

## 1. –Valoración general

El nefasto año 2020 ha supuesto, como para todos los agentes públicos y privados en todas las escalas imaginables, un auténtico “test de *stress*” para la Comunidad Autónoma. Los resultados –positivos, negativos y neutros– que pueda arrojar el test han de ser evaluados con una perspectiva más amplia que la de un solo año (o casi, puesto que el estallido final de la pandemia Covid-19 tuvo lugar solo a mediados de marzo). No obstante, existen suficientes elementos de hecho y de Derecho para constatar que las amenazas y las debilidades jurídicas e institucionales, que subsisten en el momento de redactar estas líneas, han superado de largo a las fortalezas que nos han permitido resistir el histórico golpe asestado a nuestra sociedad por el virus de la Covid-19. También está por ver que la experiencia vivida se torne en un catálogo de oportunidades para el desarrollo y la mejora futuros de nuestros instrumentos de vida en común.

Estas pesimistas consideraciones introductorias han de entenderse realizadas estrictamente sobre la dimensión jurídico-administrativa del fenómeno autonómico, contempladas desde el particular observatorio de la Comunidad aragonesa. Tanto la cláusula propiamente jurídica (“Estado de Derecho”) como la prestacional-asistencial (“Estado social”) han padecido tensiones inaceptables a raíz de la crisis sanitaria, por no hablar de la cláusula democrática, también afectada por quebrantos que los constitucionalistas han identificado y cuestionado con sentido común, pero a la vez con el rigor y la crudeza que exigen la delicadeza del objeto comprometido. No obstante, importa insistir en que el foco de este análisis es, en línea con la esencia de un *Informe* que pronto cumplirá treinta años de historia, el hecho autonómico, tal como se ha vivido en un territorio leal pero reivindicativo. E importa igualmente precisar que por “hecho autonómico” hay que entender, a los efectos de esta crónica, el sistema de relaciones entre los poderes públicos (legislativo y ejecutivo) centrales y sus homólogos autonómicos. Con este enfoque quedan excluidos del examen, por lo tanto, los aspectos relativos a la respuesta de las autoridades aragonesas a la crisis sanitaria. Se trata de aspectos indudablemente importantes, que se prestarían fácilmente a una comparativa con los advertidos en otras Comunidades Autónomas: hechos los debidos ajustes circunstanciales, serían elocuentes las cifras de afectados (sanitaria y económicamente), atendidos, rastreados, hospitalizados y fallecidos; los datos financieros (ingreso y gasto públicos); los tiempos de reacción a la siempre cambiante situación; así como las concretas medidas de lucha sucesivamente adoptadas por el ejecutivo regional. Sin embargo, este no es el lugar adecuado para relatar la historia de la pandemia Covid-19 en Aragón, a pesar de que dicha

calamidad haya atraído la práctica totalidad del interés de nuestras autoridades autonómicas durante el ejercicio 2020.

Así pues, la valoración general de 2020 ha de ser negativa, vista la súbita e incontestable recentralización política y administrativa en materia de salud y seguridad públicas producida con ocasión de la declaración del primer estado de alarma (marzo-junio). Resumidamente, cabe afirmar que justo donde más fuerte era el Estado autonómico desde el punto de vista organizativo y competencial, fue suspendido en pos de un Estado central menos dotado y, en todo caso, renuente a la cooperación y asistencia que se le ofrecía desde el nivel autonómico, trastocado en mero ejecutor material de los designios ministeriales. Con posterioridad, durante la fase de “desescalada” (julio-octubre), la súbita distensión de los poderes de excepción estatales no supuso la apertura de un período de ajustes y reparaciones de las articulaciones estatal-autonómicas dañadas: así lo revela la ausencia de modificaciones legislativas de calado para resolver los problemas aflorados (particularmente, la legislación de estados excepcionales y la de medidas especiales de salud pública). En el caso de Aragón, la llamada “nueva normalidad” no llegó a desplegarse del todo, desatándose una segunda ola de la pandemia que, leve, discontinua pero constante, volvió a comprometer la reacción de las autoridades autonómicas y locales sin que se activasen mecanismos eficaces de coordinación desde o con las autoridades estatales. Cabe afirmar que del “mando único sanitario” decretado en marzo se pasó al “no mando” en julio, más allá de la aprobación del “plan de respuesta temprana en un escenario de control de la pandemia” por parte del Consejo Interterritorial del SNS, que soslayó reformas normativas de mayor calado. En efecto, la segunda ola de la pandemia (tercera en Aragón) supuso una nueva declaración de estado de alarma que, a pesar de no revestir el rigor del primero y aun estando inspirado en una lógica de cogobernanza, aumentó el desconcierto de una autoridad autonómica relativamente desasistida de poderes suficientes para actuar con la tempestividad y contundencia que iba exigiendo la cambiante situación. Las “actuaciones de respuesta coordinada frente a la pandemia” acordadas en el seno del Consejo Interterritorial del SNS (un plan basado en un sistema de indicadores de riesgo ligado a un catálogo de medidas comunes de contención de la pandemia), con todas sus virtudes técnico-epidemiológicas, no fueron acompañadas de las reformas normativas necesarias para precisar el alcance de las potestades autonómicas de restricción de los derechos individuales y las libertades económicas. Asimismo, la aplicación del citado acuerdo reveló enseguida las disfunciones a que conduce la adopción territorializada y asimétrica de restricciones a la movilidad interautonómica: sin una mínima colaboración ni coordinación vertical ni horizontal, los cierres territoriales añaden confusión a la ciudadanía y magnifican los efectos de las alteraciones de un mercado de productos y servicios ya de por sí trastornado. Desde la convicción de que la instancia más apropiada para operar la “cirugía fina” que requiere una pandemia como la que padecemos es la autonómica, más allá del papel propio del Estado en el manejo de las fronteras exteriores y de la política social y económica general, no se puede sino lamentar que esa instancia ha desplegado sus poderes tarde y, cuando ha podido hacerlo, lo ha hecho sin aprovechar todas las sinergias posibles y sin obtener la tan reclamada cobertura legislativa de la instancia central competente.

Al menos desde un punto de vista financiero, y a pesar de las alteraciones en la ejecución de un presupuesto anual superado por la realidad de la pandemia, el año 2020 ha contemplado un cierto regreso a la normalidad presupuestaria en términos de ritmo y sincronía con la presupuestación estatal. La armonía externa se ha compadecido con una armonía interna, por cuanto el gobierno cuatripartito (PSOE, PAR, Podemos y CHA) lograba sumar el apoyo parlamentario de Cs e IU a unas cuentas de 7.454 millones de euros, más de un 15% superiores a las de 2020. Los presupuestos para 2021, aprobados con el mayor respaldo y por el mayor importe de la historia de la Comunidad, se disparan al alza gracias a una transferencia extraordinaria del Estado de 405 millones y una aportación de 216 millones de euros de los fondos europeos “React-EU”.

Dejando aparte el rechazo de PP y Vox a los presupuestos, lo cierto es que el escenario desolador de la pandemia ha propiciado cierta unidad política y de los políticos en Aragón. Por ejemplo, en mayo de 2020, durante la primera oleada de la crisis, todos los partidos representados en las Cortes (salvo Vox), los agentes empresariales y sociales y la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias suscribían la “Estrategia de Recuperación Social y Económica”, una compilación de 273 medidas agrupadas en cuatro bloques: territorio (infraestructuras, innovación y tecnologías para el aprovechamiento sostenible del medio rural); protección social e igualdad de género, economía productiva sostenible, competitiva y digital (apoyo a los sectores estratégicos de la logística, automoción, energías renovables, agroalimentación, turismo y cultura); y empleo (reparación de las cadenas de valor de los agentes económicos y reactivación de la confianza y el consumo responsable). Posteriormente, Cs comenzaba a posicionarse al lado del gobierno aragonés, avalando y alabando al presidente Lambán en su gestión de la crisis sanitaria y en su distanciamiento de la táctica gubernamental central de pactos con partidos independentistas y extremistas.

Reducida la oposición parlamentaria a los grupos de PP y Vox, el ejecutivo autonómico ha acusado más la presión ciudadana y judicial, en distintas ocasiones y por motivos diversos. El lógico desquiciamiento general originado por la calamidad sanitaria ha dejado episodios poco edificantes, aunque afortunadamente no se ha llegado a fracturar la convivencia. Hay que dar cuenta del notable desacato a las medidas sanitarias adoptadas (se cuentan 23.438 propuestas de sanción en toda la Comunidad por infracciones relativas al uso de las mascarillas en espacios públicos, la práctica de botellón y el quebrantamiento del toque de queda y de los confinamientos perimetrales), de la celebración de protestas populares y manifestaciones contra dichas medidas y de la impugnación judicial de algunas de ellas (confinamientos perimetrales) contestada con reacciones no siempre “deportivas” por parte de las autoridades.

Aunque no resulta aconsejable realizar valoraciones definitivas en momentos todavía transitorios, sí es posible constatar una intensa turbación psicosociológica y achacarla a la gravedad del trance histórico que estamos afrontando. En este sentido, hemos testimoniado la dimisión de la consejera de Sanidad Pilar Ventura a instancias de los sindicatos sanitarios, debido a la indignación suscitada por unas manifestaciones realizadas en sede parlamentaria que parecían banalizar los esfuerzos del personal por autoprotgerse ante el súbito estallido

de la pandemia.<sup>1</sup> A mediados de mayo de 2020, y a pesar del respaldo público brindado por el presidente Lambán, solo la designación de Sira Repollés (reputada médico especialista del Servicio Aragonés de Salud) como nueva consejera apaciguó los ánimos. No sería este el único episodio de crispación motivado por declaraciones públicas desafortunadas, esta vez a cuenta de la carencia de adecuados equipos de protección individual para los profesionales sanitarios y sociales en los compases iniciales de la crisis: sus denuncias –luego victorias– ante los juzgados de lo social excitaron las críticas de Lambán –luego retiradas– tanto a los sindicatos de médicos<sup>2</sup> como a los juzgadores<sup>3</sup>. La aplicación de las leyes, tanto las de prevención de riesgos laborales en el sector público como la de lo contencioso-administrativo (recientemente reformada) en materia de autorización y ratificación jurisdiccional de las medidas invasivas de la libertad individual, es un cometido judicial cuestionable, pero indisponible, para las autoridades administrativas.

Merece una mención final la figura, en la hora triste de su fallecimiento –también imputable a la maldita enfermedad– del turolense Santiago Lanzuela, quien fuera presidente de la Comunidad Autónoma entre 1995 y 1999 y luego senador y diputado hasta 2014, impulsor de la vocación logística, enológica y turística de nieve de la Comunidad, así como de la autovía mudéjar (Teruel-Somport), entre otros proyectos de desarrollo regional que aún perduran. Por él y por los restantes casi 3.000 aragoneses que nos han ido dejando hasta y desde entonces a causa del Covid-19, se declaró el luto oficial el 10 de julio.

## 2.– Producción legislativa

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido solo cuatro leyes formales, de las que cabe descontar la 1/2020, de 9 de julio, por la que se establecen medidas excepcionales para el ejercicio 2020 en determinados tributos gestionados por la Comunidad Autónoma de Aragón (que articula una suerte de “rescate fiscal” parcial y transitorio para los establecimientos obligados al cierre por la declaración del estado de alarma, en particular, los dedicados al juego en máquinas recreativas, bingo presencial y casinos y los grandes establecimientos comerciales sujetos al impuesto medioambiental sobre las grandes áreas de venta); y la 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021 (salvo algunos de sus contenidos puntuales en materia de contratación de personal de los entes del sector público autonómico, de homogeneización a nivel nacional de la tributación sobre las modalidades de apuestas y del juego del bingo, así como otras disposiciones de carácter subvencional y financiero).

---

1. “En los inicios de la crisis, los profesionales se pusieron a fabricar o adaptar material por sí mismos, algo que en principio incluso se les permitió porque se vio que era un estímulo y se sentían colaborando ante la dificultad que todo el sistema sanitario tenía con los equipos de protección”.

2. A quienes instó a tener “más altura de miras, arrimar el hombro y no poner palos en la rueda”.

3. A quienes sugirió que “se pongan a hacer ellos mismos mascarillas y a lo mejor de esa forma podríamos cubrir suficientemente los hospitales y todos los servicios que las necesitan”.

De las dos leyes restantes, solo la primera responde al patrón usual de ley ordinaria autonómica (se trata de la Ley 2/2020, de 22 de octubre, de estadística), y se dedica a colmar la laguna existente sobre una materia de competencia exclusiva de la Comunidad hasta la fecha regulada por un viejo reglamento de carácter orgánico (Decreto 208/1993, de 7 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea el Instituto Aragonés de Estadística y se regula su funcionamiento). Esta norma regula el régimen general de la actividad estadística de la Comunidad Autónoma, de los centros públicos incluidos en el Sistema Universitario de Aragón, de las entidades locales y de las corporaciones de Derecho público de Aragón, tratando aspectos propios de esta regulación (prácticamente clónica entre Comunidades Autónomas, y con el Estado): el secreto estadístico, la actividad estadística (recogida de información; tratamiento, conservación y, en su caso, eliminación de la información, y publicidad y difusión de los resultados), la planificación estadística, y los instrumentos para el desarrollo de la actividad estadística (normas técnicas, archivos y registros de utilidad estadística; cooperación interadministrativa; calidad de la actividad estadística, etc.).

Por su parte, la segunda norma legal reseñable es el producto de la tramitación como ley de una norma de urgencia monográficamente dedicada a articular la respuesta adaptativa de la Administración autonómica a la evolución de la pandemia en su tercera y sucesivas olas (Decreto-ley 7/2020, de 19 de octubre, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia Covid-19 en Aragón). Tramitada de urgencia en las Cortes de Aragón, un mes tras la promulgación del Decreto-ley 7/2020 veía la luz, sin alteraciones sustanciales en su estructura y contenido, la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia Covid-19 en Aragón. Esta ley (y, sobre todo, el decreto-ley que la precedió) merece una valoración negativa, siquiera circunscrita a su propósito de sortear la aplicación del sistema de control judicial de las medidas de confinamiento perimetral de poblaciones tal y como fue rediseñado por la disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. Dejando aparte la oportunidad y acierto de la norma en todo lo concerniente a la fijación de niveles de alerta y la disposición de medidas sanitarias, no cabe desconocer las traumáticas experiencias previas que terminaron con la elevación, por parte del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de una cuestión de inconstitucionalidad contra uno de los elementos clave de la reforma legislativa estatal de septiembre, frente a la cual se opuso la reforma legislativa autonómica de octubre. En efecto, mientras los confinamientos perimetrales de los municipios de Ejea de los Caballeros y de Andorra (Teruel) eran ratificados por los respectivos juzgados competentes, el Tribunal Superior de Aragón bloqueaba el de La Almunia de Doña Godina. Otras medidas similares merecieron el rechazo judicial (prórroga del confinamiento de Andorra, cierre de la hostelería a la una de la madrugada, restricción de aforos durante el puente del Pilar) y el gobierno, preocupado además por la demora que puede entrañar la exigencia introducida por la Ley 3/2020 para hacer efectivas sus medidas sanitarias, incorporó una solución legislativa de urgencia, que fue luego consolidada y aplicada en varias ocasiones, a pesar de su dudosa justificación. Se trata, acudiendo al

elemento puntual perturbador de la norma, de una modalidad de confinamiento perimetral de ámbitos territoriales titulado “por ministerio de la Ley”, que se hace efectivo automáticamente, sin mediación de acto administrativo alguno (ni de posibilidad de control del mismo), a partir de la mera constatación de la concurrencia de un riesgo para la salud pública, manifestado en la superación de una serie de límites de los correspondientes indicadores relativos a la situación epidemiológica, la capacidad asistencial y la capacidad de salud pública, así como las características y vulnerabilidad de la población susceptible expuesta. Como se ha dicho, el propio Tribunal Superior de Justicia ha cuestionado la constitucionalidad de su investidura como poder autorizador *ex ante* de las decisiones de la Administración sanitaria, por cuanto ello pudiera suponer una alteración de los roles de actuación y de control que corresponden al Ejecutivo y a la Justicia respectivamente. Sin embargo, el sistema consolidado por la Ley aragonesa 7/2020 va más allá, eliminando el rol de control que está llamada a ejercer la Justicia, consagrándose un espacio de gobierno o administración por remisión directa a la ley, incuestionable ni en vía administrativa ni judicial. Más allá de esta subversión de las lógicas de separación de poderes al uso, cabe insistir en que se produce *contra legem*, en concreto para eludir materialmente el nuevo art. 10.8 de la ley jurisdiccional contencioso-administrativa introducido por la citada Ley 3/2020.

#### *Legislación de extraordinaria y urgente necesidad*

La actividad legislativa ordinaria, reducida a su mínima expresión debido a la crisis sanitaria, se ha visto suplida por una profusión de normas legislativas de urgente necesidad. Dada la situación, resulta totalmente comprensible la aprobación de una docena de Decretos-ley que, descontando los que modifican a otros precedentes y los que reiteran su temática, serían cinco: dos de medidas ómnibus y “de choque”, dos de concesión de subvenciones, cuatro para articular la respuesta económico-social a la crisis, uno para reconvertir el principal instrumento de asistencia económica personal a la menesterosidad y tres para regular la respuesta sanitaria a la crisis.

Así pues, los Decretos-Ley 1/2020, de 25 de marzo y 2/2020, de 28 de abril, por los que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el Covid-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón tuvieron la misión de adaptar la acción de la Administración autonómica y de las entidades locales aragonesas a la normativa estatal y a las decisiones adoptadas por el Gobierno de España durante el estado de alarma. En este sentido, ambos decretos-ley pueden ser calificados como “normas debidas”, de transposición a la realidad aragonesa de lo dispuesto en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo o en el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, entre otros.

En el primero de ellos se incorporaron medidas de gestión presupuestaria (simplificación y agilización de expedientes de gasto, declaración de créditos ampliables, autorización de endeudamiento a corto plazo, fiscalización *a posteriori*); de personal (creación de unidades transitorias de apoyo a la gestión, atribución temporal de funciones a empleados públicos); de contratación pública (aplicación del régimen de suspensión de contratos y de la tramitación de emergencia);

en el ámbito de servicios sociales (agilización de la provisión de puestos de trabajo en el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, adjudicación, renovación y modificación de los acuerdos de acción concertada y la prórroga de contratos); de simplificación administrativa (declaración de urgencia de determinados procedimientos, levantamiento y suspensión de términos e interrupción de plazos procedimentales, tramitación electrónica de los procedimientos administrativos, flexibilización de las normas de subvenciones); y algunas otras, como por ejemplo la declaración del carácter esencial de las actividades precisas para garantizar la cadena alimentaria.

En el segundo de los decretos-ley, ya con la vista puesta en la “desescalada” de la alarma sanitaria, se dictaron las reglas para culminar el proceso de escolarización del curso 2020-2021, adaptar la normativa en materia de evaluación y titulación del alumnado, regular una moratoria (ceñida a contratos patrimoniales distintos del de arrendamiento de local de negocio, objeto de atención por el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril) y, sobre todo, flexibilizar las normas para facilitar el transporte colectivo de los trabajadores temporales del campo de cara a la campaña de recolección de productos hortofrutícolas. Cabe afirmar que, de nuevo en este último punto, este decreto-ley se limitó a adaptar a la realidad aragonesa lo dispuesto en el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, de medidas urgentes en materia de empleo agrario, y la Orden AGM/337/2020, de 20 de abril, por la que se ajusta el criterio de proximidad establecido en el mismo.

A estas normas “de choque”, en las que se trataban aspectos organizativos, procedimentales y financieros (estos últimos con efectos internos, y externos solo de manera ocasional) se unieron otras dos con el propósito de sufragar acciones de carácter sanitario y sociosanitario, directa o indirectamente relacionadas con la pandemia. La primera de ellas, el Decreto-ley 3/2020, de 3 de junio, *por el que se autoriza la tramitación, por el procedimiento de concesión directa, de determinadas subvenciones para la financiación de proyectos de investigación sobre el SARS-COV-2 y la enfermedad Covid-19*, habilitó el otorgamiento de subvenciones por un importe bienal de casi un millón de euros para la Universidad de Zaragoza, el Instituto de Investigación Sanitaria de Aragón y el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud. La segunda, más ambiciosa en cuanto al importe y al número de destinatarios de las ayudas, sirvió para salvar las dificultades acumuladas para la gestión de las mismas, derivadas de la suspensión de los plazos de tramitación durante el estado de alarma y de la priorización de todos los recursos de la Administración sanitaria para la gestión y seguimiento de la pandemia. Así pues, el Decreto-ley 6/2020, de 30 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se autoriza la tramitación, por el procedimiento de concesión directa, de determinadas subvenciones del Departamento de Sanidad, como refuerzo de la estrategia de prevención y control de la pandemia Covid-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón trocó en subvenciones directas unitarias lo que en años anteriores venía siendo el resultado de convocatorias dispersas de subvenciones ordinarias a entidades sociales dispares que desarrollan programas y acciones de promoción y prevención sanitaria. La educación sanitaria, la atención a enfermedades raras, la prevención y lucha contra adicciones, el seguimiento psicosocial de afecciones sanitarias desempeñada por entidades sin ánimo de lucro veía de

este modo garantizada su continuidad, amenazada por un bloqueo burocrático sin precedentes.

En medio de estos programas financieros destinados al “tercer sector”, el Gobierno había dado también forma normativa al gran acuerdo político suscrito entre las fuerzas políticas y sociales pocas semanas antes. En efecto, el Decreto-ley 4/2020, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica, procedía a la extensión de las medidas organizativas y de simplificación administrativa introducidas por el Decreto-ley 1/2020 al declararse el estado de alarma, profundizando en ellas e incluso ampliándolas. Además, al igual que en su casi coetáneo Decreto-ley 6/2020, el 4/2020 relaciona las ayudas directas por importe total de 7.500.000 euros, desglosadas por departamentos encargados de su tramitación y otorgamiento. Este Decreto-ley 4/2020 fue posteriormente modificado en dos ocasiones, la primera por el Decreto-ley 10/2020, de 11 de noviembre (para subvencionar con novecientos mil euros becas por importe, para estudiantes de la Universidad de Zaragoza residentes en Aragón afectados por la crisis sanitaria), y la segunda por el 11/2020, de 9 de diciembre (para singularizar la parte de la subvención concedida a Opel España materialmente correspondiente a su destinataria efectiva, la instaladora de energía renovable Prosolía Internacional). Aunque no lo modifica formalmente, también opera sobre la base del Decreto-ley 4/2020 el 12/2020, de 9 de diciembre (para autorizar la tramitación de 7,9 millones de euros en ayudas a las empresas de transporte interurbano de viajeros por carretera, financiando así el déficit de explotación generado por la crisis sanitaria, y garantizando la viabilidad económica del servicio en tanto concluya el procedimiento de licitación del nuevo mapa concesional).

Más allá de estas normas de urgencia, que se acomodan sin graves tensiones a los patrones típicos de los decretos-ley autonómicos, destaca otra por su interés desde la perspectiva de la articulación de políticas públicas estatal y autonómicas. La norma, de largo recorrido a pesar de su fugaz gestación y alumbramiento, ejerce un papel de acompañamiento a uno de los nuevos instrumentos de política social incorporados al sistema asistencial español. Sin embargo, la premura en su aprobación, aunque ha sido capaz de cubrir los potenciales vacíos generados por el recién creado “ingreso mínimo vital”, podría dar lugar a efectos no deseados en la atención a los destinatarios de estas rentas básicas. Con carácter previo a la presentación del Decreto-ley 5/2020, de 29 de junio, por el que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social, importa recordar algunos datos sobre el veterano sistema que casi súbitamente se ha arrumbado (el ingreso aragonés de inserción, IAI) para articular este de nuevo cuño (la prestación aragonesa complementaria, PAC-IMV). En efecto, a la fecha de entrada en vigor de este Decreto-ley 5/2020, casi 8.100 personas venían percibiendo el IAI que, en sus distintas modalidades, comportaba un gasto para la Comunidad Autónoma de más de 50 millones de euros. Pues bien, en este escenario, el Decreto-ley 5/2020 opera una reconversión del sistema del IAI al del IMV, reconociendo la prioridad de este último y reenviando al mismo a los potenciales beneficiarios. Dejando aparte el hecho de que el sistema transitorio diseñado por la norma po-

dría instaurar una perniciosa dualidad asistencial (con beneficiarios de primera clase: los perceptores actuales del IAI, que obtendrían el IMV y la PAC-IMV; y de segunda: los nuevos entrantes al sistema protector, que obtendrían solo el IMV en caso de reunir los requisitos, o la PAC-IMV en caso contrario), y los aspectos circunstanciales y procedimentales que agravan los efectos negativos de un cambio de sistema protector tan radical y en un sector tan sensible como el afectado, parece que el ejecutivo autonómico podría haber madurado más esta reorientación de su política de garantía última de ingresos para personas vulnerables. El tránsito de los 8.100 destinatarios a unos 2.100, el ahorro esperado de 39 millones de euros para las arcas autonómicas, la implicación imperativa e inopinada de las entidades locales en los procesos de gestión de la nueva prestación, e incluso la propia calificación de la misma (examinada a fondo, se trata de una renta más supletoria que complementaria) son factores que justificarían su adopción mediante instrumento legal ordinario. En el horizonte inmediato, además, estarían las STC 39/2015, 16/2018 y 5/2019, presumiblemente contrarias a la declaración de la PAC-IMV como inembargable.

Finalmente, y remitiendo a lo apuntado con ocasión de la reseña de la Ley 3/2020, procede apuntar la existencia de dos Decretos-ley vinculados al 7/2020 que dio lugar a la citada. Se trata del 8/2020, de 21 de octubre, por el que se modifican niveles de alerta y se declara el confinamiento de determinados ámbitos territoriales en la Comunidad Autónoma de Aragón; y 9/2020, de 4 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-ley 7/2020, de 19 de octubre, por el que se establece el régimen jurídico de la alerta sanitaria para el control de la pandemia Covid-19 en Aragón. Importa destacar que el primero de ambos sucedió en 3 días a su originario, lo cual resulta justificado en lo tocante a su dimensión aplicativa, pero acaso no tanto en cuanto a su función modificatoria.

### 3.- Conflictividad constitucional

En cuanto a la actividad precontenciosa de la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Aragón, valga decir que se han iniciado en su seno las negociaciones tendentes a resolver las discrepancias relativas a los arts. 11 y 12 del Decreto-ley 4/2020, que regulan un régimen especial de atribución temporal forzosa de funciones para el desarrollo de la citada “Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica” con aspectos organizativos, retributivos y disciplinarios posiblemente vulneradores de la competencia básica estatal en materia de función pública. Por otra parte, concluidas las negociaciones previas entabladas para el estudio y propuesta de solución de las discrepancias competenciales manifestadas en relación con el Decreto-ley 9/2019, de 8 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes para el control de la población silvestre de conejo común en Aragón, el Gobierno de Aragón se comprometía a derogar los apartados 2 y 3 del art. 11.2 y 3 de la citada norma, relativos a ciertas modalidades de caza del conejo –la nocturna y la captura en vivo mediante jaulas– cuya tolerancia contravendría la competencia regulatoria estatal.

Ya en arena contenciosa, veía la luz las STC 158/2019, de 12 de diciembre y 13/2020, de 28 de enero, recaídas en sendos recursos de inconstitucionalidad

interpuestos por diputados del Grupo Parlamentario Popular y por el presidente del Gobierno respectivamente, en relación con varios preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. De resultas de estos previsibles pronunciamientos del Tribunal Constitucional, la ley ha quedado severamente mutilada, al declararse nulos los siguientes preceptos: arts. 1.1, 2 y 3, 2 a 5, 6.1 (inciso “como sucesores de las instituciones del antiguo Reino de Aragón”, y 6.3 (inciso “al asilo”), 7.1.c), 8.b, 9, 10.1 y .2, 11.1, 14.1.2 y .3, 15, 16.3, 18.1 (“tiene su origen histórico en la Diputación del Reino”), 20, 21, 22, 25, 26.1, 2 y 3, 31, 32.a, 33.3 y 5, disposición adicional 2ª.1 (párrafo 1º, inciso “y sus derechos históricos”, y párrafo 2º), disposición adicional 3ª y disposición final 3ª.

### *Conflictividad jurisdiccional vertical... y horizontal*

En el plano procesal ordinario cumple informar de la resolución de un conflicto vertical y múltiple, de índole menor, sostenido entre las autoridades centrales y autonómicas, entre ellas la aragonesa. A finales de diciembre de 2019, el Tribunal Supremo fallaba a favor de la reclamación autonómica frente al Estado por los gastos derivados de la atención sanitaria a los internos penitenciarios, en ausencia de transferencia formal de la competencia o de convenio en vigor: para el Gobierno de Aragón el coste por estas atenciones ronda los 1,5 millones de euros al año.

Mayor importe e importancia revistió el contencioso relativo al pago de la compensación autonómica correspondiente al IVA de diciembre de 2017, que para Aragón supone unos 80 millones (según la “Declaración de Zaragoza”, suscrita en 2018 por los presidentes de Aragón, Castilla-La Mancha, Asturias, Galicia, Castilla y León y La Rioja, la deuda total del Estado por este concepto ascendería hasta los 2.500 millones). Desde el Ministerio de Hacienda se excusó este impago por la ausencia de presupuestos estatales para 2019, lo cual impidió corregir una de las medidas del anterior gobierno más contestadas (el cambio en el sistema de información de los ingresos por IVA a territorializar). A la reclamación del gobierno aragonés se sumaba el Ayuntamiento de Zaragoza, presentando un requerimiento previo a la vía judicial por un importe de 6 millones de euros.

Finalmente, el litigio de los bienes de arte sacro de las parroquias del Aragón oriental se ha encaminado hacia su recta final tras quince años de larga marcha. El gran salto adelante ha sido propiciado por la desestimación de la apelación deducida por el Obispado de Lérida y del Consorcio del museo depositario ante la Audiencia Provincial de Huesca contra la sentencia de diciembre de 2019 que ordenaba la inmediata devolución de los 111 bienes parroquiales litigiosos a la diócesis de Barbastro-Monzón. Decaído el último intento ilderdense por mantener hasta 83 piezas de las retenidas, el proceso llega a su fin y se auspicia una devolución efectiva de las piezas, lo que supondrá, sin duda, una revolución cultural para la Comunidad aragonesa. Distinto ritmo sigue el proceso por la recuperación de las piezas del monasterio de Sijena, como distintos son los actores y las circunstancias del proceso, a pesar de la participación puntual en este caso del museo ilderdense. El museo, que también había sido depositario ilegítimo de

44 piezas pertenecientes al cenobio oscense pero que había debido retornarlas por orden judicial y con auxilio de la guardia civil a finales de 2017, solicitaba en el mes de noviembre el examen del estado de conservación de las obras devueltas, probablemente con el ánimo de influir en la inminente resolución del pleito civil sostenido ante el Tribunal Supremo. Recordemos que en el caso de los “bienes de Sijena” (ajeno al caso “bienes de la Franja”, pendiente solo de ejecución definitiva), el Tribunal Supremo está llamado a dirimir si las 95 obras recuperadas por el monasterio de Sijena—44 procedentes del Museo de Lérida y 51 del Museo Nacional de Arte de Cataluña—deben permanecer definitivamente en suelo aragonés. Los recursos de casación interpuestos por el Museo de Lérida, el MNAC y la Generalitat contra la sentencia del juzgado número 1 de Huesca de 2015—ratificada por la Audiencia Provincial—que declaró nulas las compraventas de 97 bienes (dos fueron extraviados por las autoridades depositarias). En este contexto, la petición del museo cuestiona las condiciones de conservación que ofrece el monasterio, con la intención de que sea revocada la ejecución provisional de la sentencia condenatoria.

#### 4.— Actividad reglamentaria y estructura administrativa

A lo largo de 2020 han visto la luz unas pocas disposiciones de carácter general del máximo nivel, y siempre en forma de modificaciones de normas precedentes: así el Plan Aragonés de Vivienda 2018-2021 (Decreto 83/2020, de 30 de septiembre), las prestaciones económicas complementarias para víctimas de violencia (Decreto 19/2020, de 26 de febrero), la provisión interina de puestos docentes no universitarios (Decreto 23/2020, de 26 de febrero), los honores y distinciones de la Comunidad Autónoma (Decreto 81/2020, de 30 de septiembre) y la gestión de residuos (Decreto 114/2020, de 25 de noviembre). *Ex novo* ha sido aprobado el Plan Rector de Uso y Gestión de los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos (Decreto 104/2020, de 28 de octubre).

Cabe dar cuenta de algunas precisiones menores operadas en el entramado organizativo de la Administración aragonesa, consistentes principalmente en cambios de denominación de órganos o en la reordenación de competencias: se trata de la modificación, por Decreto 112/2020, de 25 de noviembre, de la estructura orgánica básica de la Administración (aprobada por Decreto 93/2019, de 8 de agosto). A su vez, por sendos Decretos de 8 de enero y 15 de julio de 2020, del presidente del Gobierno de Aragón, se modificaba la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno de Aragón establecida por el Decreto de 10 de septiembre de 2019. En la misma línea, era aprobada la estructura orgánica de los departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales (Decreto 6/2020, de 10 de febrero), Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento (Decreto 7/2020, de 10 de febrero), de la Vicepresidencia (Decreto 17/2020, de 26 de febrero), de los departamentos de Ciudadanía y Derechos Sociales (Decreto 24/2020, de 26 de febrero), Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (Decreto 25/2020, de 26 de febrero), Economía, Planificación y Empleo (Decreto 29/2020, de 11 de marzo), Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (Decreto 34/2020, de 25 de marzo), Educación, Cultura y Deporte (Decreto 108/2020, de

11 de noviembre) y Sanidad y Servicio Aragonés de Salud (Decreto 122/2020, de 9 de diciembre).

Otros órganos de la denominada “Administración consultiva” se veían reformados puntualmente: el Consejo Asesor para la Enseñanza de la Historia (el Decreto 21/2020, de 26 de febrero, modificaba su norma reguladora de enero de 2018), y el Observatorio Aragonés por la convivencia y contra el acoso escolar (el Decreto 31/2020, de 11 de marzo, modificaba su reglamento originario de septiembre de 2018). En el último trimestre del año, se creaba y regulaba la Comisión interdepartamental de desarrollo de las políticas públicas en materia de discapacidad por Decreto 89/2020, de 14 de octubre; y se aprobaban los reglamentos de organización y funcionamiento del Consejo asesor de investigación y desarrollo (Decreto 126/2020, de 23 de diciembre) y del Sistema Aragonés de Información Joven (Decreto 133/2020, de 23 de diciembre).

Finalmente, en el capítulo estructural administrativo, cabe destacar el nombramiento como Comisionado para la Infancia de Florencio García Madrigal en febrero de 2020. Esta designación supone el regreso a la primera línea política del ex vicepresidente de las Cortes de Aragón, que había pasado de ser uno de los colaboradores más próximos al presidente Lambán a quedar relegado a finales de la pasada legislatura, cuando decidió disputarle las primarias para liderar la lista al Ayuntamiento de Zaragoza a Pilar Alegría, la actual Delegada del Gobierno en Aragón. El nombramiento se suma a los otros dos comisionados dependientes de Lambán: Despoblación (Javier Allué) y Agenda 2030 (Fermín Serrano).

La Cámara de Cuentas ha fiscalizado a lo largo del año 2020 la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2018, las cuentas anuales de la Universidad de Zaragoza correspondientes al ejercicio 2018 y el nivel de implantación de la contabilidad analítica en dicha Universidad, el sector público local aragonés en el ejercicio 2018, la Sociedad Municipal “Zaragoza Vivienda” en los ejercicios 2017-2018 y las líneas de financiación a empresas por parte de la Sociedad Pública “SUMA Teruel” en los ejercicios 2016-2018.