos– relativos a la gestión de las citadas competencias, cuyo traspaso ya se había acordado en 1992. Esta operación ha sido completada con una correlativa descentralización de competencias, por la vía de la encomienda de gestión de la Comunidad Autónoma a las comarcas y a varios municipios en materia de transporte escolar (Decreto 143/2010, de 20 de julio). Asimismo, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental ha formalizado encomienda de gestión a varias Comarcas (Alto Gállego, Bajo Aragón, Sierra de Albarracín, Valdejalón) de las actuaciones administrativas necesarias para el otorgamiento de autorizaciones de gestor de residuos no peligrosos para la valorización de lodos de depuradoras de aguas residuales urbanas.

Finalmente, se han suscrito convenios con las comarcas aragonesas para la ejecución del proyecto «Difusión e implantación de la Plataforma Avanza Local. Proyecto SIGEM en las comarcas de Aragón», en el ámbito de la Administración electrónica.

Política económica y de fomento

El Gobierno de Aragón se sumaba al Plan 2000 E de apoyo a la renovación del parque de vehículos durante el año 2010, mediante la regulación de la concesión directa de subvenciones (Decreto 47/2010, de 23 de marzo). Asimismo, por Decreto 145/2010, de 20 de julio, se han aprobado las bases reguladoras de las subvenciones en materia de estímulo y promoción del medio rural, en el marco de los convenios de colaboración, entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de Aragón, para el desarrollo de programas piloto de desarrollo rural sostenible, en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 diciembre, para el desarrollo rural sostenible.

Empresas públicas

Bajo el pretexto de la escasez de medios materiales y humanos y el respeto a la privacidad de los datos de carácter personal, el Gobierno de Aragón ha seguido hurtando a la oposición parlamentaria la información relativa a los altos cargos de las empresas públicas de la Comunidad Autónoma (nombres y retribuciones). Tampoco se atienden solicitudes de información referida a años anteriores a la presente legislatura, ni a asuntos que tienen que ver con empresas en las que participa de forma minoritaria, de modo que hay ya 671 peticiones pendientes, sin que parezcan los motivos aducidos por el Gobierno pretextos suficiente para dificultar la labor de control del Parlamento. Ni siquiera la oferta gubernamental al principal grupo de la oposición de participar en los consejos de administración de las empresas públicas satisface las mínimas garantías de acceso a la información, máxime a la vista de las dimensiones que ha ido tomando el sector empresarial público desde 1999 hasta la fecha.

De las 19 sociedades originarias, se ha pasado a las 107 empresas hoy integrantes de la Corporación empresarial pública, donde el Gobierno tiene la mayoría en 26, en otras 13 suma la mayoría con otras Administraciones públicas y en otras 68 privadas ostenta una participación de entre el 1 hasta el 50%. Con activos valorados en más de 1.000 millones de euros, un endeudamiento global de casi 400 (frente a un endeudamiento del total de la Administración aragonesa de 2.300) y 1.500 trabajadores, las empresas representan el 20% del PIB de la Comunidad Autónoma.

Es cierto que la situación de crisis económica ha obligado al Gobierno de Aragón a emprender un programa de desinversiones, liquidaciones y fusiones de estas sociedades, que terminará con una reducción de casi la mitad a medio plazo. Las 54 empresas que permanecerán activas se dividirán en seis grupos de actuación por sectores: fomento de la iniciativa empresarial, turístico, inmobiliario, parques tecnológicos y Ciudad del Motor, nieve y gestión de infraestructuras. Así pues, esta simplificación de estructuras, además del ahorro económico perseguido, podrá tener un efecto balsámico sobre una de las polémicas locales más acerbadas de los últimos años.

Política social, educativa y sanitaria

El Sistema Aragonés de Atención a la Dependencia atiende a unas 23.000 personas, situando Aragón por encima de la media estatal en cuanto a prestación de servicios de la dependencia. Desde 2007 se han registrado unas 50.000 solicitudes de las que se han valorado el 89%, aunque hay unos 7.000 dependientes de grado II y III a la espera de recibir las prestaciones ya reconocidas.

En el ámbito educativo, se ha producido la muy demandada modificación de las normas de admisión de alumnos en los centros docentes públicos y privados concertados para las enseñanzas no universitarias de 2007 (Decreto 70/2010, de 13 de abril).

Asimismo, la regulación de la reserva de plazas en los estudios universitarios oficiales de Grado en la Universidad de Zaragoza ha tenido lugar por Decreto 21/2010, de 9 de febrero).

Por lo demás, y como viene siendo habitual, se han establecido ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas, y de los beneficiarios de pensiones por ancianidad y enfermedad (Decreto 111/2010, de 7 de junio).

Medio ambiente

Durante 2010 ha tenido lugar la creación del Inventario de Humedales Singulares de Aragón, con el consiguiente establecimiento de su régimen de protección (Decreto 204/2010, de 2 de noviembre), la declaración del Monumento Natural de los Órganos de Montoro (Decreto 189/2010, de 19 de octubre), y la aprobación de los respectivos regímenes de protección para sendas especies protegidas –el cernícalo primilla (Decreto 233/2010, de 14 de diciembre) y la *Borderea chouardii* (Decreto 166/2010, de 7 de septiembre).

Patrimonio cultural

El Consejo de Europa ha creado un Itinerario Cultural Europeo denominado «Camino del Arte Rupestre Prehistórico», con un protagonismo destacado para los parques culturales con manifestaciones artísticas prehistóricas (Río Martín, Río Vero, Albarracín y Maestrazgo). Esta calificación se suma a la inclusión de los abrigos prehistóricos aragoneses en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, efectuada en 1998.

Ya en el plano interno, cabe dar cuenta de la adquisición por parte del Gobierno de Aragón de las dependencias privadas, anejas a la iglesia y los claustros, del antiguo monasterio del XII de San Victorián en Sobrarbe, cuna del reino de Aragón declarado Bien de Interés Cultural en 2002. La intención gubernamental es dedicar estas instalaciones, una vez restauradas, a propósitos turísticos.

Política hidráulica

En el capítulo de las obras hidráulicas, cabe reseñar el lento avance de las principales obras hidráulicas en territorio aragonés salvo el bloqueado proyecto de Biscarrués, tales como los embalses de Montearagón (prosigue su llenado), Mularroya (avanza la construcción al ritmo previsto), Lechago (inicio del llenado), Santolea e incluso el muy polémico recrecimiento de Yesa (aprobación de la muy demorada declaración de impacto ambiental necesaria para la aprobación del nuevo proyecto por parte del Consejo de Obras Públicas, el visto bueno del Consejo de Estado y la autorización definitiva del Consejo de Ministros, antes del inicio de las obras).

Como es sabido, además de las obras de embalse, las de trasvase preocupan enormemente, al ejecutivo aragonés, máxime existiendo mandatos estatutarios (art. 72) de protección frente a las transferencias de agua que afecten a la Comunidad Autónoma. En cumplimiento de dicho precepto estatutario, el Gobierno de Aragón ha evacuado el informe preceptivo sobre el proyecto de «rescate» con agua del Segre de los cuatro municipios catalanes ajenos a la cuenca del Ebro (Forés, Les Piles, Santa Coloma de Queralt y Montmaneu). El informe favorable del Gobierno de Aragón se ha sometido a varias condiciones, sin que sea ausplicable la conformidad del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino con las mismas: reversibilidad y transitoriedad del trasvase, volumen transferido inferior a 0,62 hm³, dedicación al abastecimiento de agua de boca y solicitud paralela de la declaración de interés general de las obras de abastecimiento a los 72 municipios aragoneses que también vienen sufriendo restricciones de agua en análogas condiciones. De hecho, el Gobierno central ha aprobado el minitrasvase sin responder al informe aragonés, y a pesar de la terminación del período de sequía determinante del trasvase.

Estos hechos pueden ser interpretados en sentido negativo para la comunidad aragonesa, que sigue reclamando una igualdad en el trato estatal con la catalana, y abanderando una política antitrasvasista más allá del abandono del Plan Hidrológico Nacional de 2001. Acaso por ello se haya celebrado en la Comunidad Autónoma la aparición de la STS de 24 de noviembre de 2009, que declara la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, de medidas excepcionales para corregir los efectos de la sequía en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro. El motivo de salud de esta resolución judicial del recurso instado por cuatro empresas hidroeléctricas y un ayuntamiento lerdano es la consideración de que las modificaciones del régimen de uso del agua amparadas en el art. 58 de la ley de aguas revisten una naturaleza reglamentaria ejecutiva, exigiéndose consecuentemente una serie de trámites esenciales para su aprobación (dictamen previo del Consejo de Estado, audiencia previa a las confederaciones hidrográficas afectadas, memoria económica y pronunciamiento expreso del hoy Ministerio de Política Territorial). Esta doctrina parece impactar en la línea de flotación de la estrategia estatal de activación de «minitrasvases» de emergencia, iniciada con ocasión de la fallida prolongación del «minitrasvase» del Campo de Tarragona hasta Barcelona (2008) o la aprobación del desembalse de Canelles para el abastecimiento de urgencia retrocanal de La Litera (2006).

Infraestructuras viarias

La lentitud en los avances de las obras e infraestructuras de interés general ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma se ha transformado en parálisis, debido a los recortes presupuestarios aplicados por el Ministerio de Fomento a escala nacional. La incidencia de las medidas de ahorro adoptadas por el Gobierno central se han dejado sentir con fuerza en algunos de los proyectos emblemáticos en ejecución, en particular, la autovía entre Huesca y el límite con Navarra, varios de cuyos tramos han quedado suspendidos al menos hasta 2012. La tímida intervención en la línea internacional de Canfranc también ha quedado suspendida, aunque las movilizaciones sociales persisten en pos de la reapertura de este importante paso transfronterizo (los ayuntamientos de Huesca, Jaca y Canfranc y varios homólogos aragoneses se han sumado a la declaración en favor de la reapertura de la línea suscrita por Pau y Zaragoza en 2009).

Otra de las apuestas estratégicas de la Comunidad, la Travesía Central del Pirineo, sigue intentando hacerse sitio frente a los proyectados corredores ferroviarios de mercancías atlántico y mediterráneo: el Gobierno de Aragón ha seguido impulsando este proyecto a través de iniciativas diversas (principalmente, un manifiesto firmado en el Consejo Superior de Cámaras de Comercio de Madrid por Francia, Portugal y Marruecos y las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Andalucía, Extremadura y Madrid, y numerosas organizaciones empresariales). No obstante, la maduración de esta infraestructura sigue un proceso lento, hasta el punto de que el trazado originalmente propuesto por España (enlazando Biescas con Pau) ha sido contestado por la región francesa Midi-Pyrénées (que propone ahora un trazado alternativo a desembocar en Lannemezan para enlazar Zaragoza y Toulouse).

Situación de los partidos políticos

El nombramiento del presidente Marcelino Iglesias como secretario de organización del PSOE ha propiciado la presentación en la escena política de Eva Almunia, designada Consejera de Presidencia del Gobierno de Aragón y ahora candidata a Presidente de la Comunidad en las próximas elecciones autonómicas. Este relevo de protagonismo en la cúpula del gobierno, con declarados propósitos electorales, ha servido como excusa para terminar de enfriar las buenas relaciones en la coalición de gobierno, en buena parte sustentadas por la fluida relación personal entre el Presidente y el Vicepresidente.

Es precisamente en las filas del partido minoritario en la coalición (PAR) donde se ha desatado una crisis cuyos efectos terminarán de apreciarse con los resultados electorales de mayo de 2011, pero que a lo largo de 2010 se han materializado en la pérdida de la alcaldía de Teruel en favor del primer edil de la lista más votada en 2007, Manuel Blasco (PP). A finales de octubre, Miguel Ferrer, hasta la fecha alcalde y miembro de la dirección regional del PAR, abandonaba el partido dimitiendo de sus cargos (aunque sin dejar las actas de concejal y de diputado), aduciendo discrepancias políticas con el rumbo de la formación aragonesista. La repentina salida de Ferrer, que arrastraba a otros 38 cargos públi-

cos locales (los cuales tampoco han dejado sus responsabilidades institucionales), ha hecho aflorar una corriente de críticas internas, siempre expresadas fuera de los órganos de dirección del partido. Tanta crispación se ha generado que la presencia del senador designado por las Cortes de Aragón y ex presidente y fundador del partido José María Mur en una cena coloquio organizada para arropar a Miguel Ferrer terminaba con una sanción de suspensión cautelar de militancia. No han cesado las reclamaciones en pos de la celebración del congreso del partido, congreso bloqueado desde enero de 2010, y también se ha alentado la idea de presentar una candidatura aragonesista alternativa a las próximas elecciones autonómicas.

Sorprende, finalmente, la presentación del PAR –con un resultado que no llega al centenar de votos– a las elecciones del Parlamento de Cataluña, acaso en respuesta a la creación del partido *Convergència Democràtica de la Franja* en 2009, satélite de *Convergència Democràtica de Catalunya* y pretendiente de influencia en el Aragón oriental.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 67

Composición:

Partido Socialista Obrero Español: 30

Partido Popular: 23

Chunta Aragonesista: 4

Partido Aragonés: 9

Izquierda Unida: 1

Composición de la Mesa

Presidente: Francisco Pina Cuenca (PSOE)

Vicepresidenta Primera: María Teresa Pérez Esteban (PSOE)

Vicepresidente Segundo: Miguel Angel Lafuente Belmonte (PP)

Secretaria Primera: María Herrero Herrero (PAR)

Secretaria Segunda: Ana María Grande Oliva (PP)

Estructura del gobierno

Presidente: Marcelino Iglesias Ricou (PSOE)

Vicepresidente: José Angel Biel Rivera (PAR)

Consejería de Presidencia: Javier Velasco Rodríguez (PSOE), reemplazado por Eva Almunia Badía (PSOE)

Consejería de Política Territorial, Justicia e Interior: Rogelio Silva Gayoso (PAR)

Consejería de Economía, Hacienda y Empleo: Alberto Larraz Vileta (PSOE)

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Alfonso Vicente Barra (PSOE)

Consejería de Agricultura y Alimentación: Gonzalo Arguilé Laguarda (PSOE)

Consejería de Salud y Consumo: Luisa María Noeno Ceamanos (PSOE)

Consejería de Industria, Comercio y Turismo: Arturo Aliaga López (PAR)

Consejería de Educación, Cultura y Deporte: María Victoria Broto Cosculluela (PSOE)

Consejería de Medio Ambiente: Alfredo Boné Pueyo (PAR)

Consejería de Ciencia, Tecnología y Universidad: María Pilar Ventura Contreras (PSOE), reemplazada por Javier Velasco Rodríguez (PSOE)

Consejería de Servicios Sociales y Familia: Ana María Fernández Abadía (PSOE)

Tipo de gobierno

Mayoritario de coalición, apoyado por PSOE-PAR: 39 diputados

Composición del gobierno

Coalición PSOE (Presidencia y 8 Departamentos)-PAR (Vicepresidencia y 3 Departamentos)

Cambios en el gobierno

El Consejero de Presidencia: Javier Velasco Rodríguez (PSOE) ha sido reemplazado por Eva Almunia Badía (PSOE), desplazando a su vez a María Pilar Ventura Contreras (PSOE) como Consejera de Ciencia, Tecnología y Universidad.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Reformas del Reglamento parlamentario

No ha habido

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

No ha habido

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón

Tras el nombramiento del Presidente y los demás miembros del Consejo Consultivo de Aragón (Decreto 22/2010, de 23 de febrero), se ha procedido a la aprobación del reglamento de organización y funcionamiento de este órgano estatutario (Decreto 148/2010, de 7 de septiembre), dando lugar a su efectiva constitución y retomando las labores de la extinta Comisión Jurídica Asesora.

Cámara de Cuentas

Tras el nombramiento del Presidente y los otros dos miembros de este órgano estatutario, se ha procedido a la aprobación de su reglamento de organización y funcionamiento por Acuerdo de 17 de diciembre de 2010, de la Mesa y la Junta de portavoces de las Cortes de Aragón.

El Justicia de Aragón

Informe Anual de 2009, 28 de abril de 2010.

Informe Anual sobre la situación de los menores en Aragón, 28 de abril de 2010.

Informe sobre el estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés, 28 de abril de 2010.

Informe Especial sobre los incendios forestales en Aragón, 24 de mayo de 2010.

Declaraciones institucionales

Declaración institucional de las Cortes de Aragón por el Día de Europa 2010.