

# ACTUALIDAD DEL DERECHO EN ARAGÓN

AÑO XI N° 42 | Julio 2019



## ÍNDICE

1 EDITORIAL

2 NOTICIAS JURÍDICAS

4 DESARROLLO ESTATUTARIO

8 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10 SENTENCIAS DE TRIBUNALES DE ARAGÓN

21 EL JUSTICIA DE ARAGÓN

22 DOCTRINA JURÍDICA

Consulta nuestro ejemplar online o descárgate el PDF en: [http://www.estatutodearagon.es/revista\\_actualidad](http://www.estatutodearagon.es/revista_actualidad)

## EL PORVENIR PARLAMENTARIO

El pasado 26 de mayo los aragoneses decidieron que ocho fuerzas distintas obtuviesen representación en nuestra cámara autonómica, las Cortes de Aragón. Dicha pluralidad multipartidista no debería considerarse una anomalía.

Más bien al contrario, desde que en 1983 Aragón recuperó su autogobierno gracias al desarrollo del Título VIII de la Constitución Española de 1978 y la aprobación de nuestro primer Estatuto de Autonomía, somos una de las pocas Comunidades Autónomas que nunca han tenido un parlamento con mayoría absoluta de un solo partido. Más bien, en el sentido parlamentario, nos acercáramos más a países nórdicos como Dinamarca o Finlandia que han tenido elecciones recientemente y cuentan con diez partidos en su cámara baja que, por ejemplo, con nuestros vecinos de Castilla-La Mancha que cuentan con tan sólo tres partidos, uno de ellos con mayoría, o de La Rioja con cuatro.

No es cierto que los principales problemas de los aragoneses (la despoblación, el envejecimiento o los bajos salarios) sean los mismos que los de daneses o fineses. Al contrario, estamos más cerca de nuestros vecinos y amigos castellano-manchegos y riojanos. Sin embargo, las soluciones que deberán dar nuestros representantes deberán contar con una mayor negociación y consenso como en latitudes más septentrionales.

En este momento, desconozco cuál será la composición del próximo Gobierno de Aragón para la legislatura 2019-2023. Sin embargo, sí tengo claro

que independientemente de los colores que lo conformen, lo tendrán muy difícil cada vez que quieran llevar adelante un nuevo proyecto de ley o unos presupuestos. Las leyes serán más enmendadas que nunca. Los plenos de las Cortes de Aragón puede que sean más tensos y tediosos con numerosos portavoces intentando alzar su voz sobre la voz de los demás, pero desde luego pondrán a prueba las capacidades de negociación de nuestros partidos políticos cada semana. Estoy orgulloso de Aragón y de los aragoneses. Nuestra Comunidad Autónoma no es un regalo otorgado desde Madrid ni tampoco un capricho del destino. Somos una comunidad política y humana formada por casi un millón y medio de personas, con sus problemas y con sus necesidades, pero con mecanismos legales para resolver gran parte de ellos con autonomía. Decía el escritor Joaquín Costa que Aragón se define por el derecho. Aquí fueron antes las leyes que los reyes. Esperemos que, en el porvenir de una sociedad plural, rural y urbana, digital y analógica, montañesa y del valle, envejecida y pujante, de ganaderos e informáticos, de obreros y diseñadores, los representantes estén a la altura de los representados y sean capaces cada semana de encontrar la forma de darse la mano y estar a lo acordado. A fin de cuentas, hasta las próximas elecciones queda muchísimo y mañana habrá que volver a madrugar.

**Julio Embid**

*Director General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario.*

## MÁS DE 50 PROPUESTAS DE LOS 8 GRUPOS DE TRABAJO QUE HAN FORMADO 38 ENTIDADES: ES EL RESULTADO DE LA MESA DEL JUSTICIA SOBRE MAYORES EN SOLEDAD NO ELEGIDA, CLAUSURADA EL PASADO DÍA 25 DE JUNIO



El pasado día 25 de junio tuvo lugar la tercera y última de las sesiones plenarias de la Mesa del Justicia sobre Mayores en Soledad en la que los portavoces de cada uno de los grupos de trabajo expusieron sus conclusiones y propuestas.

El conjunto de 38 entidades participantes ha conocido mutuamente el trabajo realizado en cada uno de los grupos.

## EL COLEGIO DE ABOGADOS DE ZARAGOZA CELEBRÓ EL XX ANIVERSARIO DE LA LEY DE SUCESIONES EN ARAGÓN

El 23 de abril se cumplieron 20 años de la entrada en vigor de la Ley de Sucesiones en Aragón, coincidiendo con la fiesta de San Jorge.

Por ello la Sección de Derecho Civil Aragonés del Colegio de Abogados de Zaragoza, junto a la Comisión de Formación del Colegio de Abogados de Zaragoza organizaron tres jornadas que fueron clausuradas con una conferencia pronunciada por el Justicia de Aragón, Ángel Dolado.

La Ley de Sucesiones de Aragón fue la primera en el proceso de codificación del Derecho Civil Aragonés después de la Compilación de 1967 que permitió detallar y perfilar varios artículos en materia de Derecho de Sucesiones; de hecho, tras

Estas propuestas y sus conclusiones, así como toda la documentación que se ha recogido en estos meses serán presentadas a las Cortes de Aragón el próximo mes de septiembre bajo la forma de un Informe Especial de la Institución.

Para el Justicia Dolado “lo más importante de esta Mesa es que haya estado participada por 38

la Compilación se pasó de en torno a unos 50 artículos a los más de 200 que se contemplan en la actual Ley.

Con estos cambios, se eliminó, por ejemplo, la posibilidad del testamento ante capellán o se reguló con mayor detalle todo lo relacionado con la fiducia, el pacto de sucesorio, el testamento mancomunado (ya no resulta obligatorio que los otorgantes sean cónyuges) o el régimen de la legítima.

A lo largo de las sesiones, se analizó la Ley de Sucesiones desde el punto de vista notarial, en el que el

entidades entre administraciones y entidades ciudadanas, es decir, ha sido un trabajo de toda la sociedad aragonesa” y de las conclusiones ha destacado “la necesaria coordinación institucional, y la de estas con la asistencia médica primaria con el trabajo social y lo que hemos denominado radares: los farmacéuticos, el comercio de proximidad...muy especialmente en el medio rural”.

El director del Instituto de Mayores y Servicios Sociales IMSERSO del Gobierno de España, Manuel Martínez Domene afirmó que “la iniciativa del Justicia es pionera en una materia tan sensible actualmente, y el Gobierno de España recoge el testigo para crear un plan nacional que tiene ya como referente esta mesa coordinada en Aragón”.

presidente de la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación, doctor en Derecho y notario emérito, José Luis Merino Hernández, realizó propuestas de mejora como la “la eliminación del consorcio foral, y la revisión de otras figuras jurídicas”,

Luis Alberto Gil-Nogueras, magistrado y académico de número de la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación, habló de la litigiosidad de esta ley destacando que existen unas 25 sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en materia de sucesiones.



## EL JUSTICIA DE ARAGÓN Y LA FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD ANALIZARON EL DERECHO A LA SALUD EN UN NUEVO FORO



El pasado 12 de junio tuvo lugar en el Palacio de la Aljafería la primera edición del Foro de Derechos Ciudadanos, dedicado en este su primer año al Derecho a la Salud, recogido en el art. 14 de nuestro Estatuto de Autonomía.

Este nuevo Foro nació del interés del Justicia de Aragón, Ángel Dolado, de contribuir a la amplia agenda de actividades de la Fundación Manuel Giménez Abad, a la que destacó en el acto inaugural como “la entidad que más y mejor promueve el debate jurídico y político de nuestra Comunidad”.

Por ello, se buscó que la temática a abordar fuera precisamente el análisis de los derechos reco-

nocidos por el Estatuto desde su última reforma de 2007; dado que es precisamente la defensa de dicho Estatuto, así como del resto de ordenamiento jurídico, amén de su propia historia y posición institucional, lo que hace único y especial a la figura del Justicia respecto a otros defensores similares.

El Secretario General de la Fundación, José Tudela, además de destacar que los derechos de los ciudadanos son “la ambición común que une a Cortes, Justicia y Fundación” quiso resaltar el “momento importante que vivimos para la realidad socio política y por tanto para los derechos, que están en constante evolución”.

Para Tudela, “el primer reto que tenemos como ciudadanos con la salud es tener un modelo que se adapte a las necesidades cambiantes constantes de la sociedad”.

Las tres ponencias del Foro analizaron diversos aspectos sobre el marco jurídico en que se engloba este derecho ciudadano, cómo se ha producido la descentralización de los servicios sanitarios en nuestro país y la sostenibilidad de nuestro sistema público de salud.

Juan Pemán, José María Martínez, José Ramón Repullo, Rosa Urbanos y Enrique Bernal fueron los ponentes de esta cita.

## JORNADAS SOBRE LA SUCESIÓN LEGAL EN ARAGÓN

Los días 25, 26 y 27 de junio tuvieron lugar en el Edificio Pignatelli unas interesantes jornadas sobre “La sucesión legal en Aragón. Especial referencia a la sucesión de la Comunidad Autónoma”. Fueron organizadas por el Gobierno de Aragón, con la colaboración del grupo de Investigación y Desarrollo del Derecho Civil de Aragón (IDDA) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

Julio Embid presentó las jornadas destacando la importancia que tiene la divulgación del Derecho aragonés.

Las ponencias corrieron a cargo de la catedrática de Derecho Civil Aragonés, Carmen Bayod y del profesor titular de Derecho Civil, Miguel Lacruz. Además, el último día tuvo lugar un coloquio sobre “El papel de la Administración como sucesora legal. Cuestiones prácticas”, con la participación de las letradas de la Comunidad Autónoma, Isabel Caudevilla y Diana Lázaro, que fue moderado por Asunción Casabona, Jefa de Servicio de Patrimonio.







## LEY DE DERECHOS Y GARANTÍAS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

**Recientemente, las Cortes de Aragón han aprobado por unanimidad la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad.**

Lo más significado de la novedosa norma es la necesidad de su **regulación desde una perspectiva transversal e interdepartamental** y dando visibilidad y empoderamiento a las personas con discapacidad.

La ley se ha aprobado con el consenso de todas las fuerzas políticas, con un inmenso trabajo de las entidades de apoyo a las personas con discapacidad, y teniendo en cuenta las aportaciones de diversos colectivos y grupos políticos.

Aragón asume, por lo tanto, el paradigma social de la discapacidad, basado en el reconocimiento de las capacidades diferentes y en la necesaria mejora de la accesibilidad universal de los entornos de vida de las personas, dedicando importantes apartados a la accesibilidad cognitiva. De hecho, es la primera publicada simultáneamente en documento de lectura fácil.

**La ley pretende conseguir una verdadera igualdad de oportunidades**, priorizando las políticas de empleo, y fomentar que las personas con discapacidad tomen sus propias decisiones personales. Asume el importante papel de las familias como apoyo y soporte de las personas con discapacidad y la necesidad de reconocer, tanto la merma de ingresos, como que el cuidado que ofrecen se trata de un trabajo no remunerado, que en la mayoría de los casos recae en las mujeres.

Para que esta ley obtenga su total desarrollo, es necesario aumentar la presencia de las personas con discapacidad en los ámbitos sociales, económicos, culturales y políticos. Igualmente, se deben realizar una serie de actuaciones concretas, como la puesta en marcha de un Plan especial de accesibilidad, la aprobación de un Plan

de empleabilidad, la promoción de un Plan de Salud bucodental o el desarrollo de un Plan de acción integral para las personas con discapacidad en Aragón. Además, se pretende conseguir desarrollar una estrategia para la educación inclusiva en Aragón, y aprobar un Plan de Función Pública Inclusiva en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Finalmente, una de las actuaciones que prevé la ley y muy demandada desde las entidades que apoyan a las personas con discapacidad, es la constitución de la Junta arbitral de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de Aragón.

Para que todas estas iniciativas se pongan en marcha, el Gobierno aragonés deberá constituir la **Comisión Interdepartamental en materia de discapacidad**, en la que participarán los distintos departamentos y organismos autónomos de la Comunidad Autónoma. Finalmente, toda la normativa futura que se desarrolle y que precise de la aprobación del Gobierno de Aragón, que pueda afectar a personas con discapacidad, deberá incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad.

A nivel de actuaciones más concretas a realizar por parte de los distintos Departamentos, destaca la inclusión en el ámbito sanitario del futuro desarrollo de un modelo de atención infantil temprana que coordine la intervención de los sistemas de salud, educación y de servicios sociales, que preste atención también a las familias. Por tanto, con esta ley, se garantiza el derecho a una atención temprana a la población infantil menor de seis años.

**Otras medidas del sistema sanitario público de Aragón** innovadoras, consisten en garantizar la atención sanitaria a las personas con enfermedades raras o de baja incidencia, facilitando el acceso a centros y servicios de referencia nacionales cuando así lo requieran, la incorporación de un profesional único de referencia

que sirva de vínculo entre los diversos profesionales sociosanitarios que atienden a la persona con discapacidad, además de garantizar el apoyo psicológico y la orientación a los padres de recién nacidos con riesgo o problemas de discapacidad sobre servicios y, finalmente, una notable mejora en lo referente a cobertura de las prestaciones ortoprotésicas.

En relación a **medidas relacionadas con el ámbito educativo**, se garantiza el derecho a una educación inclusiva permanente gratuita, tanto en los centros ordinarios, como en los centros de educación especial y en todos los niveles educativos, así como en la enseñanza a largo de la vida. Se detalla, igualmente, que cualquier decisión de escolarización del alumnado con discapacidad se tomará de acuerdo con la familia.

En cuanto al **fomento de empleo dirigido a personas con discapacidad**, la Ley realiza importantes novedades, entre las que destaca la colaboración del Instituto Aragonés de Empleo con las entidades representativas de las personas con discapacidad, además de con organizaciones empresariales y sindicales, y también con los agentes económicos y sociales. Desde el servicio público de empleo se utilizarán recursos adaptados a las necesidades concretas de los trabajadores con discapacidad, según el tipo de discapacidad, incluidos los itinerarios personalizados de inserción, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad intelectual. En las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al 8 % de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, de manera que, al menos, el 2 % de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y un 1% para personas con enfermedad mental. Se establecerán en las convocatorias de acceso al empleo público turnos separados para las personas con discapacidad.



Destaca como novedad que, en los procesos selectivos de clases de especialidad para personas con discapacidad intelectual, se podrán establecer procedimientos alternativos a las pruebas de acceso dirigidas a comprobar que se poseen los conocimientos imprescindibles para el desempeño de las funciones propias del puesto de trabajo, pudiendo acceder el asistente personal, para la atención de sus necesidades básicas durante la realización de las pruebas de acceso.

**A nivel de servicios sociales** se incluirá la discapacidad entre los factores a considerar para combatir la exclusión social, y se priorizarán los servicios próximos a los entornos habituales de convivencia. Además, se realizarán acciones de especialización y actualización profesional de los equipos de los Centros de Atención a la Discapacidad. Específicamente, se apoyará la financiación de los gastos derivados de la adquisición de ayudas técnicas, asistencia en centros, ayudas a la movilidad y a la comunicación, y se garantizará la prestación de un servicio de alojamiento y convivencia en viviendas ubicadas en entornos sociales y normalizados, fomentando la vida independiente y la autonomía de las personas con discapacidad. Se realizará la máxima difusión de la existencia de viviendas reservadas entre las personas con discapacidad y se garantizará una línea de ayudas para la adaptación de viviendas en materia de accesibilidad para las personas con discapacidad, dando especial preferencia al medio rural. Se fomentará el uso accesible a las tecnologías de las personas con discapacidad.

Destaca la clara apuesta de la ley por la promoción de la figura del asistente personal, por lo que será necesario desarrollar la ley de Servicios Sociales de Aragón y la modificación de su Catálogo. Otra de las novedades, es que mediante esta ley se aseguran los servicios sociales destinados a las personas con discapacidad prestados por las entidades sociales sin ánimo de lucro, dado que se establece en la ley que el Gobierno de Aragón colabo-

rá con el tercer sector de forma preferente a través de conciertos sociales. Por otra parte, la ley garantiza que los menores extranjeros con discapacidad accederán a los servicios, prestaciones y beneficios de conformidad con lo establecido en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

La ley dedica una especial protección y/o consideración a las mujeres y a las niñas con discapacidad. Pero también destaca la especial protección que se va a realizar con las personas con discapacidad en su condición de consumidoras, dado que se garantiza el acceso a la información en formato de lectura fácil.

En relación al trato dado por la ley a los **medios de comunicación social y a la publicidad**, destaca su insistencia en que se refleje una imagen ajustada, respetuosa, plural e inclusiva de las personas con discapacidad. Estos medios deberán incluir contenidos destinados a informar sobre la realidad social y necesidades de las personas con discapacidad. Además, se propone evitar que la publicidad y las propagandas comerciales atenten contra la dignidad de las personas con discapacidad.

Por otra parte, se aborda de forma transversal y específica el deporte adaptado y se apuesta por fomentar el turismo accesible mediante el desarrollo de alojamientos que reúnan las condiciones adecuadas para un uso preferente por personas con discapacidad, sus familiares o acompañantes. Igualmente, se establece que los Ayuntamientos deberán facilitar la reserva de plazas de aparcamiento junto al centro de trabajo o domicilio de las personas con discapacidad titulares de la tarjeta de estacionamiento.

En otro orden, **destaca el tratamiento dado por la ley a la necesidad de obtener datos estadísticos y/o estudios**. De esta forma se obtendrán datos concretos relativos a la violencia contra mujeres con discapacidad y sobre los hijos nacidos con discapacidad, como consecuencia

de la violencia sufrida por sus madres durante el embarazo. También se podrá disponer de indicadores de evaluación al alumnado con discapacidad, y sobre el alumnado universitario con discapacidad en el que se incluirán datos sobre tipo y grado de discapacidad y apoyos personales que necesita. Además, se realizarán estudios que faciliten un diagnóstico de las necesidades en materia de consumo. Igualmente, se obtendrán indicadores que permitan evaluar el nivel de accesibilidad universal de los servicios públicos, así como indicadores desagregados por tipos y grados de discapacidad.

Esta ley surge del consenso y apoyo de las entidades más representativas del movimiento asociativo de la discapacidad de Aragón, por lo que son numerosas las referencias a promover su presencia permanente en los órganos de las Administraciones Públicas. En este mismo sentido, el Gobierno de Aragón refuerza las actuaciones de transparencia en relación a estas entidades, dado que cuando estas entidades reciban ayudas públicas, tal y como se detalla en la ley, deberán tener sus cuentas anuales y memorias en forma de acceso público y publicadas en los canales de transparencia.

Finalmente, tal vez uno de los aspectos más reseñables, es que por primera vez se detalla el **régimen sancionador** en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, ejerciendo el Gobierno de Aragón con rotundidad la potestad sancionadora. Se contempla de forma novedosa que las cantidades que pudiera ingresar la administración aragonesa como consecuencia de sanciones pecuniarias deberán afectarse a conseguir los fines propuestos en esta ley.

**Francisco Eguinoa Zaborras**

*Jefe de Sección de Coordinación de Prestaciones para la Discapacidad*



## LEY DE CREACIÓN DE LA COMARCA CENTRAL

Con la reciente aprobación de la Ley 8/2019, de 29 de marzo, de creación de la Comarca Central, se cierra el mapa comarcal aragonés, diseñado en la década de los noventa, siendo la Delimitación comarcal de Zaragoza la única de las treinta y tres definidas en la Ley de Delimitación comarcal de Aragón, que quedaba pendiente de constituirse en comarca.

La iniciativa de creación de la comarca, se adoptó por los municipios integrantes de la Delimitación Comarcal de Zaragoza, a excepción de uno de ellos, mientras que el artículo 7.a) del Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, exigía simplemente que dicho acuerdo fuera adoptado *al menos por un número de municipios no inferior a las dos terceras partes de los que deban constituir la comarca y que representen dos tercios del censo electoral del territorio correspondiente*, de lo que se infiere el gran interés existente en su creación.

La ley consta de seis capítulos que agrupan veintisiete artículos, tres disposiciones adicionales y cuatro disposiciones finales, regulando los siguientes aspectos: denominación, capitalidad, personalidad y potestades, competencias, organización, régimen de funcionamiento, personal y Hacienda comarcal. Una parte importante del articulado es común a las leyes de creación del resto de comarcas, pero hay cuestiones que sí son distintas en razón a las peculiaridades de esta delimitación comarcal.

Y es que el embrión de esta comarca lo encontramos en la Mancomunidad Central de Zaragoza, a la que pertenecen todos los municipios de la Comarca central, con excepción del de Zaragoza y que, conforme a lo previsto en el artículo 86 de la Ley de Administración Local de Aragón, fue calificada por el Gobierno de Aragón de interés comarcal. Este hecho, junto con que en esta Delimitación comarcal se encuentra

el municipio de Zaragoza que, además de englobar a más de la mitad de los aragoneses, está sujeto, según establece nuestro Estatuto de Autonomía, a un régimen especial como capital de Aragón, recogido en la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, han hecho necesario, que su regulación, se aparte en determinados aspectos del modelo general adoptado por el resto de leyes de creación de comarcas.

Las principales singularidades son las que afectan a la organización comarcal recogida en el capítulo III, y se encuentran reflejadas en los siguientes términos.

1. El artículo 10 establece que la Comarca Central, **para la prestación de servicios y al objeto de su gestión, se organiza en cinco ejes**, definiendo a continuación los municipios que integran cada eje, con excepción del de **Zaragoza que, en atención a su régimen especial, no está integrado en ningún eje**. Se ha optado por una estructura de gestión en cinco ejes con sus respectivas comisiones y Presidente y un órgano de coordinación de los mismos, llamado Junta de Coordinación, **coincidente con la forma de gestión de la Mancomunidad Central de Zaragoza**.

2. **Se respeta así mismo el modelo de elección de consejeros que existe en la Mancomunidad Central de Zaragoza, coherente con el modelo de gestión por ejes**, de modo que habrá 21 consejeros natos (el alcalde o en quien delegue) y el resto hasta 39 consejeros serán elegidos por los plenos municipales tras repartirse, primero calculando el número de consejeros que corresponden a cada eje sobre la base de la población total de los municipios que lo integran y distribuyendo los consejeros por municipios de un mismo eje, igualmente sobre

la base de su población, en todo caso siguiendo la Ley d'Hondt.

3. Por último, **la singularidad del municipio de Zaragoza** tiene su reflejo en el artículo 1 al recoger expresamente que *dado el régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de la Comunidad Autónoma de Aragón y municipio de gran población, su participación y representación en la Comarca Central se rige por lo expresamente señalado en la presente ley, sin que dicha participación pueda suponer, en ningún caso, ni obligaciones económicas con cargo al presupuesto del Ayuntamiento de Zaragoza ni el ejercicio del derecho a participar en los servicios gestionados de titularidad comarcal*. Es por ello que su presencia en la Comarca se articula meramente como testimonial con **un único consejero, al no estar integrado en ningún eje**.

Cabe destacar otras peculiaridades, si bien no tan relevantes como las anteriormente expuestas.

1. **En cuanto a las funciones y servicios**, se le atribuye directamente aquellas que, como mínimo, deberá de ejercer, recogidas en el Decreto 4/2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Comarcas, señalando que cada departamento del Gobierno de Aragón con competencias transferidas a la Comarca Central concretará las funciones y servicios que deberá ejercer la Comarca, de forma obligatoria (artículo 5).

2. Junto con las limitaciones propias de la legislación básica, **se establece una limitación en las retribuciones globales** y cotizaciones sociales, en su caso, del Presidente y consejeros comarcales, en el sentido de no po-





der superar el 6 por ciento del total del capítulo uno del presupuesto comarcal de gastos, una vez deducidas esas cuantías (artículo 13).

3. **La primera elección de consejeros** se llevará a cabo, no al mes de aprobación de la ley, sino tras las primeras elecciones locales una vez producida la entrada en vigor de la ley (disposición final tercera).

4. **La sesión constitutiva** se llevará a cabo dentro de los 10 días hábiles siguientes a la elección de los consejeros (disposición final tercera) de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 12 y no el decimoquinto día hábil posterior al acto de proclamación de los miembros electos.

Podemos concluir que, con la aprobación de esta ley, se cierra la arquitectura institucional local aragonesa, quedando pendiente la delimitación competencial de las entidades locales y la aprobación del sistema de financiación municipal.

**Marta Ruiz Solans**

*Jefa del Servicio de Coordinación de los Entes Locales*

## LEY 7/2019, DE 29 DE MARZO, DE APOYO Y FOMENTO DEL EMPRENDIMIENTO Y DEL TRABAJO AUTÓNOMO EN ARAGÓN

**Con fecha 12 de abril de 2019 se publicó en el “Boletín Oficial de Aragón”, la Ley 7/2019, de 29 de marzo, de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón. Dicha norma mantiene la estructura y contenido sustancial del proyecto del Gobierno de Aragón aprobado el 24 de julio de 2018 e impulsado por el departamento de Economía, Industria y Empleo, a pesar de que su contenido final fue resultado de la tramitación parlamentaria simultánea de dicho proyecto con la Proposición de Ley presentada por el G.P. PODEMOS-Aragón sobre la misma materia.**

La ley tiene por objeto, en convergencia con la Unión Europea y en el marco de la legislación básica estatal, desarrollar, en el ámbito de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón, las políticas públicas orientadas a una plena y eficaz promoción del trabajo autónomo y del emprendimiento; políticas que se rigen por los principios informadores y objetivos delimitados expresamente en la ley.

En cuanto a su contenido, la norma define el ámbito subjetivo de la ley, determinando las prestaciones de servicios que son excluidas de su ámbito de aplicación y regula el conjunto de medidas dirigidas a promover el emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón. Entre estas medidas, están las dirigidas a fomentar la prevención de ries-

gos laborales, la responsabilidad social de las empresas y la solución extrajudicial de conflictos de trabajadores autónomos, además de otras específicas dirigidas a impulsar proyectos innovadores o con proyección internacional, así como a apoyar al emprendedor de segunda oportunidad y a fomentar el relevo generacional (Título I).

La ley también contempla medidas económicas públicas para facilitar la financiación a emprendedores y trabajadores autónomos (Título III), que incluyen líneas de préstamos, incentivos fiscales, creación de fondos y otros instrumentos de financiación preferentemente pública o en su defecto público-privada.

Asimismo, la ley regula los servicios de apoyo al emprendimiento y autónomos, destacando la creación de la figura del mediador de emprendimiento (Título IV); e introduce medidas organizativas y de coordinación en apoyo a emprendedores y autónomos (Título V), que se concretan tanto en la regulación de los Planes Estratégicos del Emprendimiento y del Trabajo Autónomo en Aragón, definidos como los instrumentos de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas desarrolladas en esta materia, como de los órganos de asistencia y asesoramiento para su ejercicio: el Consejo Asesor del Emprendimiento de Aragón y el Consejo del Trabajo Autó-

no de Aragón, este último creado Decreto 132/2018, de 24 de julio.

Finalmente, hay que resaltar dos de los contenidos más relevantes de la ley que se hallan incluidos en su Título II. En primer lugar, la regulación de medidas de simplificación de la tramitación administrativa, que tienen por finalidad conseguir un ahorro tanto en los tiempos de constitución de una empresa como en los costes y cuya aplicación exige una adaptación de los procedimientos previstos en la normativa aragonesa que incidan en la creación de empresas en el plazo de un año. En segundo lugar y como eje central de la norma, la creación de una Plataforma del Emprendimiento y del Trabajo Autónomo en Aragón, que se configura como una herramienta esencial para facilitar la creación de empresas, permitiendo el acceso rápido y fácil a todos los datos de interés que desde los diferentes niveles de la administración pública y el sector privado se dirijan a emprendedores y autónomos, facilitando la gestión de los trámites administrativos necesarios y la coordinación con las diferentes administraciones afectadas.

**Ana Modrego Yagüe**

*Asesora Técnica  
Secretaria General Técnica*

*Departamento de  
Economía, Industria y Empleo*

## EL TC ESTIMA EL RECURSO INTERPUESTO FRENTE A UN ARTÍCULO DE LA LEY 5/2005, DE ORDENACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO DE ARAGÓN POR VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La STC 74/2019 (BOE de 25 de junio de 2019) estima el recurso de inconstitucionalidad que el Presidente del Gobierno había interpuesto frente al apartado uno del art. 49 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón. Dicho apartado añadía un inciso final al art. 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón con la siguiente redacción: «En todo caso, la implantación de nuevas enseñanzas de Grado en centros de educación superior privados no podrá suponer la duplicidad de las enseñanzas existentes en los centros universitarios de Huesca, Teruel y La Almunia de doña Godina».

Eran varios los motivos de inconstitucionalidad alegados en el recurso. Sin embargo, al estimarse el primero de ellos, vulneración de la autonomía universitaria ex art. 27.10 CE, la sentencia no entra a valorar el resto.

En primer lugar, el Alto Tribunal recuerda que el derecho a la autonomía universitaria comprende la elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación y de enseñanzas específicas de formación, así como la expedición de los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y de sus diplomas y títulos propios. No obstante, tal y como se ha reconocido en reiterada jurisprudencia, la autonomía universitaria no supone un límite absoluto que haga imposible cualquier intervención del legislador en este ámbito.

Así, la STC 26/1987 ya afirmó que «esta conceptualización como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña».

Sin embargo, a juicio del Tribunal, la prohibición que establece el precepto aragonés no puede fundarse lógicamente en ninguno de los límites que, conforme a la doctrina constitucional, permiten la restricción de la autonomía universitaria constitucionalmente protegida.

Así, la prohibición de la norma autonómica, continúa la sentencia, limita fuertemente la capacidad de las universidades privadas para diseñar su propia oferta educativa porque las enseñanzas no van a poder implantarse en ningún lugar de la Comunidad Autónoma si están incluidas en el ámbito de aplicación del precepto, esto es, si se trata de enseñanzas de grado ya existentes en los centros universitarios dependientes de la Universidad de Zaragoza, ubicados en Huesca, Teruel y La Almunia de doña Godina, lo que restringe intensamente, sin justificación, la capacidad de la universidad para establecer su estrategia docente y el modo de desarrollarla.

La restricción incondicionada («en todo caso») impide al Gobierno de Aragón autorizar la implantación de nuevas enseñanzas y titulaciones en determinados centros universitarios, los privados, con absoluta independencia y completamente al margen de los criterios que, en atención a fines e intereses generales, se fijan en la propia ley (art. 5.1).

Es cierto que legislador autonómico puede, al efectuar la programación universitaria a la que alude el art. 5 de la Ley 5/2005, condicionar la implantación de enseñanzas en las universidades que formen parte de su sistema universitario y, en esa medida, restringir el ámbito de libertad en que consiste la autonomía universitaria. Ahora bien, por las razones ya expuestas, una norma como la impugnada supera dicha injerencia legítima para convertirse en una vulneración propiamente dicha. Al tratarse de una prohibición absoluta, produce como efecto la limitación injustificada del ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado a las universidades privadas que, junto a las públicas, sirven a ese servicio público de educación superior, lo que es contrario al art. 27.10 CE y determina, en consecuencia, que haya de ser declarada inconstitucional y nula.

**Elena Marquesán Díez**

*Asesora Técnica de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario*





## INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO LEGAL QUE POSIBILITA LA RECOPIACIÓN POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE DATOS PERSONALES RELATIVOS A LAS OPINIONES POLÍTICAS DE LOS CIUDADANOS. (STC 76/2019, DE 22 DE MAYO)

Por unanimidad, el Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado el recurso de inconstitucionalidad que presentó el Defensor del Pueblo, declarando que es contrario a la Constitución y nulo el art. 58 bis apartado 1 del de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, añadido a esta por la disposición final tercera, apartado 2º, de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. El precepto impugnado permitía a los partidos políticos, en el marco sus actividades electorales, recopilar datos personales relativos a las opiniones políticas de los ciudadanos.

El Defensor del Pueblo considera que la citada modificación de la ley electoral vulnera los arts. 9.3, 16, 18.4, 23 y 53.1 de la CE. El recurrente argumenta que el legislador no limita el tratamiento de datos personales que revelen opiniones políticas por parte de los partidos políticos en el marco de sus actividades electorales, y no establece cuáles son las garantías a las que se refiere el precepto impugnado, ni los criterios para determinarlas, ni el vehículo normativo que deba contenerlas, ni la autoridad o poder público que deba establecerlas, y ni siquiera realiza referencia alguna a los derechos de los titulares de los datos ni al modo y condiciones en que estos pueden ejercitarlos. De este modo, cualquier dato personal relativo a opiniones políticas, aun siendo un dato sensible especialmente protegido, puede ser objeto de tratamiento sin que hubiera sido aportado para este fin, o sin que su titular lo consienta, o sin que tenga noticia del tratamiento ni de su finalidad y sin que sepa en qué condiciones puede ejercer sus derechos de oposición y

cancelación. Todo es posible, al no haber precisado el legislador como debía, en qué consisten y cuáles son esas “garantías adecuadas”, con lo que los poderes de disposición y control sobre los datos personales que forman parte del contenido esencial del derecho del art. 18.4 CE quedan en cuestión, propiciándose una situación evidente de inseguridad jurídica contraria a su art. 9.3 que, en el contexto tecnológico actual, afecta también al derecho a la libertad ideológica del art. 16 y al derecho a la participación política del art. 23.1, todos ellos de la Constitución.

El Tribunal considera que el derecho fundamental afectado es efectivamente el de protección de datos personales, desde una doble perspectiva: por un lado, como derecho fundamental autónomo dirigido a controlar el flujo de informaciones que concierne a cada persona; y por otro, como derecho fundamental instrumental ordenado a la protección del también derecho fundamental a la libertad ideológica. La sentencia, que recoge la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, afirma que “*las garantías adecuadas deben velar porque el tratamiento de datos se realice en condiciones que aseguren la transparencia, la supervisión y la tutela judicial efectiva y deben procurar que los datos no se recojan de forma desproporcionada y no se utilicen para fines distintos de los que justificaron su obtención*”. Por tanto, “*las opiniones políticas son datos personales sensibles cuya necesidad de protección es superior a la de otros datos personales*”.

El Pleno concluye afirmando que “*la ley no ha identificado la finalidad de la injerencia para cuya realización se habilita a los partidos políticos, ni ha delimitado los presupuestos ni las condiciones de*

*esa injerencia ni ha establecido las garantías adecuadas que para la debida protección del derecho fundamental a la protección de datos personales reclama nuestra doctrina, por lo que se refiere a la recopilación de datos personales relativos a las opiniones políticas por los partidos políticos en el marco de sus actividades electorales*”. Entiende, por tanto, el Alto Tribunal que se han producido tres vulneraciones del art. 18.4 CE en conexión con el art. 53.1 CE, “*autónomas e independientes entre sí, todas ellas vinculadas a la insuficiencia de la ley y que sólo el legislador puede remediar*”. En definitiva, subraya la sentencia, “*la indeterminación de la finalidad del tratamiento y la inexistencia de garantías adecuadas o las mínimas exigibles a la ley constituyen en sí mismas injerencias en el derecho fundamental de gravedad similar a la que causaría una intromisión directa en su contenido nuclear*”.

La sentencia, redactada por el Magistrado Cándido Conde Pumpido, señala que “*el legislador no ha precisado qué finalidad o bien constitucional justifica la restricción del derecho a la protección de datos personales ni ha determinado en qué supuestos y condiciones puede limitarse, mediante reglas precisas que hagan previsible al interesado la imposición de tal limitación y sus consecuencias*”. En consecuencia, el Tribunal con plena coincidencia con el suplico del recurso de inconstitucionalidad, declara que la inconstitucionalidad y nulidad debe extenderse a la totalidad del apartado 1 del art. 58 bis LOREG.

**M<sup>a</sup> Belén Corcoy de Febrer**  
Asesora Técnica de la Dirección  
General de Relaciones Institucionales  
y Desarrollo Estatutario





## ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

### CUSTODIA COMPARTIDA: APOYO DE LA FAMILIA EXTENSA

**Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Sentencia 6/2019, de fecha 7 de febrero de 2019.**

La aprobación en las Cortes de Aragón de la Ley 6/2019, de 21 de marzo, de modificación del Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de “Código del Derecho Foral de Aragón”, sitúa a la última resolución antes de la entrada en vigor de dicha modificación legal, de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en la materia, en concreto su Sentencia 6/2019, de fecha 7 de febrero de 2019, donde declara haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la Sentencia dictada por la sección 2ª de la Audiencia Provincial de Zaragoza el 6 de junio de 2018, dimanante de los Autos de divorcio núm. 547/2017 seguidos ante el Juzgado de Primera Instancia núm. Seis de Zaragoza, en primer plano de actualidad.

En especial resulta importante no ya la aplicación de la preferencia o no de la custodia compartida, que antes de la reforma era ya objeto casuístico de determinación por los órganos jurisdiccionales aragoneses, sino otras diversas cuestiones, que vienen a determinar si el padre tiene derecho o no a participar en la custodia de los hijos menores. Varios son los argumentos de la Sentencia del TSJA, tras analizar todas las circunstancias concurrentes en el caso, para optar por la custodia compartida, el primero de ellos y quizás el más novedoso, es la inclusión de la familia extensa y el apoyo de la misma; el segundo la importancia que pueden tener los informes periciales practicados que no alcanzan a efectuar la calificación que conforme a derecho merezcan, ni tampoco la toma de la decisión final y; el tercero y último

que no se puede obviar el régimen de custodia compartida en base a las apreciaciones genéricas sobre la mayor o menor disponibilidad de los progenitores, en concreto de los trabajos a turnos

El apoyo de la familia extensa y, en concreto, de los abuelos de los menores, se proyecta en el plano de la relación personal con los nietos, como el CDFA reconoce en sus artículos 60, 75.2, 77.6 y 86. Y también, e incluso más si cabe, en numerosos casos en los que se produce la crisis de convivencia de los padres. Dado que los cónyuges pasan a convivir con los hijos sin el apoyo directo del otro progenitor, la asistencia de terceras personas se hace en numerosas ocasiones necesaria para que cada uno de ellos pueda compatibilizar la correcta atención de los hijos con el desarrollo de su propia vida personal y su ocupación laboral. En casos, como el presente, de normales relaciones familiares, la posibilidad de que tal asistencia personal de terceros se preste por los abuelos no cabe reputarla en modo alguno como algo desfavorable. Por ello, y desde este punto de vista asistencial personal, tampoco cabe entender que la convivencia con los abuelos pueda calificarse como inadecuada.

Junto a ello debe también indicarse que la referencia que el artículo 80.3 hace a la importancia que puedan tener los informes periciales practicados lo es en el ámbito de la competencia del perito, que no alcanza a efectuar la calificación que conforme a derecho merezcan los hechos que observa ni tampoco a la toma de la decisión final que de acuerdo con las previsiones del texto legal deba adoptarse, pues estas son funciones que corresponden en exclusiva al Juez o Tribunal, no al experto técnico que en el ámbito de sus propios conocimientos extrajurídicos pueda

haber emitido informe pericial sobre cualquier cuestión. Por ello, ante cada supuesto de hecho que imponga resolver sobre qué custodia es la mejor y legalmente ordenada en interés del menor, es la autoridad judicial quien debe valorar per se y en atención tanto al informe pericial como a los demás factores a valorar, si se dan los presupuestos necesarios para poder alterar la preferencia establecida en la Ley imperativa respecto de la custodia compartida.

Por último, las decisiones no se pueden tratar como opciones de oportunidad mediante apreciaciones genéricas sobre si la mayor disponibilidad o la situación laboral de cada uno de los progenitores pueden parecer mejores o peores para los menores pues, en términos generales y legales, ha de partirse de que el mejor régimen es el de custodia compartida. Y el de custodia individual requerirá una justificación concreta de que en ese caso los datos de hecho exigen tal régimen, y tal justificación es la que no existe en el presente caso, por lo que la sentencia recurrida se aparta, injustificadamente, del criterio legal y, por ello, infringe el artículo 80.2 CDFA.

La dificultad de conciliación de la vida laboral y familiar derivada del trabajo a turnos del padre, motivo de la denegación de la custodia compartida ya fue tratado, como se expone en la Sentencia, por la Sala el día 1 de junio de 2017, argumentando que no se explica la razón por la que aquellas personas que trabajen a turnos (cadenas de producción, servicios de vigilancia, cuerpos de seguridad, hospitales, etc.) no vayan a poder guardar y custodiar adecuadamente a sus hijos menores. Al igual, la valoración del desempleo de la madre frente a la ocupación laboral del padre, que lejos de entender que sea preferible, parece que lo mejor es que



uno y otro cuenten con la conveniente prestación laboral, y las ventajas económicas y personales que esto conlleva como ya se había recogido anteriormente en la Sentencia de esta Sala de 27 de mayo de 2015.

En resumen, las solas razones de convivencia con los abuelos, los in-

formes periciales practicados desaconsejando la custodia compartida o el desempleo de la madre frente al trabajo a turnos del padre, no deben excluir el régimen de custodia compartida, la cual en lo material nace cuando ambos progenitores deciden tener en común descendía para su

conjunta crianza, y que únicamente cabría cambiar por la custodia individual en los supuestos en que está se demuestre es mejor para el supremo interés de los menores.

**Eloísa Gimeno Rodas**

*Abogada*

## EL ACUERDO DE FUSIÓN EN LAS SOCIEDADES DE CAPITAL

**La sentencia de la sección núm. 5 de la Audiencia Provincial de Zaragoza, de 18 de enero de 2019 (recurso 828/2018), resuelve un litigio entre dos sociedades limitadas en el que se plantea, como cuestión de fondo, la validez y existencia de una junta universal conjunta de los socios de ambas compañías para la adopción de un acuerdo de fusión.**

El procedimiento se inicia mediante demanda en la que la sociedad actora reclama determinadas cantidades a la sociedad demandada, derivadas de una deuda comercial. La demandada opone compensación de créditos por los gastos ocasionados al haberse dejado sin efecto la fusión llevada a cabo de facto entre ambas empresas, demandante y demandada, al negarse la actora a elevar a público el previo acuerdo de fusión alcanzado en una junta universal de los socios de las dos sociedades a la que dicha parte actora, por su lado, niega tal valor y considera una mera reunión negociadora.

El interés jurídico de la sentencia se pone de manifiesto en la interpretación que hace el tribunal acerca de los artículos 30.3 y 40.1 de la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles. Dichos precep-

tos regulan, respectivamente, tanto la posibilidad de dejar sin efecto un acuerdo de fusión que no hubiera sido aprobado ulteriormente por las juntas de las sociedades involucradas como la obligatoriedad de que la fusión sea acordada por la junta de socios de cada una de las sociedades que participan en ella.

Tras exponer las diversas fases a las que se sujetan las fusiones de empresas en nuestro derecho, la sentencia expresa un criterio de conformidad con el cual la fusión debe ser acordada por la junta de cada una de las sociedades que participan en ella separadamente, y no por ambas sociedades conjuntamente.

Aunque a tenor de los razonamientos no se alcanza la convicción de que la adopción de un acuerdo de fusión mediante la celebración de una junta universal conjunta de las sociedades involucradas sea inviable en términos jurídicos, sí se mantiene un criterio restrictivo conforme al cual este modo de proceder sería excepcional, en la medida en que podría considerarse que interfiere en la libertad para la toma de decisiones de cada sociedad.

Y dicho criterio restrictivo se mantiene a pesar de que en el caso concreto, se declara como hecho probado

que ambas sociedades actuaron voluntariamente de forma conjunta en su apariencia externa frente a terceros, e incluso que llegaron a cursarse comunicaciones dirigidas a clientes informando sobre la materialización de la fusión a partir de una determinada fecha.

La sentencia razona que, de realizarse una junta universal con esta trascendencia, su celebración y contenido debían quedar acreditados sin género de dudas. Por ello, considera más acorde a la realidad la tesis de la parte actora, según la cual ambas compañías celebraron una simple reunión y no una junta universal conjunta para la aprobación del acuerdo de fusión.

Finalmente, se considera que no aprobar ulteriormente un proyecto de fusión es una opción legalmente posible que, salvo prueba en contrario, no debería tener consecuencias. De ahí que se niegue la existencia del acuerdo de fusión y, con ello, la existencia de un incumplimiento imputable a la parte actora que permita a la demandada oponer un crédito compensable por los gastos incurridos.

**Pedro Pérez-Caballero Abad**

*Abogado Cuatrecasas*







## PÓLIZAS DE SEGURO: IN DUBIO PRO ASEGURADO

**El artículo 1288 CC establece que, en caso de dudas sobre la interpretación de un contrato de seguro, este será resuelto en favor del asegurado.**

Este es el eje principal sobre el que gira la sentencia de la AP, que deberá pronunciarse sobre una cláusula de exclusión de la póliza de seguro firmada por D.NXX con Zurich Insurance España. La aseguradora sostiene firmemente que la enfermedad de Alzheimer está excluida de cobertura en la póliza, tal y como se recoge en las condiciones particulares del contrato, cuando aparece como exclusión “las enfermedades mentales o nerviosas”.

Este es el motivo de su apelación: su afirmación de que el Alzheimer es una enfermedad mental y, por ende, excluida de cobertura. Don NXX defenderá su argumento de instancia al entender que el Alzheimer no es una enfermedad mental o nerviosa, sino orgánica.

Deberá la Audiencia estudiar los informes periciales presentados. Por un lado, los doctores S. y J. del Servicio de Neurología del Hospital Miguel Servet, concluyen que el Alzheimer es una enfermedad orgánica neurodegenerativa, una enfermedad del cerebro y no una patología psiquiátrica mental o de los nervios. Por otro lado, el doctor C. basándose en la Clasificación Internacional de las Enfermedades de la OMS, entiende que es una enfermedad del sistema nervioso. Ante esta discrepancia científica, la Sala (aunque entiende que dicha enfermedad es considerada como una enfermedad del cerebro, de carácter físico que afecta a la memoria y no como una enfermedad nerviosa como la esclerosis o mental como la esquizofrenia) seguirá el criterio del juez de instancia y se centrará en el análisis de la póliza y no en el encuadramiento médico de la enfermedad. Aquí es donde ahonda la sentencia en las reglas de interpretación de los contratos.

De una forma genérica, se entiende que las cláusulas de exclusión de los seguros obedecen, o bien a actos voluntarios que pueda cometer el asegurado, o bien a actos que se deban a su régimen, estilo de vida o actividad (ninguno de los supuestos cabría con D.NXX, médico alergólogo). Si además interpretamos el Alzheimer como una enfermedad degenerativa del cerebro, considerando el trastorno del sistema nervioso no como una enfermedad sino como los síntomas de la misma, incluir dicha enfermedad como exclusión albergaría muchas dudas. Aquí es donde enlazamos con el artículo 1288 CC. Existiendo varias interpretaciones de una cláusula de una póliza de seguro, debe prevalecer la que favorezca al asegurado. In dubio pro asegurado, como acuña la doctrina del Tribunal Supremo, y como es el caso, se desestima el recurso de apelación interpuesto por la aseguradora Zurich.

**Ana Victoria Sánchez Pelayo**  
*Licenciada en Derecho*





## ORDEN JURISDICCIONAL PENAL

### DELITO DE FRAUDE DE SUBVENCIONES. DELITO DE ESTAFA AGRAVADA. PRINCIPIO ACUSATORIO. PRESCRIPCIÓN

**En la sentencia 155/2019 de la Audiencia Provincial de Zaragoza – sección sexta, el tribunal entra a valorar, como cuestión previa alegada por las defensas, la posible vulneración del principio acusatorio por las modificaciones en las calificaciones de los hechos realizadas por las acusaciones y, en segundo lugar, la prescripción del delito de fraude de subvenciones objeto de enjuiciamiento.**

Respecto del primer tema, la Sentencia recoge que “es jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo, basada en la doctrina del Tribunal Constitucional, que el principio acusatorio tiene por finalidad garantizar el derecho de defensa de las partes y se cumple cuando el contenido de la sentencia se corresponde con el que resulte de las conclusiones definitivas formuladas en el acto del juicio oral, aunque difiera de la provisionales anteriormente presentadas, siempre que se mantenga la identidad esencial de los hechos sobre los que recae la acusación y se someten a enjuiciamiento. Si así fuere, no se producirá vulneración del principio acusatorio ni puede aducirse indefensión, ya que el acusado habría estado perfectamente impuesto e informado de lo que se le imputa y pudo ejercer su defensa sin restricción alguna. El conocimiento de la acusación se garantiza inicialmente mediante las conclusiones provisionales y, una vez finalizada la actividad probatoria en el acto del juicio oral, mediante las definitivas en las que, naturalmente, se pueden introducir las modificaciones fácticas y jurídicas demandadas por aquella actividad, siempre que se respete la identidad esencial de los hechos que han constituido el objeto del proceso.”

La posibilidad de que en las conclusiones definitivas de la acusación se operen cambios se deduce con toda claridad del artículo 788.4 de la

Ley de Enjuiciamiento Criminal, que además establece que, cuando en sus conclusiones definitivas, la acusación cambie la tipificación penal de los hechos o se aprecie un mayor grado de participación o de ejecución o circunstancias de agravación de la pena, el Juez o Tribunal puede conceder un aplazamiento de la sesión, hasta el límite de diez días, a petición de la defensa, a fin de que ésta pueda aportar los elementos probatorios y de descargo que estime convenientes. Tras la práctica de una nueva prueba que pueda solicitar la defensa, las partes acusadoras podrán, a su vez, modificar sus conclusiones definitivas. En consecuencia, y trasladado lo expuesto al caso analizado, se estima que el hecho de que el Ministerio Fiscal anunciara ante el Juzgado Penal que iba a cambiar sus conclusiones definitivas, para no hacerlo posteriormente ante la Audiencia Provincial y que la Abogada del Estado sí modificara sus conclusiones definitivas, no causa indefensión alguna a los acusados ya que las conclusiones definitivas formuladas por las acusaciones no modifican los hechos contenidos en las calificaciones provisionales y, además, los acusados, sabedores de la intención de las acusaciones de calificar los hechos como estafa agravada, tuvieron ocasión de proponer y practicar en el acto de juicio oral las pruebas que estimaron pertinentes en orden a su defensa.

Por otro lado, sostienen las defensas de los encausados que éstos deben ser absueltos al haber prescrito el delito de fraude de subvenciones del que se les acusa.

**El delito de malversación de subvenciones tipificado en el artículo 308.2 del Código Penal prescribe en el plazo de 5 años, según establece el artículo 131 puesto en re-**

lación con el artículo 33 del Código Penal. Se trata de un delito cuya consumación se produce cuando tiene lugar el desvío de la subvención y ésta recibe un destino diferente para el que se concedió, por lo que el momento de la consumación habremos de referirlo al del incumplimiento de las condiciones a las que se condicionó la entrega de la subvención, desgravación o ayuda.

En el caso de autos, se estima que una opción sería entender que el dies a quo en el cómputo del plazo de prescripción podría ser el día 28 de febrero de 2012, momento en el cual los acusados hacen uso de todo el dinero de la ayuda y lo destinan a fines distintos para los que fue concedido.

En cuanto al *dies ad quem*, ha de ser la fecha de la presentación de la denuncia originadora de este procedimiento, lo que tuvo lugar el día 8 de septiembre de 2016, de conformidad con lo establecido en el artículo 132 del Código Penal y tomando en consideración que el día 14 de septiembre de 2016 se dictó auto de incoación de las Diligencias Previas.

En consecuencia y según lo explicado, cuando se interpuso la denuncia contra los acusados no había transcurrido el plazo de 5 años que establece el Código Penal y, en consecuencia, **el delito de malversación de subvenciones objeto de este procedimiento no está prescrito.**

Así, nos encontramos con que los hechos declarados probados en la sentencia son constitutivos de un **delito de malversación de subvenciones tipificado en el artículo 308.2 del Código Penal.**

Ciertamente, tal y como alegan las defensas de los acusados, el aparta-



do 2 del artículo 308 del Código Penal solo hacía referencia a las subvenciones y no incluía las desgravaciones o ayudas de las Administraciones Públicas como sí lo hacía el apartado 1. Sin embargo, ha de estimarse que el artículo 308.2 del Código Penal no solo incluía las subvenciones sino también las desgravaciones y las ayudas de las Administraciones públicas.

Sentado lo anterior, en el caso de autos nos hallamos ante la concesión por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a DAPHODES, S.L. de una ayuda para la reindustrialización consistente en la concesión de un préstamo sin intereses. Se trata de un crédito subvencionado que no se incluye dentro del concepto de subvención de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. En todo caso, los créditos sin interés o con interés inferior al mer-

cado que concede la Administración Pública se incluyen en el concepto de ayuda pública, que según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es cualquier ventaja económica (directa o indirecta) que proceda del Estado.

Por todo lo expuesto, debemos concluir que el préstamo de 800.000,00 euros sin intereses que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio otorgó a DAPHODES, S.L. dentro del Programa de Ayudas para Actuaciones de Reindustrialización debe conceptuarse como una ayuda pública y que la misma se incluye en el artículo 308.2 del Código Penal en su redacción en vigor cuando se produjeron los hechos.

Asimismo, al no haber destinado DAPHODES, S.L. el dinero obtenido con el préstamo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a los conceptos concretos para los que

fue concedido, está incurriendo en el tipo del delito de fraude de subvenciones en la modalidad prevista en el artículo 308.2 del Código Penal.

En cambio, **sí se absuelve a los acusados del delito de estafa del artículo 250.1.5º C.P.**, calificado de forma alternativa por la Abogacía del Estado, al considerarse que los hechos declarados probados no son constitutivos del delito de estafa, por no concurrir los elementos que integran dicho delito, y en concreto, por no haber acreditado las acusaciones el requisito del engaño procedente o concurrente al tiempo de solicitar la ayuda, engaño que ni siquiera consta en los hechos expuestos en sus escritos de calificación, por lo que en todo caso hubiera procedido dictar una sentencia absolutoria respecto de este tipo delictivo.

**Alberto Arguedas Izquierdo**  
*Abogado del Reicaz*

## ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### SUBVENCIONES A LA EFICIENCIA ENERGÉTICA

**Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2019, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, núm. 697/2019, recurso de casación núm. 5362/2018.**

Se confirma por el Tribunal Supremo en esta sentencia la distinción entre los requisitos de validez de una la relación jurídica y las condiciones de eficacia de las que dependen los efectos de la misma, pero que no afectan a la existencia de la relación jurídica. La sentencia se dicta con la dificultad añadida de la inmisión en el régimen ordinario aplicable, de la regulación excepcional introducida por la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

En el recurso contencioso administrativo nº 113/2016, tramitado ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Sección Primera) se abordó la negativa de la Administración de la Comunidad Autónoma al pago de una subvención por eficiencia energética a un promotor inmobiliario.

En el caso, la Administración, por resolución de 26 de diciembre de 2012, reconoció a la actora el derecho a obtener una subvención de 2.000 euros por vivienda, imponiendo como requisito que de forma previa al pago se obtuviera por el beneficiario la calificación definitiva (de vivienda protegida) del edificio. Obtenida por el beneficiario la calificación definitiva el 2 de agosto de 2013 (después de la entrada en vigor de la Ley 4/2013), y terminada

la promoción, se solicita el pago, pero por la Administración se dicta Orden denegando el pago de la subvención dado que se señala que la entrada en vigor de la Ley 4/2013 impide el mismo acuerdo con la disposición adicional segunda, apartado c) de esa norma: *“Se suprimen y quedan sin efecto el resto de subvenciones acogidas a los Planes Estatales de Vivienda”*.

Planteado recurso contencioso-administrativo, el Tribunal de la instancia lo estima señalando en sentencia de 16 de mayo de 2018 que:

*“Y es que debemos reiterar que a diferencia de lo que se sostiene en la contestación a la demanda, la ayuda ya estaba reconocida a la recurrente por el Director General de Vivienda y Rehabilitación de 26 de diciembre de 2012, en un*





acto firme y solamente sometido al cumplimiento de dos condiciones. A diferencia de lo dispuesto en el párrafo a) de la Disposición Adicional Segunda, no está sometida a nueva autorización de ningún otro órgano administrativo, ni del Ministerio de Fomento, como ocurría en el supuesto analizado por el Tribunal Constitucional 216/2015, pues en ningún momento de la regulación (R.D. 2066 / 2008 y Decreto 60/2009 y Convenio ya aludido) se precisa de más autorización.

Y considerando que la subvención por eficiencia energética ya otorgada no requiere posterior confirmación, señala que no es aplicable lo señalado en la disposición adicional segunda, apartado c), dado que “no se puede pretender -como se sostiene en demanda- que las subvenciones previstas en el punto c) queden suprimidas también las subvenciones reconocidas, pues estaríamos en presencia de una retroactiva máxima, que debe adoptarse de forma expresa, so pena de vulnerar lo dispuesto en el art. 9.3 de la Constitución...”

Por la Administración se prepara recurso de casación, basado en la infracción de la disposición adicional segunda apartado c) de la Ley 4/2013, apoyándose en la doctrina

del Tribunal Constitucional de interpretación de los apartados a) y b) de la misma disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, citando las sentencias 216/2015, 51/2018 y 56/2018.

Por la Administración se solicita del Tribunal una sentencia que declare “que la supresión de ayudas prevista en el apartado c) de la Disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, resulta aplicable a las ayudas o subvenciones que, habiendo sido reconocidas por el órgano competente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, no habían cumplido todavía las condiciones impuestas”.

Frente a lo defendido por la Administración, el Tribunal Supremo destaca que una vez reconocida la subvención no está sujeta a nueva autorización o consentimiento de la Administración, y que “la ulterior calificación definitiva de la vivienda no constituye, a los efectos que venimos examinando, una nueva autorización, que sería la generadora del derecho a la ayuda o subvención, pues, como hemos señalado, tal derecho -y no una expectativa- había sido ya reconocido por el órgano

competente de la Administración autonómica”.

Por tanto, y dando respuesta a la cuestión de interés casacional que justificó la admisión del recurso, se señala como colofón que “debemos declarar que el apartado c) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, debe ser interpretado en el sentido de que el inciso final de dicho apartado (<<...Se suprimen y quedan sin efecto el resto de subvenciones acogidas a los Planes Estatales de Vivienda>>) no opera respecto de aquellas ayudas acogidas a los Planes Estatales de Vivienda que hayan sido ya reconocidas por el órgano competente de la Administración autonómica y no están sometidas a nueva autorización del Ministerio de Fomento ni de ningún otro órgano administrativo; y ello aunque la materialización de la ayuda esté subordinada al cumplimiento de determinadas condiciones que no supongan la necesidad de una nueva autorización”.

**Rafael Alcázar Crevillén**

Abogado-Director de Alcázar,  
Cuartero Abogados, S.L.P.





## PLAZO DEL PROCEDIMIENTO DE IMPOSICIÓN DE PENALIDADES CONTRACTUALES

La Sentencia nº. 428/2018, de 5 de septiembre, de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, analiza cuál es el plazo de resolución y notificación del procedimiento de imposición de penalidades en la ejecución de un contrato administrativo, a efectos de determinar si en el supuesto de autos concurría o no la caducidad invocada por la parte actora.

En el Fundamento de Derecho Segundo de la comentada sentencia, el TSJAR, hace suya la argumentación dada en la **Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 4 de marzo de 2015, dictada en el recurso nº. 198/2013**. La Sección 5ª de la Sala de la Audiencia Nacional dilucida que de la lectura de los artículos 42.3 y 44 Ley 30/1992 – actuales artículos 21.3 y 25 LPAC- se desprende que: “El procedimiento de imposición de una penalidad, por incumplimiento de las cláusulas del PCAP, constituye el ejercicio de potestades de intervención administrativa, que es suscepti-

*ble de producir efectos desfavorables o de gravamen, pero no tiene carácter de procedimiento sancionador en el ámbito de la propia Ley 30/1992 y Real Decreto 1398/1993. Por tanto, resulta de aplicación el instituto de la caducidad en los términos regulados en la ley 30/1992 que hemos reflejado, por tratarse de la normativa general aplicable a todos los procedimientos (...). Así las cosas, cabe sintetizar que, dado que ni la Ley de Contratos ni su Reglamento General contienen norma sobre la duración del procedimiento para la imposición de penalidad, ha de acudirse a la legislación supletoria, quedando de este modo establecido en tres meses”. En la misma línea jurisprudencial, se citan: la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de noviembre de 2016, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2005 y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sede de Valladolid, de 11 de febrero de 2014.*

En sentido opuesto, se pronuncia la **Sentencia nº. 10040/2011, de 8 de febrero, de la Sección 3ª de la Sala**

**de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid**, en cuyo Fundamento de Derecho Segundo, se concluye que: “la imposición de penalidades contractuales derivada del incumplimiento de las obligaciones por el contratista no está sujeta a procedimiento especial alguno, al no deber promoverse la iniciación de un procedimiento autónomo; sino que se trata de un trámite más dentro de la ejecución del contrato, no resultando de aplicación el artículo 44 ley 30/1992”. Y ello, argumentando que ha de aplicarse la misma solución jurídica que postula el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 19 de diciembre de 2006 analizando un supuesto de ejecución de avales dentro de un contrato. En síntesis, entendiendo que no estamos ante un verdadero procedimiento, esta segunda corriente jurisprudencial considera que no cabe acudir a la supletoriedad en el ámbito contractual de las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

**Ana Isabel Santed Alonso**  
Letrada de la Comunidad  
Autónoma de Aragón

## IRRETROACTIVIDAD DE LA NORMA QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN EN EL COSTE DEL SERVICIO DE ESTANCIA PERMANENTE EN RESIDENCIA DE LOS USUARIOS DEPENDIENTES

La Sentencia 74/19 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Zaragoza, de 9 de abril de 2019, establece la no aplicación retroactiva de la Orden CDS/533/2016 de 25 de mayo, por la que se modifica la Orden de 16 de abril de 2015, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se regula el régimen de acceso y adjudicación de plazas de servicio de estancia diurna asistencial, estancia diurna ocupacional y alojamiento, ofertados por el Gobierno de Aragón, y en concreto, en cuanto

a la pretensión de la demandante relativa a la actualización de la participación en el coste del servicio de estancia permanente en residencia de los usuarios dependientes.

Se pretendía por la parte demandante la aplicación de la citada orden desde el momento de su promulgación, aunque negaba que ello implicase una petición de aplicación retroactiva (dado que, de aplicarse así, resultaría menor la cuantía a satisfacer por la usuaria dependiente en dicho concepto).

Sin embargo, la sentencia entiende que existen diferentes grados de retroactividad, y diferencia la retroactividad débil o “*ex nunc*”, de la retroactividad fuerte o “*ex tunc*”. Y dictamina que lo que pretende la demandante supone en realidad una aplicación retroactiva débil, entendiéndose ésta como aquella retroactividad por la se aplicarían los efectos de la nueva norma a una situación jurídica anterior pero desde el momento de entrada en vigor de la nueva norma, frente a la retroactividad fuerte, la cual se entiende como aquella retroactividad por la se aplicarían a situaciones jurí-



dicas anteriores una norma posterior, pero aplicando sus efectos desde que tuvo lugar dicha situación jurídica.

Y no procede esta aplicación retroactiva por varios motivos: el primero, porque dicha orden no establece ninguna norma transitoria regulando una posible retroactividad; el segundo, porque en este punto, la propia literalidad de su articulado se refiere a personas a las que se les *asigne* una

plaza (y no añade o se *haya asignado* o similar), lo que indudablemente significa que la orden se aplica para las futuras personas, y no las que ya son usuarias.

Además, el sentido y finalidad de la norma se determina por lo que se desprende de su propio contenido, y no por posibles artículos periodísticos o lo que pueda expresar externamente quien la redactó.

Y, por último, el usuario que ya tiene reconocida la prestación, puede tener una ventaja al tener ya la plaza, pero si pretendiera que se le apliquen nuevas normas, lo lógico será considerar que se reconsidere su situación para todos los criterios, no sólo para los que le puedan favorecer.

**Diana Lázaro Laguardia**  
*Letrada de la Comunidad Autónoma De Aragón*

## ESTIMACIÓN DE LA APELACIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE APORTAR CERTIFICADO NEGATIVO DEL REGISTRO DE DELINCUENTES SEXUALES

**Comentario sobre la Sentencia 312/2019, de 30 de abril, del TSJ de Aragón, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, de Refuerzo de la Segunda.**

### Antecedentes.

Un empleado público se negó a aportar certificado del Registro de Delinquentes Sexuales cuando le fue requerido por razón de las funciones que desempeñaba. El certificado era exigido por Real Decreto 1110/2015, de 11 de diciembre, por el que se regula el Registro Central de Delinquentes Sexuales.

Interpuso recurso sobre la necesidad de aportar dicho certificado, ya que consideraba que su exigencia era contraria al principio de irretroactividad de disposiciones sancionadoras o no favorables, que vulneraba su derecho a la privacidad, que el requisito exigido era equivalente a una pena no contemplada en el Código Penal y que, además, se vulnera el principio non bis in ídem, entre otras cuestiones. Además, aunque la parte recurrente en su demanda no llevaba a cabo una impugnación indirecta del RD 1110/2015 sí que esgrimía en los fundamentos de derecho de la misma argumentos sobre la ilegalidad del Real Decreto.

La demanda fue contestada tanto por la Comunidad Autónoma como por el Estado, defendiendo la validez de la

exigencia del certificado y la legalidad del Real Decreto referido.

La sentencia en instancia estimó el recurso fundamentándolo en la ilegalidad del requerimiento de aportación del certificado derivada del contenido del Real Decreto 1110/2015. Para ello, el juzgador examinó el rango normativo de la norma que regulaba la exigibilidad del certificado, la contradicción de la regulación contenida en el real decreto con el Código Penal y la consiguiente vulneración del principio de jerarquía normativa, los efectos de los antecedentes penales y la aplicación del principio de proporcionalidad. El juzgador señalaba que, de ser firme la sentencia, plantearía la cuestión de ilegalidad al amparo del artículo 27.1 de la LJCA.

### Sentencia resolviendo la apelación.

La Sala considera que no procede llevar a cabo el planteamiento de la cuestión de ilegalidad ya que la misma debe ser planteada cuando tenga una trascendencia concreta en el supuesto enjuiciado y no puede ser utilizada para una depuración en abstracto del ordenamiento jurídico. A tal efecto, cita la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, sec. 2ª, de 08-06-2017, nº 1024/2017 y el Auto del TS, Sala 3ª, sec. 1, de 18 de enero de 2017.

En este sentido, concluye que la argumentación excede del objeto del proceso, puesto que la parte recurrente no se ha visto inhabilitada para

el ejercicio de su profesión.

Por otro lado, la sentencia razona que la actuación de la administración autonómica se apoya en el RD 110/2015 y que éste, a su vez, se dictó en desarrollo de la previsión de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor en su artículo 13.5, que establecía la exigencia de no haber sido condenado por sentencia firme por delitos contra la libertad e indemnidad sexual para el acceso y ejercicio de profesiones, oficios y actividades con menores. A tal efecto, esta circunstancia habría de quedar acreditada por una certificación negativa del citado Registro. Dispone que esta exigencia del RD no es contraria a la norma habilitadora, sino que cumple el mandato legal de la LO 1/1996.

Por último, cita en refuerzo de su tesis distintas sentencias, entre otras Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de junio de 2018 -cuya copia fue aportada al procedimiento por la Abogacía del Estado-, en la que también se dispone que el RD tiene suficiente cobertura tanto en la Ley que desarrolla como en la normativa de la UE que transpone, en concreto, la Directiva 2011/1992. También, analiza la STEDH de 19 de diciembre de 2009 en relación a un fichero francés de análoga naturaleza.

**María Cremades**  
*Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón*





## ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL

### LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL CONTEXTO DE ACTIVIDAD SINDICAL

**Comentario de la Sentencia del Juzgado de lo Social nº 4 de Zaragoza, de 11 de abril de 2019 (Autos 431/2018).**

Con motivo de la primera visita a la factoría de OPEL del presidente del Grupo PSA, tras su adquisición, la planta organizó una reunión entre el presidente y los directivos de la multinacional que le acompañaban con los representantes de los trabajadores. El sindicato CGT declinó participar en la reunión, si bien cuatro días antes distribuyó entre los trabajadores y expuso en su tablón de anuncios de su uso exclusivo un comunicado reivindicativo titulado “Nos mean y dicen que llueve”. Junto a este comunicado colocó un cartel caricaturesco del rostro del presidente del Grupo PSA utilizando la imagen del personaje de la película “Eduardo Manostijeras” a su vez abrazado por el presidente de Aragón, sr. Lambán, con una nariz de payaso y que lleva en ambos brazos los distintivos de UGT y CC.OO. Ese cartel fue ubicado, además de en el tablón de anuncios, en áreas de descanso y zonas comunes como pasillo de vestuarios.

Tras requerimiento de la empresa, CGT accedió a retirar el cartel de las zonas comunes, pero se negó a retirarlo de su tablón de anuncios y, antes de la visita, la empresa procedió con su llave a abrir el tablón del sindicato y retiró el cartel.

El sindicato reclama una indemnización por vulneración del derecho fundamental de libertad sindical en su vertiente de libertad expresión y solicita una indemnización de 6.000 euros.

Planteado así el límite de la libertad de expresión en el seno del ejercicio de la libertad sindical, de las STS de 28-2-2017 y STC 108/2018 se obtiene como conclusión: 1) que la libertad de expresión en un instrumento destacado de la acción sindical; 2) que si en el seno de la libertad sindical, la libertad de expresión entra en conflicto con otros derechos fundamentales, la primera tiene un ámbito mayor de protección; 3) las personas responsables de la gestión empresarial están sometidas al riesgo de críticas.

De ello se infiere que el uso caricaturesco de ese cartel no constituye

insulto ni vejación no tolerable en el contexto de la reciente firma del convenio que el sindicato no firmó y criticó, y la empresa limitó por lo tanto el ejercicio del sindicato a su libertad de expresión al retirar de forma unilateral y por su propia mano el cartel del tablón sindical.

No obstante, a la hora de valorar la indemnización por el perjuicio sufrido por el sindicato, hay que tener en cuenta que éste incumplió un artículo del Convenio colectivo que obliga a los delegados sindicales, antes de difundir o de colocar en los tabloneros cualquier escrito, a facilitar una copia a la empresa, y el sindicato no lo hizo. En este contexto de previo acto ilícito del sindicato y argumentado por el propio sindicato el escaso impacto que el cartel pudiera haber ocasionado en la dirección empresarial (a lo sumo un mero enfado), se valora el perjuicio ocasionado al sindicato reclamante en el ejercicio de su actividad sindical en 50 euros.

**Mariano Fustero Galve**  
*Magistrado Juzgado Social*  
*nº 4 Zaragoza*

### VIOLENCIA DE GÉNERO Y PENSIÓN DE VIUDEDAD

**Sentencia del TSJ de Aragón de 20 de febrero de 2019, recurso 22/2019.**

Como regla general, el reconocimiento de la pensión de viudedad exige que la beneficiaria de la pensión sea acreedora de la pensión compensatoria, salvo que acredite que era víctima de violencia de género en el momento de la separación judicial o el divorcio.

El TSJ explica que se trata de una presunción legal pues el legislador entiende que, en los supuestos de violencia de género, puede ocurrir que quien sea

la víctima renuncie a la pensión compensatoria aun en casos en los que la separación o el divorcio le produzca un desequilibrio económico, a causa del miedo y a la necesidad de no tener ningún tipo de relación con su agresor.

La clave radica en el elemento cronológico: la situación de violencia debe producirse en el momento de la separación o divorcio, lo que impide a la víctima ejercitar adecuadamente sus derechos frente al causante de la violencia. Por ello, si en el momento de la separación o con anterioridad

no han existido episodios de violencia, probados por cualquier medio de prueba, la presunción legal carece de justificación.

En el caso enjuiciado se acreditaron dos episodios de violencia de género por parte del causante hacia la demandante, pero ambos se producen en fecha 14-12-1996 y en fecha 8-11-1997 y la sentencia de separación es de fecha 15-7-1996. No existe encaje legal alguno para presuponer que la situación de violencia sufrida con posterioridad a la separación se debió producir también



durante la convivencia matrimonial y al tiempo de la separación.

Es cierto que la violencia de género puede sufrirse constante el matrimonio o después. Pero la norma legal une la prestación pública a la situación de violencia sufrida en el momento de la separación o el divorcio, y no con posterioridad a estos momentos tem-

porales, pues la finalidad protectora de la norma es clara, sin que se pueda presumir la necesidad de protección cuando al tiempo de la separación o divorcio no existía dato alguno del que inferir la situación de violencia. La constatación de episodios violentos posteriores a la separación conyugal no acredita la existencia de una situación de violencia en el momento

de la separación si no van acompañados al menos de otros indicios de que existiera esa situación también en momento anterior a la separación, por lo que debe denegarse la pensión de viudedad.

**Juan Molins García-Atance**  
*Magistrado de la Sala Social  
del TSJ de Aragón.*

## OPCIÓN A INDEMNIZACIÓN POR PARTE DEL FOGASA EN CASO DE DESPIDO COMO RESPONSABLE SUBSIDIARIO

**Mediante el presente procedimiento se aborda la cuestión, en el marco de dos despidos objetivos por cierre de la empresa, de la responsabilidad del FOGASA en el abono a los trabajadores demandantes de los salarios comprendidos entre el referido cierre y cese de aquéllos y la fecha de la sentencia de instancia.**

Se trata de una empresa declarada en concurso de acreedores, que no asistió a juicio, donde su administradora concursal fue citada juntamente con el FOGASA. La sentencia de instancia estimó la demanda y previa declaración de extinción del vínculo laboral, condenó a la empresa a abonar sendas indemnizaciones junto con los salarios de tramitación devengados entre la fecha del despido y la resolución. Recurre el FOGASA en suplicación cuya sentencia la desestima y confirma la resolución recurrida por entender que no es aplicable el art 23.3 de la LRJS. El FOGASA formula contra dicho pronunciamiento recurso de casación para la unificación de doctrina citando de contradicción la sentencia del TSJ de Sevilla de 1/02/17 y alegando que había manifestado en el proceso la opción por la indemnización, así como que “de conformidad con la misma, el cese en el trabajo debería haberse producido el día real del cese”, coincidente con la fecha del despido objetivo.

Del examen comparado de ésta y la sentencia recurrida cabe con-

cluir que se da la exigencia normativa del art. 219.1 de la LRJS, pues se trata de casos coincidentes en lo fundamental -aunque con inversión de la posición procesal y versando sobre la indemnización por despido y no sobre los salarios devengados y donde también consta que el FOGASA había optado por la indemnización como responsable subsidiario al ser insolvente la empresa, resolviéndose en el de la sentencia de contraste -en el que se contempla un caso de despido objetivo de un trabajador de una empresa que se hallaba de baja y sin actividad, en sentido desestimatorio del recurso de la trabajadora demandante, que había acudido a la suplicación porque la sentencia de instancia calculó el pago de la citada indemnización hasta la fecha del despido. En cuanto al fondo de la cuestión litigiosa, el recurso que ahora se resuelve alega como infringido en su único motivo el art 110.1.a) de la LRJS en relación con el 23.2 y 3 de la misma norma y con el art 33 del ET.

La Sala entiende la dificultad de considerar que el derecho de opción no se ejercite por su titular y lo haga un tercero -el FOGASA- que, en principio es ajeno a la relación laboral, siendo, como se decía, un garante subsidiario en las cantidades previstas en el artículo 33 ET. No obstante, esta posición está extraordinariamente reforzada en el aspecto procesal, como se indica en el referido artículo 23 ET y concordantes. En atención a ello,

especialmente porque el artículo 23.2 autoriza al FOGASA a instar en el proceso “lo que convenga en Derecho”, la Sala considera factible que el FOGASA pueda ejercitar el derecho de opción con efectos plenos en aquellos casos en los que concurren, simultáneamente, las siguientes circunstancias, de las que, como se ve, ya se ha dejado constancia a lo largo de cuanto se ha expresado precedentemente al enumerar las concurrentes en el presente caso: en primer lugar, que la empresa no haya comparecido en el acto del juicio; en segundo, que estemos en presencia de alguno de los supuestos previstos en el artículo 23.2 LRJS, esto es, que se trate de empresas incursas en procedimientos concursales, declaradas insolventes o desaparecidas, siempre que conste que la empresa ha cerrado sus actividades, siendo, en consecuencia, imposible o de difícil realización la readmisión; en tercero, que se trate de un supuesto en el que el titular de la opción fuere el empresario, pues no se puede sustituir el derecho de opción de quien no lo tiene; y, en cuarto lugar, que el FOGASA haya comparecido en el procedimiento en el momento de efectuar la opción.

Y así, resulta claro que el organismo de garantía puede instar que se anticipe dicha opción en tal sentido (indemnización) en un caso de las características del presente, donde la empresa, de hecho, se halla de todo punto imposibilitada de readmitir por su cierre mismo y por las demás circunstancias en las que se



encuentra, de modo que no le quedaría más, de poder haberse manifestado, que instar que se señalase la indemnización pertinente, que va de suyo, al haber desaparecido, en efecto, toda posibilidad real y efectiva de readmisión, la cual, de haberla propuesto, supondría un ejercicio de absoluta incongruencia con la realidad si no de un hipotético intento fraudulento con no se sabe qué objeto, por lo que si el FOGA-

SA, como subrogado en su lugar, lo que ha hecho ha sido cumplir con una previsión a la par que requisito material y procesal, ha de concluirse que le asistía todo el derecho -e incluso el deber- en ese sentido, velando así por los intereses públicos cuya defensa tiene asignada.

El Tribunal estima el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Fondo

de Garantía Salarial, casa y anula la sentencia recurrida, declarando la limitación de la responsabilidad del FOGASA en los salarios devengados por los trabajadores accionantes hasta la fecha de su cese efectivo en la empresa.

**F. Javier Alcalde Pinto**  
*Graduado Social colegiado*

## DEL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA INSTAR EL INCIDENTE DE NO READMISIÓN

**Trataba el asunto de unos despidos declarados improcedentes, en cuya demanda, además de la petición de improcedencia, se solicitaba la condena en costas de la empresa al no comparecer al acto de conciliación ante el SAMA.**

La Sentencia del Juzgado de lo Social de Huesca estima la demanda declarando improcedentes los despidos (que acumuló de oficio el Juzgado) y condena a la readmisión o a la opción por la indemnización, sin que la empresa optara por una u otra, pero sin que efectuara condena en costas a la empresa en virtud del art. 66 LJS. Es relevante la fecha de la Sentencia, 13 de diciembre de 2017. Las actrices interponen recurso de suplicación al no haber pronunciamiento sobre costas y la Sala de lo Social lo estima en Sentencia de 30 de mayo de 2018, condenando a la empresa en las costas de la instancia por su incomparecencia a la conciliación administrativa. A la vista de la Sentencia de la Sala, con fecha 6 de junio de 2018 las actrices solicitan la ejecución de la del Juzgado, habida cuenta la inacción de la empresa en orden a manifestar la opción de readmisión o de indemnización, y tras la vista del oportuno incidente el Juzgado de Huesca dicta Auto el 8 de octubre de 2018 inadmitiendo a trámite

la demanda de ejecución entendiendo que *“la parte actora ha dejado transcurrir todos los plazos establecidos para solicitar el incidente de no readmisión”*, al entender que como el previo recurso de suplicación sólo afectaba al pronunciamiento sobre costas, y por ello la declaración de improcedencia había quedado firme y era ejecutiva.

Interpuesto recurso de reposición, la Magistrada se encastilló en su errónea postura, a pesar de que se le hizo saber, en el recurso, que no existía en nuestro derecho la figura de una Sentencia firme a medias, esto es, firme para la opción y no firme para el pronunciamiento sobre costas, manteniendo que al no recurrir la declaración de improcedencia tal declaración *“de vino firme, pudiendo desde ese momento instar el incidente de no readmisión”*, y ello a pesar de que la Sentencia, en su totalidad, había sido recurrida, y por lo tanto su pronunciamiento no era firme hasta la del dictado de la de la Sala.

Interpuesto recurso de suplicación la Sala lo estima en Sentencia de 26 de febrero de 2019 y declara que *“las demandantes tienen derecho a que se admita y tramite legalmente el incidente de no readmisión presentado”*, con los siguientes argumentos:

1. La Sentencia recurrida, aun cuando solo afectara al tema de las costas, no era firme sino hasta que se dictó la de la Sala y transcurrió el plazo para preparar el de casación.
2. Que la ejecución parcial (esbozada en el Auto del Juzgado) es un derecho de la parte beneficiada por la Sentencia, pero no una obligación.
3. Que la prescripción comienza a correr desde la firmeza completa de la Sentencia.
4. Que la prescripción no puede apreciarse de oficio, como hace la Magistrada.

Por lo tanto, queda claro que mientras una sentencia no es firme en su totalidad, aunque algún pronunciamiento no se haya recurrido, no comienza el plazo de tres meses para instar el incidente de no readmisión, pues la ley procesal, dice la Sala, no contempla la figura de la firmeza parcial de una sentencia, sin perjuicio del derecho, que no obligación, de solicitar la ejecución parcial de los pronunciamientos no recurridos.

**Javier Checa Bosque**  
*Abogado*







## PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LA JUNTA DE RECLAMACIONES ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local, por la que se modificó la Ley 7/1985, de 7 de abril, de Bases de Régimen Local, crea los órganos para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas al añadir el artículo 137 a esta última Ley.

Dicha norma establece que existirá un órgano especializado con las funciones de a) conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público, que sean de competencia municipal; b) el dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales; y c) la elaboración de estudios y propuestas en materia tributaria

El Ayuntamiento de Zaragoza, único en la Comunidad al que le es aplicable lo dispuesto en la Ley 57/2003 de reforma de la Ley 7/1985, tiene aprobado el Reglamento Regulador de las Reclamaciones Económico-Administrativas Municipales por Acuerdo del Pleno de fecha 26 de noviembre de 2004, pero no ha puesto en funcionamiento la Junta de Reclamaciones económico-administrativas

La ausencia de una vía económico-administrativa en materia de tributos locales impide conocer con suficiente motivación los criterios de aplicación de las normas tributarias por las entidades locales en sus actos de gestión y recaudación principalmente.

La publicidad de las resoluciones dictadas por la Junta de reclamaciones garan-

tiza la transparencia de la actividad de la Administración, para conocer las razones y criterios de sus decisiones, su actividad y sus actos administrativos, y que sean accesibles a todos los ciudadanos, que pueden consultar todos los informes, documentos o resoluciones que haya acordado la Junta.

En aplicación del referido artículo 137 de la Ley 7/1985, de 7 de abril, de Bases de Régimen Local, sería aconsejable que el Ayuntamiento de Zaragoza nombrara a los miembros de la Junta de Reclamaciones y acordara su entrada en funcionamiento. Y en este sentido se formuló Sugerencia al Ayuntamiento.

**Jorge Lacruz Mantecón**  
*Asesor del Justicia de Aragón*

[CONSULTAR SUGERENCIA](#)

## SITUACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA EN TERUEL

Esta Institución recibió la queja de más de 300 ciudadanos por la falta de médicos especialistas en Teruel y las consecuencias derivadas de ello, entre otras, demoras, desplazamientos a otras localidades para recibir asistencia y desigualdad en el derecho a recibir asistencia sanitaria.

El Departamento de Sanidad remitió un detallado informe, en el que manifestaba la situación del déficit estructural de médicos especialistas, no solo en Teruel sino en todo Aragón, así como en el resto de España. Se detallaban una serie de medidas para asegurar la dotación de especialistas en los hospitales aragoneses, que permitan su mantenimiento en unos parámetros adecuados de calidad y equidad.

Por ello, esta Institución consideró necesario trasladar a la administración sanitaria una serie de propuestas, para su análisis y consideración, con el objetivo de contribuir a mejorar la actual situación.

Las Sugerencias que se realizaron al Departamento de Sanidad fueron las siguientes:

- Que se realice una evaluación del Plan de Incentivos del SALUD y en caso de no haberse conseguido los resultados esperados, se proceda, tras los trámites legales oportunos, a su modificación.
- Que se valore la posibilidad de ampliar el número de plazas en la Universidad de Zaragoza y la capacidad docente y oferta formativa de plazas MIR en las especialidades de difícil cobertura.
- Que se valore el establecimiento de acuerdos entre los distintos centros sanitarios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.2 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias.
- Que se valore la posibilidad de modificar los criterios de oferta de plazas vacantes, dando preferencia, mediante acuerdo motivado, a la cobertura de

las vacantes en servicios o equipos con menor plantilla, mayor dificultad en su cobertura u otras circunstancias que pudieran comprometer la asistencia sanitaria.

- Que se valore la posibilidad de cobertura en casos de urgente e inaplazable necesidad a través de los procesos de movilidad legalmente previstos.
- Que se valore la posibilidad de modificar el sistema de ordenación de candidatos en caso de renuncia a una oferta en la categoría de médicos especialistas, con objeto de promover la aceptación de puestos de difícil cobertura. Dada la interrelación entre los distintos sistemas regionales de salud, se sugiere la conveniencia de promover un pacto nacional, en el seno del correspondiente órgano, que garantice la efectividad de esta medida.

**Carmen Gracia**  
*Asesora del Justicia de Aragón*

[CONSULTAR SUGERENCIA](#)

Los Informes, Sugerencias y Recomendaciones del Justicia de Aragón se pueden consultar en la web: [www.eljusticiadearagon.es](http://www.eljusticiadearagon.es)

# REGLAMENTOS EN MATERIA DE FAMILIA Y SUCESIONES MORTIS CAUSA Y DERECHOS TERRITORIALES ESPAÑOLES

La Unión Europea ha entrado de lleno en la regulación de la ley aplicable en materias familiares y sucesorias: obligaciones de alimentos (Reglamento 4/2009 de 18 de diciembre de 2008), ley aplicable al divorcio y a la separación judicial (Reglamento 1259/2010 de 20 de diciembre de 2010), sucesiones *mortis causa* (Reglamento 650/2012 de 4 de julio de 2012), regímenes económicos matrimoniales (Reglamento 2016/1103 de 24 de junio de 2016) y efectos patrimoniales de las uniones registradas (Reglamento 2016/1104 de 24 de junio de 2016).

Este cambio normativo afecta a la tradicional regulación de Derecho Internacional Privado contenida en los arts. 9 a 16 C.C., que han quedado desplazados por la normativa comunitaria de carácter universal. Sin duda, las muy viejas normas españolas han sido sustituidas por una regulación moderna, extensa y adecuada donde se consolida la autonomía de la voluntad como conexión determinante para establecer la Ley aplicable en materia de alimentos, divorcio y separación, sucesiones, pactos patrimoniales y capitulaciones matrimoniales; en su defecto, el criterio predominante en los Reglamentos gira en torno a la residencia habitual.

Pero que ahora estas materias estén reguladas por el Derecho de la Unión Europea no solo provoca una variación normativa; su trascendencia es superior. En el proceso de aplicación de los Reglamentos, los operadores jurídicos van a tener que abandonar zonas de conocidas que ocurren cuando una situación es interna y van a tener que atender a toda una serie de claves que, proviniendo fundamentalmente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE), disecionan supuestos internacionales para

encontrar la exacta morfología que les corresponde en la estructura normativa europea.

Ocurre así que los Reglamentos se llenan de cánones de aplicación: conceptos autónomos, coherencia de conceptos, coherencia recíproca en la aplicación de los distintos Reglamentos u objetivos y sistema particular de cada norma son algunos de ellos; por otra parte, no se puede olvidar la incidencia del Derecho Primario (Libertades de circulación de personas, de capitales, principio de no discriminación, etc.) en la aplicación de esta normativa. Sin duda, todas estas novedades se convierten en un reto para jueces, notarios y abogados.

Por otra parte, estos Reglamentos tratan sobre materias tradicionalmente reguladas por los Derechos territoriales españoles. Para el ámbito interregional, el legislador europeo ha previsto dos soluciones: primero, dejar a la voluntad de los Estados la aplicabilidad de los Reglamentos a los conflictos exclusivamente internos ("conflictos de leyes que se planteen exclusivamente entre dichas unidades territoriales" dice literalmente el art. 38 del Reglamento sucesorio); segundo, establecer un modelo de remisión indirecto para la individualización del Derecho Territorial aplicable (remisión al Derecho español), con soluciones subsidiarias que suplen las carencias que hubiera (como dice el art. 36 del mismo Reglamento, "En el caso de que la ley designada por el presente Reglamento fuera la de un Estado que comprenda varias unidades territoriales con sus propias normas jurídicas en materia de sucesiones, las normas internas sobre conflicto de leyes de dicho Estado determinarán la unidad territorial correspondiente cuyas normas jurídicas regularán la sucesión").

La interacción de los Reglamentos europeos y el Derecho Interregional produce ciertas consecuencias, algunas de ellas imprevistas. Hay dos materias (obligaciones alimenticias y separación y divorcio) donde la actuación del legislador español ha incorporado por referencia las soluciones de las normas internacionales; ello significa, básicamente, que las soluciones para el Derecho interregional van a provenir ahora de la normativa internacional, con la única salvedad de modificar la conexión de nacionalidad por la de la vecindad civil del o de los sujetos. Pero también hay que tener en cuenta que la utilización de la normativa internacional como solución interregional supone asumir la competencia del TJUE para la interpretación de este régimen normativo incluso cuando funcione en el nivel interregional.

Sin embargo, el histórico paralelismo de soluciones de los conflictos internos y los internacionales se rompe en tres materias: sucesiones *mortis causa*, regímenes económicos matrimoniales y efectos patrimoniales de las uniones registradas. Aquí, la coexistencia de la normativa europea y el sistema español de solución de conflictos (modelo dual) obliga a diferenciar si un conflicto de leyes es interno o internacional porque esta característica cambiará la respuesta legal: la solución a los conflictos de Leyes internos derivará del Derecho Interregional conformado a través de conexiones autónomas (art. 16 CC) y a lo que sean conflictos internacionales se les aplicará el Reglamento correspondiente.

Para la delimitación de un criterio que determine la aplicabilidad de un Reglamento se puede acudir a cuándo considera el TJUE que es aplicable el régimen de las Libertades comunitarias; resulta de ello que la presencia en un supuesto de cualquier elemen-

to que tenga implicaciones transfronterizas supondría su aplicabilidad. Sin embargo, esta solución no es aceptable porque el TJUE considera que la delimitación del ámbito de aplicación de un Reglamento deriva del contexto, los objetivos perseguidos y, fundamentalmente, en atención a los criterios contenidos en cada Reglamento, en función de los objetivos y sistema particular (interpretación teleológica y sistemática). En función de estas premisas, el criterio de aplicabilidad recogido en los Reglamentos es la existencia de conflictos de Leyes internos o transfronterizos; ocurre así que una situación será interna (y regulada por el Derecho Interregional) si solo genera conflictos exclusivamente internos.

Desde este planteamiento, se analizan en el libro *El espacio del Derecho Interregional tras los Reglamentos de la Unión Europea sobre familia y sucesiones mortis causa* (publicado por el Justicia de Aragón) los distintos supuestos (más de 40 diferentes) que dan lugar a la aplicación del Reglamento correspondiente o del Derecho Interregional. Especial consideración merecen tres asuntos.

El primero se refiere al tradicional derecho de usufructo viudal aragonés que “corresponde a los cónyuges sometidos al régimen económico matrimonial de dicha Compilación, aunque después cambie su vecindad civil, con exclusión en este caso de la legítima que establezca la ley sucesoria” y “al cónyuge superviviente cuando el premuerto tuviese vecindad civil aragonesa en el momento de su muerte” (art. 16.2. I y III C.C., respectivamente).

Como ejemplo de las interacciones constantes entre el Derecho Interregional y el europeo, resulta que en aplicación del canon de coherencia recíproca en la aplicación de los distintos Reglamentos, si una sucesión es exclusivamente interna pero para la determinación del régimen económico matrimonial se recurre al Reglamento 2016/1103, no es posible aplicar el mecanismo de adaptación de Leyes aplicables prevista por el Derecho interno (art. 16.2.I CC). Otro ejemplo: si la Ley sucesoria aragonesa fuese aplicable en función del Reglamento

(conflicto transnacional que conduce a la aplicación la Ley de la vecindad civil aragonesa del causante), los derechos sucesorios del cónyuge serán establecidos por el Derecho aragonés, pero no tendrían cabida las adaptaciones contempladas en el art. 16.2 párr. III C.C. porque no están contempladas en el Reglamento de sucesiones *mortis causa*.

El segundo asunto trata sobre la aplicabilidad del Reglamento 2016/1104 de 24 de junio de 2016 en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas. El diseño de un concepto autónomo de lo que son uniones registradas se fundamenta sobre dos ejes: el registro de la unión de dos personas es obligatorio y se refiere a las relaciones patrimoniales de los miembros de la unión registrada entre sí y con terceros (art. 3.1 a y b, respectivamente). De ello resulta que, aunque las parejas registradas en Aragón cumplirían con el primero de los requisitos (al igual que el 50% de Autonomías donde el registro es obligatorio), en ningún caso la mera inscripción en Registros administrativos (autonómicos o municipales) cumpliría suficientemente con que el régimen patrimonial de la pareja esté registrado para que tenga efectos frente a terceros.

La conclusión es que el caos plurinormativo español en esta materia, que afecta tanto a la determinación de la norma de conflicto aplicable a las uniones no matrimoniales como a diferencias fundamentales sobre la regulación material, aleja la posibilidad de aplicar el Reglamento europeo a parejas reguladas por el Derecho español.

La tercera consideración afecta al proceso de individualización del Derecho Territorial español aplicable. Los supuestos en los que un Reglamento remite al ordenamiento plurilegislativo español se solucionan con el método indirecto/subsidiario: llamado el Derecho estatal a ser aplicable, la individualización del Derecho foral queda en manos del Derecho español. Pero ocurre que la única norma susceptible

de realizar esta labor es el art. 16.1.1 C.C. por lo que la vecindad civil del sujeto modulará la aplicación de la conexión personal (nacionalidad, respecto de españoles) cuando se utilizan en los distintos Reglamentos. Para el resto de supuestos en los que los Reglamentos remitan al ordenamiento jurídico español, no existen normas españolas de individualización y se deberán utilizar las soluciones subsidiarias previstas en ellos.

Esta estructura provoca, por ejemplo, que la aplicación del Reglamento en materia de régimen económico matrimonial a nacionales españoles (aunque los casos serán “exclusivamente internos” normalmente, pueden existir conflictos externos en función de la distinta vecindad de los cónyuges y una residencia inmediatamente posterior a la celebración del matrimonio en el extranjero, regresando más tarde a España) supondría, de no existir capitulaciones, la aplicación de la Ley de su residencia habitual común (art. 22) y tras el proceso de individualización, el régimen matrimonial de estas dos personas será el Derecho Territorial de su residencia habitual, con independencia de cual sea su vecindad civil. Por comparación, si no es aplicable el Reglamento sino el Derecho Interregional, la primera de las conexiones a utilizar es la de su vecindad civil común cuyo Derecho será el aplicable a su relación económica matrimonial o, de no existir esta ley personal común, en función del resto de conexiones (art. 16 y 9.2 CC).

Para finalizar, un último apunte: el legislador español se queda paralizado siempre que se trata de sentar la estructura plurilegislativa del Estado; su inacción, histórica, nos ha llevado al momento presente donde el modelo territorial español está gravemente degradado. Pero actúe o no el legislador estatal, lo quiera o no, que se va a transformar el Derecho Interregional no supone ninguna adivinación sino lo que va a acontecer ante la nueva realidad imparable de la Unión Europea.

**Dr. José Javier Pérez Milla**  
*Profesor Titular de Derecho Internacional Privado*  
*Universidad de Zaragoza.*



# INFORME ANUAL DE MENORES DEL JUSTICIA DE ARAGÓN, 2018



Este informe viene mandatado por la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón que, en su art. 8.4, establece: “El Justicia de Aragón... presentará anualmente un informe sobre Menores, con especial referencia a los quienes están en el Sistema de Protección y Reforma”.

Como novedad, y en coherencia con el compromiso del Justicia por la infancia aragonesa, este año se ha realizado un enfoque más amplio e integral de la misma. Se hace referencia a las quejas presentadas en esta Institución, y a las actuaciones del Gobierno de Aragón, (en su vertiente de Protección y Reforma); y, por primera vez, se da visibilidad a las actuaciones que en esta materia desarrollan las administraciones locales, desde una perspectiva de preven-

ción, abordaje de situaciones de riesgo, promoción y participación.

Por ello, se invitó a las Comarcas de Aragón y a las “Ciudades Amigas de la Infancia”, para que aportasen sus intervenciones más significativas relacionadas con la infancia y adolescencia, así como retos y propuestas para mejorar la situación.

El informe consta de cuatro grandes apartados: las quejas presentadas al Justicia de Aragón en esta materia; las actuaciones y datos del Gobierno de Aragón sobre protección y menores en conflicto social; el trabajo desarrollado por Entidades Locales; y las sugerencias y consideraciones que realiza el Justicia de Aragón para la mejora de la situación de la Infancia en Aragón.

Los expedientes abiertos se mantienen en el nivel de años anteriores (59) y sí que han aumentado las sugerencias realizadas (7). Las problemáticas, más habituales, sobre las que se presentan las quejas son: relaciones familiares, protección y reforma y discapacidad. Además, también se han abordado cuestiones relacionadas con menores extranjeros no acompañados.

Respecto a la valoración del sistema de atención a la infancia y adolescencia, destaca la reforma del sistema de acogida residencial de menores, incluyendo los acogimientos familiares y los realizados a menores migrantes no acompañados. Aspecto que presenta un reto importante, para las administraciones y también para el conjunto de la sociedad.

Con relación al trabajo realizado por las comarcas y ayuntamientos, se constata el impacto de la despoblación en este colectivo tan vulnerable; a la vez que se evidencia la enorme importancia de las actividades realizadas con la Infancia en las comarcas y municipios con escasa población. Es fundamental escuchar y promover una participación activa de la infancia y juventud en el medio rural, tanto desde una perspectiva de derechos como de rentabilidad social.

Para acceder al informe completo: [http://www.eljusticiadearagon.com/gestor/ficheros/\\_n008269\\_Informe-Menores2018.pdf](http://www.eljusticiadearagon.com/gestor/ficheros/_n008269_Informe-Menores2018.pdf)

**Andrés Esteban**  
Asesor del Justicia de Aragón

Redacción:	Edificio Pignatelli • Paseo María Agustín, 36 • 50071 Zaragoza • Teléfono: 976 713 214 • e-mail: ada@aragon.es
Director de la Publicación:	Julio Embid López • Director General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario
Secretaría:	Patricia Asensio Moreno • Jefa de Servicio de Estudios Autonómicos
Consejo de Redacción:	Ángel Dolado Pérez • Justicia de Aragón Javier Hernández García • Lugarteniente del Justicia de Aragón María Jesús Lite Martín • Secretaria General del Justicia de Aragón Mario San Miguel Amo • Asesor de Comunicación del Justicia de Aragón Elena Marquesán Díez • Asesora Técnica de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario. M <sup>a</sup> Belén Corcoy de Febrer • Asesora Técnica de la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario. Jorge Ortilles Buitrón • Presidente de la Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de Aragón Carmen Bayod López • Catedrática de Derecho Civil de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza F. Javier Alcalde Pinto • Vicepresidente del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Aragón
Acceso a la publicación digital:	<a href="http://www.estatutodearagon.es">www.estatutodearagon.es</a> • <a href="http://www.eljusticiadearagon.com">www.eljusticiadearagon.com</a> • <a href="http://www.unizar.es/derecho">www.unizar.es/derecho</a>
Maquetación:	DosCuartos/
Depósito Legal:	Z-299-2009
ISSN:	1889-268X

La Dirección y el Consejo de Redacción se responsabilizan plenamente de los editoriales. Los distintos artículos recogen opiniones personales, con su correspondiente fundamentación. Actualidad del Derecho en Aragón. Todos los derechos reservados. El contenido de esta publicación no podrá utilizarse con fines comerciales sin expresa autorización, incluyendo reproducción, modificación o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier medio, modo o formato.



el Justicia de Aragón



**GOBIERNO DE ARAGON**