

CRÓNICA PARLAMENTARIA DE LA IX LEGISLATURA (2015-2019) EN LAS CORTES DE ARAGÓN(*)(**)

OLGA HERRÁIZ SERRANO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. UN ESCENARIO POLÍTICO Y JURÍDICO NOVEDOSO: 1. Los resultados de las elecciones autonómicas de mayo de 2015 y sus consecuencias en las Cortes de Aragón: A) La polémica originada por la disolución de las Cortes de Aragón en el decreto de convocatoria de elecciones autonómicas de 30 de marzo de 2015. B) Los resultados electorales. 2. La aprobación del nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón.– III. LOS PRINCIPALES DEBATES POLÍTICOS DE LA LEGISLATURA: 1. Los debates de política general. 2. Los debates surgidos como consecuencia del estudio de determinados asuntos: la proliferación de comisiones especiales.– IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LAS CORTES DE ARAGÓN: 1. Los derechos sociales. 2. Leyes económico-financieras o tributarias. 3. Leyes de contenido administrativo o institucional. 4. El resto de leyes aprobadas durante la IX Legislatura.– V. LA ACTIVIDAD DE CONTROL SOBRE EL EJECUTIVO AUTONÓMICO.– VI. ELECCIÓN DE AUTORIDADES.– VII. LA CONFLICTIVIDAD CON EL ESTADO A PROPÓSITO DE LA LEGISLACIÓN APROBADA POR LAS CORTES.– VIII. CONCLUSIÓN.– IX. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN: El presente trabajo repasa la actividad desarrollada por las Cortes de Aragón en la IX Legislatura (2015-2019), dando cuenta del ejercicio de sus funciones legislativa, de control y de elección de autoridades, principalmente. Se resaltan el nuevo escenario político tras las elecciones autonómicas celebradas en mayo de 2015 y sus consecuencias en el Parlamento. Asimismo, se destaca la aprobación del nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón de 2017, que ha introducido algunas herramientas para favorecer la transparencia de la institución y la participación de los ciudadanos en sus procedimientos.

Palabras clave: Cortes de Aragón; IX Legislatura; elecciones autonómicas de mayo de 2005; Reglamento de las Cortes de Aragón; crónica parlamentaria.

ABSTRACT: *The present paper reviews the activity carried out by Aragon Parliament in the IX legislature (2015-2019), giving an account of the exercise of its legislative,*

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 1 de octubre de 2019 y evaluado favorablemente para su publicación el 25 de octubre de 2019.

(**) El presente trabajo se inscribe dentro de las actividades del Grupo consolidado de investigación ADESTER (Estudios Territoriales), reconocido por el Gobierno de Aragón (BOA núm. 58, de 20 de abril de 2005).

control and election functions, mainly. The new political scenario after the regional elections held in May 2015 and its consequences in Parliament are highlighted. Likewise, the approval of the new Regulation of Aragon Parliament of 2017, which has introduced some tools to favor the transparency of the institution and the participation of citizens in its procedures, stands out.

Key words: Aragon Parliament; IX Legislature; Autonomous elections of May 2005; Regulation of Aragon Parliament; parliamentary chronicle.

I. INTRODUCCIÓN

La legislatura de la que damos cuenta, la que hace la número IX en las Cortes de Aragón, se ha caracterizado por la existencia de un gobierno en situación de minoría parlamentaria tras suscribir el Partido Socialista un acuerdo de gobernabilidad con Chunta Aragonesista y no suceder lo mismo con la tercera fuerza de izquierdas necesaria para alcanzar la mayoría absoluta, Podemos Aragón, que prefirió apoyar la investidura e ir negociando cada decisión o cada iniciativa con posterioridad. La realidad de que únicamente una minoría parlamentaria (20 diputados) respaldaba con seguridad al ejecutivo se ha puesto en evidencia en multitud de ocasiones, pero significativamente con motivo de la tramitación de cada una de las tres leyes de presupuestos de la legislatura. Tres y no cuatro porque, en la situación de «equilibrio inestable» que la caracterizó (1), la cuarta no llegó a tramitarse precisamente por la misma razón: la dificultad de alcanzar un acuerdo entre el Partido Socialista y Podemos Aragón ante las diferencias existentes entre ambos en algunas políticas.

No obstante, la misma circunstancia descrita ha propiciado un mayor protagonismo del Parlamento frente a legislaturas anteriores. El Gobierno autonómico, a través de su correa de transmisión en la Cámara que son los grupos parlamentarios que le apoyan, no controlaba la mayoría de votos en los órganos parlamentarios, ni podía decidir los órdenes del día de las Comisiones, ni tenía el control de la creación de nuevos órganos, tales como comisiones especiales, entre otras cosas. Significativamente, en la IX Legislatura, el ejecutivo aragonés ha tenido que contar con la autorización de la Comisión de Hacienda de las Cortes para llevar a cabo determinadas modificaciones presupuestarias tras la introducción de dicho mecanismo de control en la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2016, reiterado en las leyes de presupuestos posteriores. Todas ellas son manifestaciones del nuevo escenario político, caracterizado, en primer lugar, por la irrupción de dos nuevos partidos (Podemos Aragón y Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía) y, en segundo término, por la ya comentada minoría parlamentaria de apoyo al Gobierno.

(1) Así la calificó certeramente BERMEJO LATRE (2018: p. 131).

En las páginas que siguen, tras describir los resultados de las elecciones autonómicas celebradas en mayo de 2015, que alumbraron la IX Legislatura y definieron el peso político de cada uno de los actores, analizaremos el factor jurídico que ha propiciado asimismo otros de los cambios a que hemos asistido. Nos referimos a la aprobación en 2017 de un nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón (en adelante, RCar) que ha derogado al anterior de 1997 y que ha significado dotarse de un nuevo marco jurídico en el que se trataron de potenciar la transparencia de la institución y los cauces de participación ciudadana. Después de comentar el nuevo escenario político y jurídico, daremos cuenta de la actividad llevada a cabo en el seno de las Cortes de Aragón entre junio de 2015 y marzo de 2019, sistematizada por funciones. Terminaremos esbozando alguna conclusión en los albores de la X Legislatura, recién estrenada.

II. UN ESCENARIO POLÍTICO Y JURÍDICO NOVEDOSO

1. Los resultados de las elecciones autonómicas de mayo de 2015 y sus consecuencias en las Cortes de Aragón

A) La polémica originada por la disolución de las Cortes de Aragón en el decreto de convocatoria de elecciones autonómicas de 30 de marzo de 2015

La convocatoria de las elecciones autonómicas para el 24 de mayo de 2015 se hizo por medio de un Decreto no exento de polémica. En efecto, era la segunda vez en que se convocaban elecciones autonómicas tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón llevada a cabo en 2007, que incorporó en su artículo 52 la facultad presidencial de disolver las Cortes de forma anticipada al término natural de la legislatura y con capacidad para iniciar una nueva de cuatro años, no vinculada al límite del mandato de la anterior. Por eso llama la atención que el Decreto de 30 de marzo de 2015 diera una solución distinta al Decreto de 28 de marzo de 2011, de convocatoria de las elecciones autonómicas anteriores.

El origen de la polémica radica en la falta de adaptación del artículo 42 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General tras la incorporación en muchos Estatutos de Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE de la facultad de disolución presidencial plena de las respectivas Asambleas legislativas, cuando el objetivo, además, sea hacer coincidir las elecciones autonómicas con las locales (2). Así, la Comunidad Autónoma de Aragón había amparado en 2011 su convocatoria electoral

(2) Vid. HERRÁIZ SERRANO (2015: *in totum*).

genéricamente en el artículo 42 LOREG, además de en su propia normativa, sin cita del apartado concreto de aquel precepto habida cuenta que ninguno de los tres que lo componen se ajustaba a la situación y, por tanto, en dicha convocatoria no acordó la disolución de las Cortes de Aragón (3). Sin embargo, en la de 2015, justificó la disolución «técnica» de estas como si se tratase del ejercicio de la facultad presidencial de disolución anticipada de la Cámara (4).

Como la doctrina ha puesto de manifiesto, una cosa es disolver y, en consecuencia, convocar elecciones y otra, bien distinta, convocar elecciones y, por tanto, disolver. En 2015, a los efectos que aquí comentamos, Valencia, Baleares, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Navarra se habían sumado a las Comunidades de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía en cuanto a la posibilidad de anticipar el término de la legislatura y abrir un nuevo mandato de cuatro años, por lo que las elecciones autonómicas en aquellas pueden llegar a quedar desvinculadas de la fecha de convocatoria de las elecciones locales y de las restantes autonómicas.

Con las reformas estatutarias que lo propiciaron, consiguió eliminarse una rémora a la autonomía de muchos territorios, que carecía de sentido (5), secuela de aquella dualidad entre Comunidades de autogobierno más y menos pleno, haciendo posible una futura disparidad de calendarios electorales.

No obstante, mientras esas Comunidades no hagan uso de su facultad de disolución anticipada, es lícito que pretendan garantizar la coincidencia de sus propios comicios con los locales por razones de ahorro del gasto electoral, careciendo de sentido que se interprete el artículo 42.1 LOREG en unos términos que parecerían hacer obligatoria la disolución de la Asamblea. Parafraseando a ARCE JANÁRIZ (aunque él llegue a una solución distinta de la que aquí se propugna), podríamos afirmar que dicho precepto no se está refiriendo a la disolución técnica, sino a la política o, lo que es lo mismo, a la potestad de alterar el calendario electoral fijado legalmente, que requiere atribución normativa expresa. La otra, «la disolución como mero efecto de la convocatoria de elecciones en la fecha legalmente ordenada no requiere apoderamiento específico», sino que se considera «implícita en el poder de convocatoria electoral, con el que guarda una relación de mera instrumentalidad para garantizar

(3) La LOREG, regula, en su artículo 42, los requisitos generales de la convocatoria de elecciones, distinguiendo en sus tres apartados según los presidentes de los ejecutivos autonómico hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico (apartado 1), no hagan uso de la facultad de disolución anticipada (apartado 2), o no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada (apartado 3).

(4) Vuélvase sobre HERRÁIZ SERRANO (2015: p. 88).

(5) Vid. BAR CENDÓN (1989: p. 305).

la adecuada y ordenada sucesión de mandatos representativos» (6). Además, añadiríamos nosotros, la disolución técnica ha sido inusual en nuestros Parlamentos autonómicos y, en particular, lo había sido hasta 2015 en las Cortes de Aragón, al ser voluntaria, pues perfectamente el presidente del ejecutivo autonómico puede no acordarla para mantener «intactos» el mayor tiempo posible los poderes de la Asamblea frente a las limitaciones que encierra la entrada en juego de la Diputación Permanente, y reducir así la actuación de esta al lapso que media entre el día de las elecciones y la constitución de la nueva Cámara.

En cualquier caso, repárese en que, si se opta por la disolución de la Cámara, en tal caso no se está haciendo uso de la facultad de disolución anticipada en sentido estricto, con lo que no es aplicable el art. 42.1 LOREG, que se citaba expresamente en la exposición de motivos del Decreto de 30 de marzo de 2015, de la Presidenta de Aragón (BOA y BOE 31 marzo) para justificar aquella decisión que se adoptaba por primera vez en la historia de las Cortes de Aragón.

Es más que evidente que la redacción del artículo 42 LOREG estaba pensada para cuando la facultad de disolución anticipada era patrimonio exclusivo del País Vasco, Galicia, Cataluña y Andalucía, cuyo calendario electoral ya era independiente del de las elecciones locales, pero la extensión de la primera a un mayor número de Comunidades, unido al hecho de que estas puedan seguir queriendo la coincidencia de celebración de sus elecciones con las municipales mientras no hagan uso de aquella potestad, hace recomendable la revisión del precepto al que nos referimos. De lo contrario, seguiremos asistiendo al difícil equilibrio entre respetar la letra del artículo 42 LOREG y no disolver siquiera técnicamente el Parlamento autonómico, aun a costa de no citarlo en el respectivo decreto de convocatoria o de invocar únicamente la propia normativa dictada por la Comunidad.

B) Los resultados electorales

Con una participación ligeramente superior a la de los comicios precedentes de 2011 (68,27% frente al 67,9%), el PP ganó las elecciones al obtener el 27,5% de los votos (183.654) frente al 21,4% del PSOE (143.096), al 20,5% de Podemos (137.325), al 9,4% de Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (62.907), al 6,8% del Partido Aragonés (45.846), al 4,5% de Chunta Aragonesista (30.618) y al 4,2 de Izquierda Unida de Aragón (28.184). En escaños, el PP obtuvo 21 frente a los 30 de 2011; el PSOE bajó de 22 a 18; el Partido Aragonés (PAR) pasó de 7 a 6; Chunta Aragonesista perdió 2,

(6) Vid. ARCE JANÁRIZ (1999: p. 6).

quedándose con 2, e Izquierda Unida de Aragón pasó de 4 a 1. Irrumpieron por primera vez en la Cámara Podemos Aragón con 14 y Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía (C's) con 5 (7), pasándose así de la presencia desde 1983 de cinco partidos políticos o coaliciones electorales en las Cortes de Aragón (con la única excepción de la III Legislatura, en que hubo cuatro), a siete partidos en la IX (8).

En la sesión constitutiva de la IX Legislatura, que tuvo lugar el día 18 de junio de 2015, fue elegido presidente de las Cortes de Aragón José Antonio Cosculluela Bergua (G.P. Socialista) con 35 votos a favor (los de los grupos del arco parlamentario de la izquierda) y 32 votos en blanco. Por su parte, obtuvieron la vicepresidencia primera y segunda de la Mesa Violeta Barba Borderías (G.P. Podemos Aragón) y Antonio Torres Millera (G.P. Popular), con treinta y cinco y veintiún votos a favor, respectivamente, y once votos en blanco. Las secretarías primera y segunda de la Mesa recayeron, respectivamente, en Julia Vicente Lapuente (G.P. Socialista) con treinta y cinco votos y en Yolanda Vallés Cases (G.P. Popular) con veintiuno, que descabalgaron así al también candidato a una de las secretarías, Jesús Sansó Olmos, del G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, que obtuvo los cinco votos de su grupo, mientras que los seis diputados del PAR votaron en blanco (9).

No obstante, a diferencia de otras Legislaturas, en la IX la Mesa de las Cortes habría de conocer hasta dos cambios por muy diferentes circunstancias. El Grupo Parlamentario Podemos Aragón dijo prestar su voto a favor del candidato socialista a la Presidencia de la Cámara a cambio de que José Antonio Cosculluela Bergua renunciara al cargo de Alcalde de Barbastro, que también ostentaba. Un año después de su elección y ante la manifestación de este de querer seguir rigiendo el consistorio barbastrense, Podemos Aragón forzó el relevo del cargo de Presidente, postulando para el mismo a la diputada de su Grupo, Violeta Barba, que, en sesión plenaria celebrada el 15 de septiembre de 2016, fue elegida Presidenta de las Cortes de Aragón. Ese cambio motivó en cadena en esa misma sesión el de la vicepresidencia primera, para la que fue elegido el socialista Florencio García Madrigal (10). La otra vicepresidencia, la segunda, quedó tristemente vacante tras el fallecimiento repentino de Antonio Torres Millera en la primera semana de 2019, siendo elegido para sucederle, en sesión plenaria celebrada el 7 de febrero, el portavoz de hacienda del

(7) Véase también BERMEJO LATRE (2016: pp. 97-99).

(8) Vid. LATORRE VILA (2016: p. 122).

(9) Vid. *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón* (en adelante, DSCA), núm. 1, de 18 de junio de 2015.

(10) Vid. DSCA núm. 27, correspondiente al Pleno celebrados los días 15 y 16 de septiembre de 2016.

Grupo Parlamentario Popular, Antonio Suárez Oriz, al recibir el apoyo de 26 diputados, votando el resto en blanco.

En otro orden de cosas, los siete partidos representados en la Cámara aragonesa conformaron los seis grupos parlamentarios que permitía el Reglamento, al exigirse tres diputados para la formación de grupo propio, pasando CHA e IUA a integrarse en el Grupo Mixto, si bien, a mediados de la legislatura, tras la aprobación del nuevo Reglamento, las dos formaciones se constituyeron en agrupaciones parlamentarias dentro del Mixto (11).

Como se ha anticipado, aunque tanto Podemos Aragón, como CHA e IUA suscribieron acuerdos con el Partido Socialista para apoyar la investidura del cabeza de lista de este, Javier Lambán, como Presidente del Gobierno de Aragón, que salió adelante con 35 votos a favor y 32 en contra en la sesión plenaria que tuvo lugar el 3 de julio de 2015, solo CHA aceptó entrar en la coalición de gobierno. A propuesta de este último partido, se hicieron las designaciones de Consejero del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda y del resto de cargos públicos de esta consejería, así como del titular de la Dirección General de Política Lingüística en el Departamento de Educación, Cultura y Deporte. Por su parte, el Partido Socialista ocupó durante toda la legislatura las restantes ocho Consejerías.

2. La aprobación del nuevo reglamento de las Cortes de Aragón

La aprobación de un nuevo Reglamento de la Cámara constituyó, sin duda, un hito importante en la IX Legislatura. Algunas de las reformas introducidas han coadyuvado, junto con el mayor número de fuerzas políticas representadas y el carácter minoritario de la coalición de gobierno, a cambiar ciertas dinámicas del trabajo en las Cortes de Aragón.

Considerando el reglamento parlamentario como el instrumento técnico mediante el cual el proceso político se convierte en jurídico, como la proyección jurídico-constitucional de la potestad de autoorganización de las Asambleas legislativas, hay que admitir que concurrían múltiples razones (entre las que sobresalen la necesidad de un mayor acercamiento del Parlamento a la ciu-

(11) Como recuerda BERMEJO LATRE (2016: p. 97), las dos formaciones postularon una reforma puntual del Reglamento de 1997 para reducir el número mínimo de diputados exigidos para formar grupo parlamentario, pero, al contar con el solo apoyo del Grupo Socialista, la cuestión quedó diferida a los trabajos de reforma global del Reglamento que habrían de fructificar dos años después, sin modificación por cierto de este aspecto (art. 43.1 RCAR 2017), pero con el reconocimiento del derecho de los diputados incorporados al Mixto que pertenezcan a la misma formación política que, como tal, hubiese concurrido a las elecciones de constituirse en agrupación parlamentaria (art. 47), a la que se reconoce un *status* rebajado con respecto al grupo parlamentario, pero superior respecto del diputado individual.

dadanía y de fomentar la participación, la flexibilidad y la transparencia de la institución) para que, en la cronología de reformas institucionales de gran calado, a la operada en el Estatuto de Autonomía de Aragón en 2007, tuviera que seguirle la del reglamento de las Cortes de Aragón, como habían hecho otras muchas Comunidades Autónomas.

Por ello, en el nuevo escenario surgido tras la celebración de las elecciones autonómicas de 2015, la aprobación de un nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón aparecía como una asignatura pendiente de necesaria superación. No sólo porque la reforma estatutaria de 2007 hacía imprescindible incorporar algunas previsiones (12), sino también por la conveniencia de afrontar la puesta al día de unas disposiciones que o habían quedado desfasadas, o no se adaptaban a los tiempos (13), o simplemente se antojaban poco ambiciosas ante la demanda de mejores respuestas en el ejercicio de las funciones parlamentarias (14).

Así, en sesión celebrada el día 28 de junio de 2017, el Pleno de las Cortes de Aragón aprobó por unanimidad el nuevo Reglamento de la Cámara, culminando casi dos años de trabajos, que se desarrollaron principalmente en el seno de una Ponencia especial constituida al efecto. La misma tomó el relevo de la que, con idéntico fin, se había creado en la legislatura anterior y que había llegado a suscribir también una proposición de reforma completa que, sin embargo, no superó con éxito el resto de trámites parlamentarios por discrepancias políticas que llevaron a la suspensión de los trabajos y a la caducidad de la iniciativa con el fin de la VIII legislatura (15).

Si, como la doctrina subrayó, frente a las dos generaciones anteriores de reglamentos de los Parlamentos autonómicos, la tercera generación debía «ser aquella que, consciente de la flexibilidad posible en un escenario como el autonómico y consciente también de las profundas transformaciones sociales, políticas y tecnológicas, arriesgue un paso para incorporar procedimientos novedosos que faciliten la vigencia del Parlamento como instrumento de control y como espacio de publicidad y legitimidad política» (16), sin duda ninguna podemos tildar ya de tercera generación a muchos de los renovados reglamentos parlamentarios españoles y, entre otros, al aragonés de 2017. Entre las

(12) De revisión «obligada» y «tarea inaplazable» «para ajustar la norma rectora de la Cámara Legislativa a las disposiciones del Estatuto de Autonomía tras sus reformas» habla CALAFELL FERRÁ (2012: pp. 1 y 2).

(13) Necesidad ineludible de cualesquiera reglas de funcionamiento de los Parlamentos que aspiren a ser eficaces, según RIDAURA MARTÍNEZ (2006: p. 86).

(14) Vid. SORIANO HERNÁNDEZ (2007: pp. 235 y 236).

(15) Sobre dicha reforma *non nata* de 2013, su contenido y su contexto, cfr. HERRÁIZ SERRANO (2016).

(16) Así lo señalaba TUDELA ARANDA (1998: pp. 36-37).

herramientas con que este cuenta para permitir dar el salto cualitativo hacia una Asamblea del siglo XXI, figuran, en un lugar destacado, las propias de lo que se ha dado en llamar Parlamento abierto, como evolución asimismo del Parlamento digital (17).

En efecto, si el Parlamento abierto es la decantación lógica de la idea previa del gobierno abierto en respuesta a la crisis que afecta a la institución parlamentaria desde hace tiempo (18), el Reglamento de las Cortes de Aragón de 2017 ha sido el primero en caracterizar el Parlamento abierto como un derecho subjetivo de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, conformado por otros dos: el derecho a la transparencia de las Cortes de Aragón y el derecho a la participación en los procedimientos parlamentarios que tramiten (19). Aunque en el Reglamento del Parlamento vasco de 2008 ya se configuró como derecho el de acceso a los documentos parlamentarios (20), es el de las Cortes de Aragón el primero en caracterizar la participación ciudadana también como derecho subjetivo y en calificar a la reunión de ambos como «derecho de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma a relacionarse con el Parlamento» (art. 300.1). Eso sí, se trata de un derecho de configuración legal en la medida en que su contenido viene dado por el Reglamento de las Cortes de Aragón y sus normas de desarrollo.

En cuanto al derecho a la transparencia y, por tanto, a las obligaciones de información activa que asume el Parlamento aragonés, el nuevo Reglamento ha ido más allá de las de publicidad que pesan sobre sus actos materialmente administrativos en aplicación de la legislación en la materia. De hecho, ha optado por identificar una serie de contenidos adicionales sobre los que necesariamente deberá proporcionarse información actualizada, en formato electrónico y preferentemente reutilizable, a través del portal de transparencia de la institución, obligando asimismo a sistematizarla mediante métodos de búsqueda objetivos y de fácil acceso y comprensión.

(17) En la evolución que los Parlamentos han seguido en la aplicación de las TICs, RUBIO NUÑEZ y VELA NAVARRO-RUBIO (2017: p. 43 y ss) individualizan, certeramente, tres fases, correspondiendo la primera al denominado *Parlamento electrónico*, caracterizado meramente por el uso de la informática en la gestión administrativa y de la documentación parlamentaria. En la década de los noventa, el refuerzo de las TICs hizo surgir el bautizado como *Parlamento digital* en la medida en que estas comenzaron a ser aplicadas para la interacción entre representantes y representados y, por tanto, para la modulación de la voluntad política, con la irrupción del correo electrónico y de las webs parlamentarias. Por su parte, la era del *Parlamento abierto* en la que, actualmente, nos encontramos viene marcada por la utilización de las TICs para influir en la deliberación misma, haciendo partícipes a los ciudadanos de la promoción de iniciativas parlamentarias.

(18) Vuélvase sobre RUBIO NUÑEZ y VELA NAVARRO-RUBIO (2017: pp. 15 y 16).

(19) Véase HERRÁIZ SERRANO (2019: p. 255).

(20) Arts. 108 a 110 de su Reglamento.

Así, a través de su web, las Cortes de Aragón deben dar cuenta a la ciudadanía de su organización y funciones; de las obligaciones propias del estatuto de los diputados, incluidas sus percepciones y sus declaraciones de bienes y actividades; de toda la documentación administrativa asociada a la gestión económica, contable, presupuestaria y patrimonial, tales como contratos, licitaciones y convenios; de las decisiones de los órganos parlamentarios y las tramitaciones parlamentarias, de la relación de puestos de trabajo y el régimen retributivo del personal al servicio de las Cortes, incluidos los puestos de libre designación; de los currículos aportados por las personas propuestas para ocupar cargos públicos cuyo nombramiento corresponda a las Cortes, y de las cuentas bancarias de las que estas sean titulares (art. 302 RCar).

La segunda vertiente del derecho al Parlamento abierto conecta con el popularizado como derecho a saber de los ciudadanos. En efecto, para complementar la publicidad activa de la institución, se reconoce el derecho a pedir por escrito otra información que no se publique en el portal de transparencia de las Cortes de Aragón en la medida en que se ejerza por una persona mayor de catorce años, «a título individual o en nombre y representación de una persona jurídica legalmente constituida o de una organización o plataforma constituida para la defensa o promoción de intereses colectivos» (art. 304 RCar) (21). Sobre el procedimiento, causas de inadmisión y plazos para el ejercicio de este derecho, el propio RCar se remite a la normativa de transparencia (22). Sin embargo, las reclamaciones en materia de acceso que puedan formularse en vía administrativa contra las Cortes de Aragón no serán resueltas por el Consejo de Transparencia de Aragón, sino por la Mesa de las Cortes de Aragón, quien deberá dar conocimiento de ellas a la Junta de Portavoces, con carácter previo a su impugnación en vía contenciosa (art. 304.4 RCar).

Junto con la transparencia, el nuevo Reglamento ha apostado por hacer partícipes a los ciudadanos en la promoción de iniciativas parlamentarias, siguiendo la estela de Parlamentos que fueron pioneros, como el andaluz (23), o dieron un salto cualitativo en la configuración de la participación en las distintas funciones parlamentarias, como el valenciano y el extremeño (24). Contando con ese bagaje en el derecho parlamentario comparado, el Reglamento de las Cortes de Aragón de 2017 no solo ha previsto, como aquellos, las comparencias informativas de personas físicas o representantes de colectivos

(21) Vuélvase sobre HERRÁIZ SERRANO (2019: p. 257).

(22) En tal sentido, resultarán de aplicación los arts. 17 a 22 de la Ley estatal Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y los arts. 25 a 34 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

(23) Cfr. HERRÁIZ SERRANO (2016: pp. 77-80).

(24) Véase HERRÁIZ SERRANO (2016: pp. 89-98).

sociales (art. 163), las enmiendas de iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo (art. 165) y las preguntas ciudadanas (art. 266), sino que ha añadido las iniciativas de impulso de personas físicas o jurídicas en la forma de proposiciones no de ley (art. 270).

Aunque es cierto que, por respeto a la esencia del sistema representativo, las propuestas de enmiendas, preguntas o proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana deben ser asumidas, en unos plazos tasados, por un diputado, grupo o agrupación parlamentaria, según los casos, para poder ser tramitadas, también lo es que semejantes herramientas trascienden con creces el clásico derecho de petición a que se reconducían, básicamente, las posibilidades de participación ante las Cortes de Aragón. Y eso que, en esta Cámara, se admitió desde el Reglamento anterior la existencia de una Comisión permanente no legislativa para sustanciar las comparecencias de representantes de personas jurídicas o bien de personas físicas para informar de cualquier asunto, con lo que, en la actualidad, esta opción de acudir a la Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos (art. 81) convive con la posibilidad de hacerlo ante cualquier otra comisión permanente que esté tramitando un procedimiento legislativo en la fase de las llamadas audiencias, a que antes hemos hecho referencia (art. 163).

En realidad, no son solo las relativas al Parlamento abierto y a la participación las únicas novedades introducidas en el Reglamento de las Cortes de Aragón de 2017 de cuya aprobación damos cuenta en esta rúbrica, pero, por razones de espacio, únicamente señalaremos aquellas otras que, en el día a día del funcionamiento de la Cámara, han supuesto cambios significativos. Tal ha sucedido, por citar tres ejemplos destacados, con la conformación de los órdenes del día de las comisiones (25), con el reconocimiento del derecho a la constitución de agrupaciones parlamentarias en el seno del Grupo Mixto (26) o con la unificación de las ordenaciones del debate de las comparecencias

(25) La fijación del orden del día de las Comisiones ya no es competencia de los tres miembros de la Mesa de la Comisión (en la que normalmente están representados tres grupos parlamentarios) sino que se atribuye a la denominada Mesa ampliada de la Comisión, formada por los tres anteriores y los Portavoces de los grupos parlamentarios o agrupaciones parlamentarias no representados en aquella, adoptando sus acuerdos mediante voto ponderado (art. 69.3 RCar).

(26) En aplicación del ya citado art. 47 RCar, que reconoce el derecho de los diputados incorporados al Mixto que pertenezcan a la misma formación política que, como tal, hubiese concurrido a las elecciones de constituirse en agrupación parlamentaria, en la Mesa de las Cortes celebrada el 6 de septiembre de 2017 se conoció de los escritos firmados por los diputados de Chunta Aragonesista y de Izquierda Unida de Aragón, respectivamente, oficializándose así en dicha sesión la constitución de las dos agrupaciones parlamentarias (vid. BOCA 179, de 7 de septiembre). En el funcionamiento diario de las Cortes de Aragón, las ponencias legislativas y las ponencias especiales pasaron a estar compuestas por siete y no seis diputados como había sido hasta mediados de legislatura.

de miembros del gobierno, directores generales o cargos asimilados, con independencia de la mayor o menor representación del grupo parlamentario solicitante (27).

Enunciaremos otras novedades del Reglamento en las rúbricas que siguen, al hilo del relato de la actividad desarrollada en las Cortes de Aragón en los últimos años. No obstante, dejamos constancia también de que aún hay previsiones novedosas que, con ser de calado, se encuentran inéditas tras dos años de vigencia de la nueva norma rectora. Es el caso, en la función legislativa, del reconocimiento de la delegación de la competencia legislativa plena en las comisiones (art. 184 y ss.) o, en el ejercicio de la función de control, de la previsión de un debate monográfico en Pleno por cada período de sesiones, bien a propuesta de la Presidencia de las Cortes o del Gobierno de Aragón en razón de la existencia de diversas iniciativas parlamentarias sobre un mismo asunto, bien a propuesta de dos grupos parlamentarios o una quinta parte de diputados sin ese requisito previo, pero mediante escrito motivado (arts. 230 y 231).

Aunque no se hayan celebrado todavía debates monográficos en el sentido reglamentario del término, tuvieron lugar otros muchos a lo largo de la IX Legislatura como vamos a ver a continuación.

III. LOS PRINCIPALES DEBATES POLÍTICOS DE LA LEGISLATURA

1. Los debates de política general

Con excepción del año electoral, se celebraron debates de política general o sobre el estado de la Comunidad en 2016, 2017 y 2018.

El primer debate general de la IX Legislatura tuvo lugar los días 6, 7 y 10 de octubre de 2016 (cfr. DSCA núms. 29, 30 y 31, respectivamente) conforme al esquema tradicional de dedicar días distintos a la exposición de la comunicación del Presidente del Gobierno de Aragón, a las intervenciones de los grupos parlamentarios y al debate y votación de las propuestas de resolución presentadas por estos. Al ser el único debate que tuvo lugar bajo la vigencia del anterior Reglamento de la Cámara, se tramitó en una única sesión plenaria y el plazo para la presentación de propuestas de resolución fue solamente de dos horas tras la finalización del diálogo entre el Presidente y los portavoces de los grupos, manteniéndose suspendida la sesión plenaria aunque se reanudara el siguiente día hábil.

(27) Tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento, todo grupo parlamentario que solicite una comparecencia tendrá derecho a comenzarla y a disponer de un doble turno de intervención, sin distinción, como antes sucedía, entre grupos parlamentarios minoritarios o mayoritarios (arts. 239 y 241).

De las 651 propuestas de resolución presentadas, se calificaron 648 (*vid.* BOCA 111, de 18 de octubre), aprobándose 562, con la siguiente distribución: 132 del G.P. Popular; 15 del G.P. Socialista; 15 conjuntas de los GG.PP. Socialista y G.P. Mixto (CHA); 149 del G.P. Podemos; 91 del G.P. Aragónés; 114 del G.P. C's; y 46 del G.P. Mixto, 15 de CHA y 31 de IUA (BOCA 113, de 25 de octubre de 2016).

El segundo debate, celebrado ya conforme a los arts. 227 y ss RCar, se desarrolló en dos sesiones plenarias distintas, novedad precisamente de la nueva norma. Así, en la primera sesión celebrada los días 13 y 14 de septiembre de 2017 (como reflejan los DSCA núms. 51 y 52) tuvieron lugar, respectivamente, la intervención del Presidente y las de los Portavoces de los GG.PP. y, tras conceder un plazo de cuarenta y ocho horas para la presentación de propuestas de resolución, su debate y votación se incluyó en otra sesión plenaria distinta y convocada al efecto el día 21 de septiembre. En esa segunda ocasión, se presentaron 763 propuestas de resolución, se calificaron 760 (cuyo texto puede consultarse en el BOCA 183, de septiembre de 2017) y se aprobaron 584 (28).

Por su parte, el último debate sobre el estado general de la Comunidad Autónoma de la legislatura se desarrolló en un primer pleno celebrado los días 25 y 26 de septiembre de 2018 (*vid.* DSCA núms. 78 y 79), y un segundo convocado el día 4 de octubre. Tras el establecimiento, por Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 12 de septiembre, de unos cupos máximos de 5 propuestas de resolución por grupo parlamentario y 2 por cada diputado miembro para intentar limitar el número de las presentadas en años anteriores y tratar de seleccionar mejor los temas en que focalizar el impulso de las políticas gubernamentales, el número de las presentadas se redujo considerablemente. En concreto, se presentaron y calificaron 141 (*vid.* BOCA 277, de 3 de octubre de 2018), resultando aprobadas 108 (29).

Entrando en el contenido de los tres debates de política general celebrados y comenzando por las respectivas intervenciones iniciales del Presidente del Gobierno de Aragón, su estructura fue siempre la misma. El Presidente pasó revista cada año al estado de las políticas sociales (educación, sanidad, aten-

(28) Reflejamos las estadísticas de las aprobadas de mayor a menor representación parlamentaria: 149 del G.P. Popular; 5 del G.P. Socialista; 12 conjuntas de los GG.PP. Socialista y Mixto; 11 conjuntas del G.P. Socialista y de la A.P. CHA; 165 del G.P. Podemos; 88 del G.P. Aragónés; 115 del G.P. C's; 7 de la A.P. CHA y 32 de la A.P. IUA (BOCA 186, de 5 de octubre de 2017).

(29) Las aprobadas pueden consultarse en el BOCA 278, de 9 de octubre de 2018, respondiendo a la siguiente distribución: 34 del G.P. Popular; 18 del G.P. Socialista; 1 conjunta del G.P. Socialista y de la A.P. CHA; 23 del G.P. Podemos; 14 del G.P. Aragónés; 11 del G.P. C's; 3 de la A.P. CHA y 4 de la A.P. IUA.

ción a la dependencia y promoción de las libertades civiles (30)), declaradas como una prioridad de su ejecutivo, así como a los sectores económicos considerados estratégicos para la Comunidad (la logística, las energías renovables, el turismo y la agroalimentación), no sin antes reivindicar y expresar los logros que, año a año, se pormenorizaban tanto en el impulso a la transparencia, la participación y la que se denominaba austeridad responsable, como al aragonismo, que se calificaba de «moderno, exigente y leal a un tiempo con España» (31). En cuanto a esto último, clarísimo guiño sin duda a sus socios de coalición de gobierno, Chunta Aragonesista, según los años se fue dando cuenta de la normalización de la relación con el Estado a través de la Comisión Bilateral de Cooperación; de la defensa de un sistema de financiación autonómica ajustada al coste real de los servicios y que tenga en cuenta las peculiaridades poblacionales de Aragón y, si fuera posible, del impulso al Acuerdo económico-financiero previsto en el artículo 108 de nuestro Estatuto; de la defensa de las competencias de Aragón ante el Tribunal Constitucional; del compromiso por alejar cualquier amenaza de trasvase del Ebro, así como por colaborar con el Estado en la búsqueda de soluciones alternativas para las cuencas mineras o en el impulso de infraestructuras estratégicas para Aragón (tales como el ramal Zaragoza-Teruel-Sagunto del Corredor Cantábrico-Mediterráneo o la ansiada reapertura de la línea internacional de Canfranc).

En los tres discursos del Presidente, no faltaron tampoco las estadísticas acerca de los proyectos de ley remitidos cada año a las Cortes, así como de todas las iniciativas de control sustanciadas ante la Cámara (comparecencias del Presidente del Gobierno ante el Pleno, comparecencias de los consejeros en Pleno y Comisión, interpelaciones, preguntas y solicitudes de información atendidas). Igualmente el colofón a los discursos se refería siempre a la reforma del marco institucional y de la administración en Aragón (32), y a la situación

(30) Bajo la denominación de la defensa y promoción de los derechos civiles, encadró el Presidente la remisión sucesiva, a lo largo de la legislatura, de los proyectos de ley de Renta Social Básica de Aragón (caducado tras la falta de acuerdo político); de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón (Ley 4/2018, de 19 de abril); de voluntariado de Aragón (Ley 6/2018, de 28 de junio); de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón (Ley 7/2018, de 28 de junio); de Memoria Democrática de Aragón (Ley 14/2018, de 8 de noviembre); de la actividad física y el deporte en Aragón (Ley 16/2018, de 4 de diciembre); y de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón (Ley 18/2018, de 20 de diciembre).

(31) Vid. BOCA 274, de 20 de septiembre de 2018, p. 20366.

(32) En el haber, cabe destacar la aprobación de la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, o la remisión del proyecto de ley de creación de la Comarca Central, que acabaría viendo la luz en los meses sucesivos al último debate como Ley 8/2019, de 29 de marzo. Sin embargo, en el ámbito de

de nuestra Comunidad en relación con España para declarar, en contraste a los intentos separatistas catalanes, que el Gobierno aragonés estaba «con firme voluntad de integración y diálogo (...), con la Constitución y las leyes» (33).

En respuesta a las tres comunicaciones del Presidente del Gobierno, intervinieron los distintos Grupos Parlamentarios, que tradujeron sus discursos en propuestas de resolución. Como se ha visto por los datos anteriores, la práctica parlamentaria había derivado en la presentación de «cuantas más propuestas mejor» con el reto no escrito de superar los guarismos año tras año, pero es un hecho que los debates se diversificaban y descafeinaban ante la imposibilidad de centrarlos en tres o cuatro temas importantes. Las propuestas de resolución formuladas en los debates sobre el estado de la Comunidad eran una oportunidad de repesca de todas las proposiciones no de ley presentadas por cada Grupo en los dos períodos de sesiones anteriores y que no les hubiesen sido aprobadas, lo que hacía de estos debates un *totum revolutum* sin criterios de selección de ningún tipo. Hay que aplaudir, por ello, el Acuerdo aprobado por la Mesa y Junta de Portavoces para el último debate sobre el estado general de la Comunidad que tuvo lugar en la legislatura, estableciendo cupos máximos de propuestas de resolución que obligaron a todos los Grupos a escoger muy bien los temas en que centrar las discusiones y a no reiterar sin más sus proposiciones no de ley del año parlamentario.

Por lo demás, en los tres debates el porcentaje de las propuestas de resolución aprobadas fue considerablemente alto, de un 86,5% en 2016 y de un 76,5% en 2017 y 2018, revelando sin duda el mayor problema de las iniciativas de impulso, como es la ausencia de consecuencias ante su incumplimiento a no ser la del desgaste del gobierno de turno.

2. Los debates surgidos como consecuencia del estudio de determinados asuntos: la proliferación de comisiones especiales

En la IX Legislatura de las Cortes de Aragón se constituyeron un total de ocho Comisiones especiales de estudio, siete de las cuales concluyeron sus trabajos con la aprobación del correspondiente Dictamen, y dos Comisiones de investigación.

la reforma de la administración, se remitieron a la Cámara y nunca se activaron proyectos de ley tales como el de organización y régimen jurídico del sector público autonómico de Aragón y el de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (ambos publicados en BOCA 160, de 23 de mayo de 2017); el de reorganización de competencias administrativas en materia de aguas (BOCA 168, de 21 de junio de 2017), o el de organización y uso estratégico de la contratación pública en Aragón (BOCA 266, de 3 de agosto de 2018).

(33) Vid. BOCA 179, de 7 de septiembre de 2017, p. 13592.

Dejando estas últimas para otra rúbrica del presente trabajo y ciñéndonos al primer tipo de Comisiones no permanentes, las de estudio, el Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 18 y 19 de febrero de 2016, acordó la creación de una Comisión especial de estudio sobre las políticas y recursos necesarios para acabar con la violencia machista, aprobándose sus conclusiones, tras casi dos años de trabajos, en el Pleno de 8 y 9 de febrero de 2018 (34). Además de algunos de los responsables de las políticas autonómicas y locales en materia de violencia de género (significativamente, la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales y la Directora del Instituto Aragonés de la Mujer), comparecieron ante dicha Comisión distintos profesionales (magistrados, abogados, trabajadores sociales, psicólogos, periodistas...) que atienden a las mujeres que son víctimas de malos tratos, algunos expertos y varias representantes de organizaciones feministas.

Las conclusiones de esta Comisión especial se estructuraron en cinco ejes de actuaciones que se consideran imprescindibles para hacer frente de una forma eficaz a la violencia machista: la coordinación (básicamente, entre todas las instituciones que ejercen competencias en la materia); la sensibilización (apostando por el desarrollo de campañas continuadas en el tiempo, accesibles y con atención específica a las mujeres de las zonas rurales y a las mujeres en situación de vulnerabilidad, pero también fomentando el asociacionismo de mujeres supervivientes o utilizando «los centros sanitarios y educativos de nuestra Comunidad Autónoma como plataformas informativas»); en tercer término, la prevención (entre otras medidas la Comisión insistía en educar en igualdad, en incorporar «en los proyectos educativos de los centros educativos contenidos específicos para prevenir las violencias machistas» o en «generar protocolos para la detección precoz de la violencia de género» tanto en esos mismos centros como en los sanitarios); en cuarto lugar, la protección (ámbito este en que se solicitaba la revisión del «protocolo de intervención para articular medidas de protección para las mujeres que no quieran denunciar», la revisión de «la gestión de los alojamientos de urgencia» o la revisión del acompañamiento a las mujeres víctimas que denuncian durante todo el proceso, para incluir profesionales «de la sanidad, del trabajo social, del derecho y de la psicología») y, finalmente, las medidas jurídicas (tales como evitar «los espacios de impunidad para los maltratadores, que pueden derivarse de las disposiciones legales vigentes en relación con el derecho de dispensa de la obligación de declarar, a través de las modificaciones legales oportunas», «suprimir la atenuante de confesión en delitos de violencia de género, cuando las circunstancias de los hechos permitan atribuir fehacientemente su autoría, siempre que se respeten los estándares de constitucionalidad en relación con

(34) Vid. la Resolución de creación en el BOCA 55, de 25 de febrero de 2016 y el Dictamen en el BOCA 223, de 12 de febrero.

el principio de igualdad, y asimismo a suprimir la atenuante de reparación del daño en los casos de violencia de género» o instando la modificación «del artículo 156 del Código Civil con objeto de que sea suficiente el consentimiento de un único progenitor para la intervención psicológica de los hijos menores en casos de violencias machistas»).

Cambiando de materia, dos fueron las comisiones especiales que se constituyeron para estudiar temas educativos. A solicitud del G.P. Popular, se elevó al Pleno de la Cámara la propuesta de creación de una Comisión especial de estudio sobre «políticas, medidas y recursos necesarios para acabar con el acoso escolar», que fue aprobada en la sesión de 17 y 18 de marzo de 2016 (35). Tras la celebración de catorce sesiones de trabajo y la comparecencia de otras tantas personas expertas en la materia o cuyos testimonios podían dar a conocer la realidad del acoso escolar, el Pleno de las Cortes aprobó el Dictamen de conclusiones en su sesión de 18 y 19 de mayo de 2017 (36). Sin ánimo de ser exhaustivos por falta de espacio, los diputados estructuraron sus propuestas de actuación dirigidas al ejecutivo autonómico en medidas generales y específicas y, dentro de estas últimas, en orientadas a la *prevención* de situaciones de acoso escolar y las dirigidas a la *intervención* una vez que este se ha identificado. Entre todos los requerimientos, figuraban en lugar muy destacado los que mandataban al Gobierno aragonés a reforzar la formación específica de toda la comunidad educativa en materia de acoso escolar; a crear un Observatorio aragonés por la convivencia y contra el acoso escolar (37); a constituir en cada centro educativo un Plan y un equipo de convivencia, y a aprobar un protocolo de actuación ante el acoso escolar donde, de manera clara y sencilla, se identifique el papel de cada uno de los actores de la comunidad educativa.

Hubo una segunda Comisión especial de estudio relacionada con la materia educativa y, más en concreto, sobre un Pacto por la Educación, que, aunque creada por el Pleno de las Cortes tres meses después de la relativa al acoso escolar (38), no fue constituida ni comenzó sus trabajos hasta el mes de enero de 2018, elevando sus conclusiones al Pleno en las postrimetrías de la legislatura, en marzo de 2019 (39). Las dificultades para ponerla en mar-

(35) Vid. BOCA 62, de 22 de marzo de 2016.

(36) Puede consultarse en BOCA 159, de 19 de mayo.

(37) Un año después se aprobó de hecho el Decreto 163/2018, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Observatorio Aragonés por la convivencia y contra el acoso escolar y se aprueba su reglamento.

(38) Resolución del Pleno de las Cortes de Aragón de 2 de junio de 2016, publicada en BOCA 85, de 9 de junio, y adoptada en cumplimiento del mandato contenido en la PNL núm. 49/15, aprobada por unanimidad en sesión plenaria de 9 de octubre de 2015.

(39) El Dictamen puede consultarse en BOCA 325, de 12 de marzo de 2019.

cha y alcanzar un acuerdo en su seno provinieron no solo de las diferencias ideológicas sino del hecho de que, tras quince meses de trabajos en los que comparecieron ochenta expertos, hubiera saltado por los aires la subcomisión que, con idéntica finalidad y con la de pactar una nueva ley de educación, se había constituido en el Congreso de los Diputados. En el caso de la comisión aragonesa, fueron llamados ocho expertos a comparecer, pero se pidió criterio y posición tanto a las 21 organizaciones y asociaciones que integran el Consejo Escolar de Aragón y que, en noviembre de 2016, habían firmado el documento «Pacto Social por la Educación en Aragón», como a otras entidades relacionadas con el sector.

Atendidas todas las aportaciones, el Dictamen de conclusiones aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón recogió, entre las bases del Pacto por la Educación, la apuesta por una serie de principios (se abundaba *in extenso* sobre las exigencias mínimas de equidad, calidad, participación real y comprometida de toda la comunidad educativa, así como de implicación, motivación y formación del profesorado). Además, se enumeraron los acuerdos que fue posible alcanzar entre todos los Grupos sobre unos concretos ámbitos materiales, como son la educación infantil, la formación profesional, el medio rural y la financiación. Aunque a simple vista el Dictamen pueda resultar un documento de mínimos sobre los que difícilmente cabe la discrepancia, es importante resaltar que, a diferencia del ámbito nacional, pudiera alcanzarse el acuerdo entre las formaciones con representación parlamentaria en Aragón dadas las desavenencias ideológicas que siempre suscita la política educativa. Dicho de otro modo, seguramente el Dictamen no fue el mejor acuerdo, sino el único posible.

También exigió ingentes esfuerzos de negociación elaborar el Dictamen de conclusiones al término de los trabajos de la Comisión especial que se creó, literalmente, «para analizar los criterios que deben regir la transición energética en Aragón y, en particular, en lo concerniente a la continuidad de la central térmica de Andorra, que incluya una estrategia de desarrollo socioeconómico alternativo y un estudio de viabilidad del mismo». Se constituyó en las postrimerías de la legislatura tras conocerse el anuncio de ENDESA de que iba a proceder al cierre de la central en junio de 2020, ante la inviabilidad de hacer la inversión necesaria para cumplir las exigencias establecidas por la UE para el control de las emisiones de gases contaminantes (40). En la Comisión, comparecieron representantes de los agentes sociales, del comité de empresa, de la Plataforma de las subcontratas, de colegios profesionales, de comunidades de regantes, de clústeres de la energía y la automoción, de la

(40) El Acuerdo plenario de creación se tomó en la sesión de 4 de diciembre de 2018, BOCA 300, de 12 de diciembre.

Fundación Hidrógeno Aragón, de la Comisión Europea a cargo de la Plataforma de Regiones Mineras en Transición, de asociaciones medioambientales, y de la Universidad de Zaragoza, además, como no podía ser de otro modo, del Gobierno de Aragón y de la propia ENDESA.

Tras las maratónicas sesiones de comparecencias, pudo concluirse por unanimidad que resultaba cuestionable que el cierre de centrales como la de Andorra se inscriba en un contexto en el que, según el Plan energético nacional, se seguirá quemando carbón, si bien de importación, y en el que otros países comunitarios van a prolongar explotaciones semejantes por períodos más largos que España. Aun consciente de las consecuencias que el cierre tiene para el empleo y el conjunto de la actividad económica de varias comarcas turolenses, la Comisión quiso insistir en todas las fortalezas que tiene el territorio, enumerándolas una a una en el Dictamen, tratando de concienciar para que la transición energética sea aprovechada como una oportunidad de empleo y riqueza (41). Se insistía en que el consenso político y social serán imprescindibles para afrontar el proceso, razón por la cual se pactaron entre todos los Grupos Parlamentarios propuestas concretas sobre infraestructuras (de carreteras, ferroviarias, eléctricas, hidráulicas y de nuevas tecnologías); formación del capital humano; medidas para atraer inversión o desarrollar nuevos proyectos que sirvan de motor al territorio (tales como impulsar polígonos industriales ya existentes o crear un único polígono especializado en el Bajo Aragón histórico); y medidas de desarrollo económico general (dieciséis sugerencias de reactivación de la zona, entre las que sobresalían el impulso de la I+D+i en el ámbito del hidrógeno o el fomento del aprovechamiento de los muchos recursos endógenos, especialmente arcillas, alabastro, dolomías, carbonatos, leonarditas, aguas minerales, etc).

Analizados los trabajos de la Comisión, debe destacarse el enorme esfuerzo realizado por las siete fuerzas políticas con representación parlamentaria para orientar en positivo las consecuencias claramente dramáticas que ha tenido ya y tendrá en los próximos años para una parte del territorio aragonés una determinada decisión empresarial. Restan, sin embargo, mayores desvelos todavía en los próximos años de nuestros responsables políticos y agentes sociales para tratar de materializar el listado de sugerencias hecho por la Comisión de cara a mitigar los impactos negativos.

Para terminar esta rúbrica, daremos cuenta de las cuatro Comisiones especiales que se constituyeron en la IX Legislatura para estudiar distintos aspectos financieros y tributarios. En primer término, el Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 8 y 9 de octubre de 2015, acordó la constitución

(41) El Dictamen, aprobado en la sesión plenaria del 29 de marzo de 2019, puede consultarse en el BOCA 334, de 5 de abril.

de una Comisión especial de estudio sobre «El nuevo sistema de financiación autonómica» (BOCA 19, de 15 de octubre de 2015), a propuesta de los seis Grupos Parlamentarios, en cumplimiento de la PNL núm. 1/15. Aunque en principio se había marcado un plazo de seis meses para la terminación de sus trabajos, tras tres prórrogas, el Dictamen de conclusiones se aprobó en el Pleno de los días 14 y 15 de junio de 2018 (BOCA 256, de 18 de junio).

Esta Comisión especial desarrolló sus trabajos a la par que, a nivel estatal, lo hacía la Comisión de expertos para abordar las bases del futuro modelo de financiación autonómica surgida del acuerdo de la Conferencia de Presidentes de 17 de enero de 2017, titulado «Sostenibilidad del Estado del bienestar y reforma de la financiación autonómica». Precisamente por ello, fueron llamados a comparecer ante las Cortes de Aragón, entre otros, uno de los representantes del Estado en dicha Comisión de expertos (Ángel de la Fuente Moreno), así como los representantes de varias Comunidades Autónomas: Alain Cuenca García por Aragón; Santiago Lago Peñas por Galicia y Guillem López Casanovas por Illes Balears.

Si algo quedó claro de los trabajos de esta Comisión especial de estudio es que las Comunidades Autónomas de régimen común y, en particular, Aragón se enfrentan a una insuficiencia de recursos, habiéndose producido un desequilibrio en la evolución de los recursos y de los gastos entre Administración central y Comunidades Autónomas en perjuicio de estas últimas.

«Por lo que respecta a Aragón particularmente, esta Comisión Especial estima que no se han ponderado suficientemente las singularidades de nuestra comunidad que recuerda el Estatuto de Autonomía, y que la consecuencia ha sido abundar mucho en la población (siquiera en términos de población ajustada) y poco en la superficie, densidad, dispersión poblacional, etc., variables que condicionan la prestación de servicios en nuestro extenso territorio».

Por ello, esta Comisión especial de estudio reclamaba que el nuevo sistema de financiación, cuando lo haya, pondere mejor aquellas variables que determinan la población ajustada y que incrementan los costes del Estado del bienestar en la Comunidad Autónoma de Aragón, dotando a esta de más fuentes o herramientas de ingresos. Tras constatar que, en los últimos años, la mayor parte de las comunidades autónomas de régimen común han ejercido su responsabilidad fiscal y que la crisis económica les ha llevado a incrementar la parte de los impuestos que podían subir, se concluye que la asociación entre gastos autonómicos y tributos autonómicos es todavía insuficiente y que se debe propiciar un marco normativo que permita mejorar la capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas, tanto respecto de los tributos cedidos como de los propios. Entre otras propuestas, esta Comisión especial de las Cortes de Aragón sugería el establecimiento de un tramo específico autonómico del IVA o la aprobación por el Estado de una ley marco sobre impuestos ambientales

que dé seguridad jurídica para la creación de nuevos tributos propios por las comunidades autónomas.

Por último, destacaremos que la Comisión aragonesa reclamaba un sistema de financiación autonómica que «simplifique reduciendo el número de fondos y sea más transparente para hacerlo, en efecto, sencillo y comprensible por los ciudadanos». En este punto se aprovechaba para demandar que las Comunidades Autónomas del País Vasco y Foral de Navarra contribuyan al fondo básico de financiación de los servicios públicos y para recordar que el respeto al modelo multilateral de relaciones financieras con el Estado no impedía seguir reclamando el cumplimiento del convenio bilateral económico-financiero del art. 108 del Estatuto de Autonomía de Aragón, siquiera como complementario dentro del régimen común de financiación.

En íntima relación con la Comisión especial de estudio a que nos acabamos de referir, el Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada los días 15 y 16 de diciembre de 2016, aprobó una Resolución por la que se ratificaba el acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces de 7 de diciembre de 2016, de creación de una Comisión Especial de Estudio sobre la Deuda Histórica, en cumplimiento también de un mandato parlamentario, en este caso contenido en la Moción núm. 53/16 y aprobado por unanimidad (42). No obstante, la constitución efectiva de aquella no quiso hacerse hasta haber concluido los trabajos de la Comisión especial sobre el nuevo sistema de financiación por lo que el plazo de tres meses que los diputados se dieron para dictaminar sobre la deuda histórica no comenzó a contar hasta el 12 de febrero de 2019 y las conclusiones fueron aprobadas en la última sesión plenaria de la legislatura, celebrada el día 29 de marzo. Habida cuenta de que no había tiempo material para profundizar en la cuantificación de la deuda que se afirma España tiene con Aragón, los mayores esfuerzos se dedicaron a tratar de identificar los conceptos por los que se defiende la existencia de aquella y que se individualizaron en los siguientes:

- «— Disminución de la recaudación de tributos cedidos modificados por parte del Estado.
 - Legislación básica aprobada unilateralmente que supone un gasto o una falta de ingresos a la Comunidad.
 - Competencias transferidas insuficientemente dotadas —suponiendo destinar fondos propios detrayéndoselos a los aragoneses para otros conceptos.
 - Partidas presupuestadas no ejecutada de los presupuestos generales del Estado destinados a Aragón.
 - Baja dotación presupuestaria en los presupuestos generales del Estado de acuerdo con la realidad demográfica y territorial de Aragón.

(42) Puede consultarse la Moción en el BOCA 118, de 15 de noviembre de 2016, y el acuerdo plenario de creación de la Comisión en el BOCA 126, de 21 de diciembre.

- Extracción de recursos propios y naturales y afecciones a los mismos.
- Política fiscal desequilibradora de territorios.
- Repercusión de haber quedado excluidos de los fondos estructurales europeos (zona objetivo 1) y de los fondos de compensación.
- Sobrecoste que supone la prestación de servicios con la realidad aragonesa.
- Incumplimientos de acuerdos y convenios firmados entre el Gobierno de España y las instituciones aragonesas.
- Consecuencias sociales, económicas y territoriales de un modelo de estado desvertebrador y alejado del principio constitucional de solidaridad y equilibrio entre territorios.
- Afección de un sistema general de financiación de Comunidades Autónomas basado casi en exclusividad en la población.
- Repercusión por la falta de cumplimiento del Estatuto de Autonomía, especialmente en su artículo 108».

Los Grupos Parlamentarios se comprometieron en su Dictamen a «avanzar en el cálculo de las cuantías relativas a cada uno de los conceptos» para lo cual sugerían que, en la siguiente legislatura, se estableciera «un plan de trabajo concreto y limitado en el tiempo», que permita «alcanzar una cifra aproximada global de la deuda y abordar su reivindicación con el Estado en el menor tiempo posible».

En materia tributaria, fueron dos las Comisiones creadas para estudiar la aplicación en Aragón de otros tantos tributos, uno propio (el Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas) y otro cedido (el Impuesto de Sucesiones), si bien esta última, al mes de su constitución formal, acordó dar por finalizados sus trabajos a la vista de que PSOE y C's habían alcanzado extra parlamentariamente un acuerdo para la modificación del impuesto y el ejecutivo autonómico había anunciado el envío a las Cortes del consiguiente proyecto de ley, como efectivamente sucedió (43). Publicado en el BOCA 250, de 25 de mayo, daría lugar a la Ley 10/2018, de 6 de septiembre, de Medidas Relativas al Impuesto Sobre Sucesiones y Donaciones, de la que daremos cuenta en la siguiente rúbrica.

La segunda Comisión especial de estudio en materia tributaria tenía por objeto «la aplicación del Impuesto sobre la contaminación de las aguas (ICA) en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma». Creada en febrero

(43) Así, tras ser creada en sesión plenaria celebrada los días 22 y 23 de febrero de 2018 (vid. BOCA 226, de 26 de febrero), la vida de la Comisión especial de estudio «para la elaboración de un dictamen que analice la aplicación del Impuesto de Sucesiones en la Comunidad Autónoma de Aragón y considere la introducción de mejoras por las considerables diferencias en la aplicación del mismo con respecto a otras autonomías, y aligere la presión fiscal de los ciudadanos aragoneses en esta materia» discurrió entre su constitución el 5 de abril de 2018 y la suspensión indefinida de sus trabajos acordada, por unanimidad, el 9 de mayo de 2018.

de 2018 y constituida en mayo de 2018, concluyó sus trabajos en febrero de 2019 (44). A punto, no obstante, de saltar por los aires cuando se conoció por la prensa que, al margen de dicha Comisión de estudio, los partidos Socialista y Podemos Aragón se hallaban negociando los términos de la reforma, finalmente fue posible un acuerdo de mínimos entre todos los Grupos Parlamentarios. Sin embargo, al no haberse traducido en ninguna iniciativa legislativa, en el fondo demora la solución definitiva al Gobierno que ha salido de las urnas en las elecciones autonómicas de mayo de 2019. La inminencia de estas impidió un consenso mayoritario sobre los detalles, que hubiesen podido permitir articular una propuesta concreta de reforma. Así, ha quedado en el aire si el futuro ICA debiera o no desgajarse en un impuesto por la producción de agua residual a pagar por todo usuario del agua, excluyendo las actividades agrícolas y ganaderas, y una tasa autonómica por depuración a pagar donde el Gobierno de Aragón preste ese servicio. Hay que recordar que la sustitución del ICA actual por un sistema combinado de un impuesto (del que serían sujetos pasivos los ayuntamientos) más una tasa (por el servicio de depuración de aguas para aquellos usuarios a quienes se lo preste la Comunidad Autónoma) era el auspiciado por la Red del Agua Pública de Aragón y por Podemos Aragón.

En el Dictamen de la Comisión especial a que nos referimos, debatido en la sesión plenaria celebrada los días 7 y 8 de marzo de 2019, dejando imprejuizado si habrán de ser una o dos figuras tributarias, se apunta tan solo hacia la necesidad de que, para el cálculo de las tarifas, se diferencie entre usos domésticos o asimilados y usos industriales, así como en ambos casos, entre una cuota fija y una cuota variable. Se apostaba también porque se reduzca la cuota fija y se apliquen criterios de progresividad en la variable, estableciendo tramos de consumo para incentivar el ahorro y la adopción de buenas prácticas y aplicando reglas especiales para evitar los efectos indeseados que la tarificación progresiva puede provocar en los casos de hogares donde convivan un importante número de personas. Se insiste, asimismo, en que habrá de regularse una tarifa social, que reduzca la cuantía a pagar para los hogares vulnerables en los tramos bajos de consumo y, en cualquier caso, se apuesta porque la futura reforma del ICA aproxime la carga tributaria en Aragón a la media de España.

Subyacía bajo esta polémica sobre la aplicación del ICA el cuestionamiento que algunos partidos políticos han realizado a la política de depuración seguida por ejecutivos anteriores y que, en 2017, había motivado también la creación, a propuesta del G.P. Podemos Aragón, de una Comisión de

(44) La Resolución de creación puede verse en BOCA 224, de 14 de febrero de 2018 y el Dictamen fue publicado en BOCA 326, de 13 de marzo de 2019.

investigación para que estudiara, analizara y depurara las responsabilidades políticas si las hubiera, «sobre la organización, planificación, funcionamiento y gestión del saneamiento y depuración de aguas en Aragón», a la que nos referiremos con posterioridad.

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Tras dar cuenta de los debates surgidos en las Comisiones especiales creadas en las Cortes de Aragón, pasamos a la crónica de la actividad legislativa o, lo que es lo mismo, a la de la plasmación en textos legales de determinadas opciones políticas, también previo debate especializado en el seno, en este caso, de una ponencia. Resulta imposible realizar aquí un análisis en profundidad de las cincuenta y una leyes aprobadas a lo largo de toda la IX Legislatura por lo que nos limitaremos a sistematizarlas por bloques temáticos, dando cuenta somera de alguna opción significativa del legislador.

1. Los derechos sociales

Los dos grandes ámbitos en los que se concretó el grueso de la actividad legislativa, como no podía ser de otro modo dado el contexto de crisis económica que, con matices, caracterizó toda la legislatura, son el económico-tributario y el de los derechos sociales. Comenzando por este último, se aprobaron un total de diez leyes, que agruparemos, a su vez, según los temas en: relativas a menores, asistencia social, voluntariado, protección de los consumidores e igualdad.

En relación con la protección de los menores, se aprobó la Ley 5/2016, de 2 de junio, *de modificación de las Leyes 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, y 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón*, para matizar la prohibición de la entrada de menores en salas de fiesta o baile, discotecas y *pubs* cuando se trate de menores acompañados de sus padres o de quienes ejerzan la patria potestad o autoridad familiar, así como de mayores de dieciséis años, exclusivamente en ambos casos durante las actuaciones en directo de un espectáculo público.

En cuanto a la asistencia social entendida en sentido amplio, destacaremos la aprobación de tres iniciativas, tramitadas en paralelo. Nos referimos a la Ley 9/2016, de 3 de noviembre, *de reducción de la pobreza energética de Aragón*; la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, *de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios*

Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón; y la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, *de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario*. Procedentes las dos primeras de un mismo Decreto-Ley, el 3/2015, de 15 de diciembre, pero también de sendas proposiciones de ley del Grupo Podemos Aragón, la segunda fue recurrida de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno, dando lugar a un fallo del TC confirmatorio de la nulidad de algunas de sus medidas más llamativas, como se analizará en el epígrafe VII del presente trabajo. Quedaron en pie, no obstante, las definiciones legales de las situaciones de vulnerabilidad y de especial vulnerabilidad; la regulación básica de las ayudas de apoyo a la integración familiar y de las ayudas de urgencia; el mandato dirigido a los poderes públicos de proveer de una alternativa habitacional digna a toda persona o unidad de convivencia de buena fe en situación de vulnerabilidad que se vea privada de su vivienda habitual como consecuencia de un procedimiento de ejecución hipotecaria o de desahucio, así como otras medidas de cesión y uso de viviendas desocupadas que habrán de constar en un Registro creado al efecto.

Para complementar la ley anterior, se aprobó asimismo la Ley de reducción de la pobreza energética de Aragón, que contempla ayudas de urgencia para el pago de los consumos energéticos para aquellas personas que, por su situación de vulnerabilidad, no puedan afrontarlos, así como la celebración de convenios con las empresas de agua potable, de gas y de electricidad para tratar de evitar la interrupción de dichos suministros por falta de recursos económicos de las personas en situación de riesgo de emergencia social.

En tercer lugar, completa el paquete legislativo de la asistencia social la Ley 11/2016 citada, la cual, amparándose en la exclusión de los «servicios no económicos de interés general» del ámbito de aplicación de las directivas de contratos públicos, configura la acción concertada para la prestación de servicios de carácter social y sanitario en la Comunidad Autónoma como instrumentos organizativos de naturaleza no contractual, que se suscriben con entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro. Se sujetan, eso sí, a las debidas garantías de no discriminación, transparencia y eficiencia en la utilización de fondos públicos.

Pasando a la consideración del voluntariado, en la legislatura que analizamos se aprobó la Ley 6/2018, de 28 de junio, *del Voluntariado de Aragón*, que derogó la Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social. Los casi treinta años transcurridos y la aprobación de una ley estatal básica en la materia (Ley 45/2015) hacían necesaria una actualización de la regulación, destacando la nueva por incorporar a los menores a la actividad voluntaria; por reconocer por primera vez el papel de las empresas, las universidades u otros centros educativos como agentes promotores del voluntariado, así como

por prever el completo estatuto jurídico (derechos y deberes) tanto de las personas destinatarias de la acción voluntaria como de los propios voluntarios y de las entidades con voluntariado.

En materia de consumo, se aprobó una modificación puntual de la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón por medio de la Ley 4/2019, de 7 de marzo, que tuvo por objeto concretar que las administraciones públicas de Aragón podrán ejercer la acción popular «en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal» en procedimientos penales por hechos ocurridos en el ámbito de la comunidad autónoma y que afecten de manera grave a una amplia pluralidad de consumidores o usuarios. El caso detonante de la reforma tenía que ver con una estafa cometida por una cadena de clínicas dentales en Aragón y el entrecomillado es el inciso con que, en la ley, se pretendieron salvar las dudas de constitucionalidad sobre la competencia de una comunidad autónoma para prever el ejercicio de la acción penal por su Gobierno o Administración.

Para terminar con la síntesis de las leyes aprobadas durante la IX Legislatura de las Cortes de Aragón que cabe inscribir en el bloque temático de los derechos sociales, referiremos cuatro que persiguen la lucha contra la discriminación, bien por razón de sexo, por razón de orientación o identidad sexual o por discapacidad. Nos referimos a la Ley 7/2018, de 28 de junio, *de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón*; a las Leyes 4/2018, de 19 de abril, *de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, y 18/2018, de 20 de diciembre, *de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón*, así como, finalmente, a la Ley 5/2019, de 21 de marzo, *de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón*.

Por dar cuenta somera de algunas de las opciones que plasman, diremos que se dicta la primera en desarrollo de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, e intenta subrayar la transversalidad de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres asignando la competencia en esta materia al Departamento de Presidencia al que, en lugar de la consejería competente en materia de asuntos sociales, pasa a estar adscrito el Instituto Aragonés de la Mujer. Ello no obstante, se obliga a crear unidades de igualdad de género en todos los departamentos y organismos autónomos y, como órganos de cooperación y coordinación, una Comisión Interdepartamental para la Igualdad y un Consejo Aragonés por la Igualdad de Género. Asimismo, la ley repasa las principales políticas sectoriales, mandatando en cada una de ellas cómo habrá de garantizarse o promocionarse la igualdad de género.

En pos también de la lucha contra la discriminación, pero en esta ocasión por razón de la orientación o de la identidad sexual, se aprobaron las ya citadas Leyes 4 y 18/2018, en las que se consagran diversas manifestaciones del derecho a ser tratado conforme a la identidad o expresión de género declarada y se tipifican como infracciones administrativas distintas formas de violencia o discriminación contra las personas homosexuales, bisexuales, transexuales e intersexuales por el hecho de serlo. Otra ley que persigue la igualdad de oportunidades es la 5/2019, para las personas con discapacidad y, como sucede con las otras tres, la sistemática seguida es muy similar en la medida en que el texto legal va concretando las garantías de dicha igualdad en las distintas políticas sectoriales, destacando la salud, la educación, la formación y el empleo, los servicios sociales, la cultura, el turismo, el deporte y otras actividades de ocio.

2. Leyes económico-financieras o tributarias

En el bloque de las leyes económicas, financieras o tributarias, situamos veintiuna iniciativas aprobadas a lo largo de la legislatura. Junto a las leyes de presupuestos a excepción de los del último ejercicio en que no se aprobaron [Ley 1/2016, de 28 de enero, de *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016* (45); Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos para el ejercicio 2017, y Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos para el ejercicio 2018 (46)] y las respectivas leyes de acompañamiento a aquellos [Ley 10/2015, de 28 de diciembre, de *medidas para el mantenimiento de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón* (47); Ley 2/2016, de 28 de enero, de *Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón* (48), y Ley 2/2017, de 30 de marzo,

(45) Que estuvo a punto de ser impugnada ante el Tribunal Constitucional si bien las discrepancias sobre la homologación de las retribuciones del personal directivo de los organismos públicos, empresas públicas, fundaciones y consorcios, respecto de las retribuciones de los altos cargos y personal equivalente de la Comunidad Autónoma, quedaron solventadas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en el sentido publicitado por la Resolución de 24 de noviembre de 2016, de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno de Aragón (BOA 30 noviembre).

(46) Como puede comprobarse por las fechas, los tres presupuestos que sí se aprobaron lo hicieron tardíamente, lo que, unido al prematuro cierre contable año a año, dio lugar en la práctica a ejercicios presupuestarios excesivamente cortos, con las consiguientes limitaciones en la gestión diaria de las políticas sectoriales. Vuélvase sobre BERMEJO LATRE (2018: p. 131).

(47) A juicio de BERMEJO LATRE (2016: p. 100), esta norma terció «en el diálogo entre estabilidad presupuestaria y garantía de los derechos sociales a favor de estos últimos, mediante un aumento de los ingresos fiscales de la Comunidad Autónoma».

(48) Verdadera «ley ómnibus», como analiza pormenorizadamente BERMEJO LATRE (2017: p. 147).

de medidas urgentes en materia tributaria (49)], debemos incluir en este bloque cuatro leyes aprobatorias de suplementos de crédito (50).

Además, se aprobaron seis leyes de contenido económico heterogéneo durante la legislatura. En primer lugar, citaremos la Ley 12/2016, de 15 de diciembre, *de modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón*, por la que se autorizaba al Gobierno a aprobar ofertas públicas de empleo de carácter extraordinario que, dirigidas al personal del Servicio Aragonés de Salud, incorporasen las plazas ocupadas por interinos, todo ello con independencia de las plazas susceptibles de ser convocadas en el marco de la tasa de reposición y de lo establecido en la normativa presupuestaria estatal (51).

En segundo término, la Ley 1/2017, de 8 de febrero, *de medidas de racionalización del régimen retributivo y de clasificación profesional del personal directivo y del resto del personal al servicio de los entes del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón*, por la que se llevó a cabo una homologación retributiva tanto del personal directivo como del resto del personal laboral entre las distintas entidades que conforman aquel.

La tercera sería la Ley 3/2017, de 4 de mayo, por la que se modifica la Ley 7/2005, de 4 de octubre, *de horarios comerciales y apertura en festivos*, para adaptarla a la legislación básica estatal en cuanto a la liberalización de los horarios de aquellos locales comerciales de menos de 300 m².

Una cuarta Ley de este paquete fue la 8/2017, de 28 de septiembre, *de modificación de la Ley 7/2012, de 4 de octubre, de medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para garantizar la estabilidad presupuestaria*, que concretó los términos en que, durante la situación de incapacidad temporal, corresponde a la Administración abonar a su personal adscrito al régimen general de la Seguridad Social el complemento del cien por cien de las retribuciones.

(49) El plural no se corresponde con el objeto de la ley, reducido a una medida: mantener suspendido durante el ejercicio 2017 el impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable.

(50) Se trata de la Ley 9/2015, de 24 de septiembre, *por la que se concede un suplemento de crédito y por la que se autoriza al Consejero de Hacienda y Administración Pública la formalización de operaciones de endeudamiento a largo plazo*; la Ley 6/2016, de 29 de junio, *por la que se concede un suplemento de crédito para la financiación de ayudas de fomento de la actividad deportiva a los clubes deportivos de élite en la Comunidad Autónoma de Aragón*; la Ley 7/2016, de 20 de octubre, *por la que se concede un suplemento de crédito para la financiación de la enseñanza concertada*; y la Ley 8/2016, de 3 de noviembre, *por la que se concede un suplemento de crédito para la financiación de actuaciones de difusión publicitaria*.

(51) Su artículo único fue declarado inconstitucional y nulo por STC 82/2017, de 22 de junio.

En quinto lugar, la Ley 9/2018, de 28 de junio, *de modificación de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de coordinación de policías locales de Aragón*, tuvo el único propósito de precisar que la integración de la Escala Técnica (categorías de Subinspector e Inspector de policía) en el Grupo A2, cuando se carezca de la titulación académica para su acceso, lo será únicamente a efectos retributivos, pero, en este caso, en situación «a extinguir».

La sexta Ley que incluimos en este subgrupo es la Ley 1/2018, de 8 de febrero, *de diálogo social y participación institucional en Aragón*, que regula la participación de los ciudadanos que se canaliza a través de organizaciones de carácter económico y social, como son los sindicatos y las asociaciones empresariales. En particular, crea un órgano paritario y tripartido, la llamada Mesa del Diálogo Social de Aragón, para impulsar la concertación socioeconómica, sin perjuicio de la presencia de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Aragón en comisiones, consejos u otros órganos colegiados de participación, consultivos o de asesoramiento, o en mesas o foros específicos de negociación.

En el bloque de las leyes estrictamente tributarias de la IX Legislatura, cabe referir las tres siguientes. En primer lugar, la Ley 10/2018, de 6 de septiembre, *de medidas relativas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* y con la que, como se ha adelantado en la rúbrica anterior y con el propósito de reducir la mayor carga fiscal que, en términos comparativos con otras Comunidades Autónomas, soportaban las familias aragonesas por este impuesto, el PSOE se distanció de su socio preferente para los pactos, Podemos Aragón, alcanzando un acuerdo inicialmente con C's si bien la ley resultante fue apoyada también por el G.P. Popular. El resultado fue la modificación de la reducción propia aragonesa a favor del cónyuge, ascendientes y descendientes, incrementando, por un lado, el importe límite previsto a favor del cónyuge, los ascendientes y los descendientes del fallecido de 150.000 a 500.000 euros (de 175.000 a 575.000 euros en caso de discapacidad) y, por otro, eliminando el requisito según el cual el patrimonio preexistente del contribuyente no podía exceder de 402.678,11 euros. Además, dicha reducción se extiende a nietos y ulteriores descendientes del fallecido. La ley, además, entre otras medidas, amplía notablemente la bonificación para las donaciones a favor del cónyuge o hijos pues se aplica siempre que lo donado no supere la cifra de 500.000 euros, e introduce una nueva reducción propia de la Comunidad Autónoma para las donaciones a favor de los hijos del donante de dinero para la adquisición de primera vivienda habitual, o de un bien inmueble para su destino como primera vivienda habitual.

Por si fuera poco, aunque desgajada en otra iniciativa, la regulación del impuesto sufrió otra modificación dos meses después, al concretar la Ley 15/2018, de 22 de noviembre, *sobre la tributación de la fiducia aragonesa*

en el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, la sustitución del sistema de liquidaciones provisionales a cargo de todos los herederos y complementarias, en su caso, al ejecutarse totalmente el encargo fiduciario por un modelo que se pretende más acorde a la regulación civil aragonesa de la fiducia y que consiste en una declaración informativa, con periodicidad anual, hasta la completa ejecución fiduciaria (52).

La última iniciativa legislativa aprobada de contenido estrictamente tributario fue la *Ley 3/2019, de 21 de febrero, de modificación del Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la supresión del impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte por cable*, tras haber estado varios ejercicios suspendido de vigencia.

No obstante, todavía cabe inscribir en este bloque de leyes económicas en sentido amplio dos últimas iniciativas que se aprobaron, respectivamente, para regular el sector del taxi y el del trabajo autónomo. La *Ley 5/2018, de 19 de abril, del Taxi*, se centró en este tipo de servicio de transporte como ilustra su título, sin afrontar la regulación de otras modalidades de arrendamiento de vehículos con conductor, que, máxime tras la aprobación por el Estado de los Reales Decreto-Leyes 3 y 13/2018, requirieron la posterior intervención urgente del Gobierno de Aragón mediante el *Decreto-Ley 7/2019, de 12 de marzo*. La *Ley 5/2018* dispone, como regla general, que solo podrán ser titulares de licencia de taxi y de autorizaciones interurbanas de taxi las personas físicas, y que estos títulos únicamente podrán ser transmitidos a dichas personas (53). Sin embargo, introduce una excepción para los municipios de menos de 10.000 habitantes, en los que permite que puedan ser titulares de dichas licencias y autorizaciones personas jurídicas. Las licencias para los servicios urbanos de taxi corresponde concederlas, lógicamente, a los ayuntamientos, imponiendo la ley unas ratios en función de la población que estos no podrán exceder y que oscilan desde una licencia de taxi por cada 2.000 habitantes en los municipios de menos de 50.000 hasta una licencia de taxi por cada 600 habitantes en los municipios de más de 100.000. No obstante lo anterior, se establece la posibilidad de solicitar un contingente específico y distinto en atención a las condiciones de movilidad y otros aspectos socioeconómicos de cada municipio.

(52) No obstante, en el BOA 28 marzo 2019, se publicó el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado por el que se inician las negociaciones para resolver las discrepancias competenciales manifestadas entre ambas Administraciones.

(53) Aunque todas las referencias que la ley hace a las autorizaciones interurbanas de taxi la Comunidad Autónoma se ha comprometido a suprimirlas para no interferir con la legislación estatal, de conformidad con el Acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado publicado en BOA 7 marzo 2019.

Por supuesto, la ley se completa con la previsión del estatuto jurídico (derechos y deberes) del usuario del taxi; del régimen jurídico (formas de contratación, paradas, condiciones técnicas de los vehículos...) y económico (tarifas aprobadas por el ayuntamiento correspondiente en los servicios urbanos y por el departamento competente en los interurbanos) de los servicios a prestar, y, por último, con la regulación del régimen sancionador.

Finalmente, la Ley 7/2019, de 29 de marzo, *de apoyo y fomento del emprendimiento y del trabajo autónomo en Aragón*, fue aprobada en la sesión plenaria que puso fin a la legislatura, reflejando bien a las claras, durante toda su tramitación, las complicadas relaciones entre PSOE y Podemos Aragón en materia económica con carácter general. De hecho, la ley nació de la refundición en ponencia de los textos enmendados tanto de un proyecto de ley como de una proposición de ley del propio grupo podemista, pero el resultado, fruto de la transacción en unos aspectos entre las fuerzas de la izquierda y, en otros, entre los Grupos Socialista y Popular, no acabó convenciendo a casi nadie. Sea como fuere, entre las medidas adoptadas, subrayaremos que la ley da reconocimiento legal al Consejo Asesor del Emprendimiento de Aragón y al Consejo del Trabajo Autónomo de Aragón; obliga a elaborar sendos planes estratégicos (del Emprendimiento y del Trabajo Autónomo) como instrumento de coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas desarrolladas en la materia; crea un Registro de autónomos y microempresas constituidas por emprendedores y prevé tanto medidas de simplificación administrativa como de fomento o financieras.

3. Leyes de contenido administrativo o institucional

En este apartado, nos limitaremos a enumerar cuatro leyes aprobatorias de otros tantos colegios profesionales (Ley 3/2018, de 19 de abril, *de creación del Colegio Profesional de Periodistas de Aragón*; Ley 11/2018, de 20 de septiembre, *de creación del Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Aragón*; Ley 12/2018, de 20 de septiembre, *de creación del Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de Aragón*; y Ley 13/2018, de 4 de octubre, *de creación del Colegio de Economistas de Aragón por fusión de los Colegios Oficiales de Economistas de Aragón y de Titulados Mercantiles de Aragón*), para pasar a centrar nuestra atención en otras siete leyes de mayor calado.

En primer lugar, la Ley 9/2017, de 19 de octubre, *por la que se regulan los servicios de asesoramiento y orientación jurídicos gratuitos de Aragón* y, más en concreto, los prestados a inmigrantes, a mujeres y a reclusos en instituciones penitenciarias, integrándolos dentro del sistema de justicia gratuita junto a la asistencia letrada. Aunque se venían prestando de hecho en la Comunidad por los colegios de abogados, la Ley mandata ahora formalmente a estos

que los regulen y organicen de manera coordinada con el departamento de la Administración autonómica competente en materia de justicia, asumiendo este su financiación.

En segundo término, citaremos la Ley 4/2016, de 19 de mayo, *de modificación de la Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión*, cuyo objetivo declarado fue reforzar «la profesionalidad, independencia, igualdad, transparencia y representatividad de las personas que forman parte de los órganos principales de la Corporación». Para tratar de conseguirlo, se introdujeron, entre otros, los siguientes cambios: «nombramiento parlamentario que no gubernamental, y por mayoría cualificada, del Director General, previa audiencia pública; reducción del número de miembros del Consejo de Administración de 19 a 16 y selección de estos precedida de una comparecencia previa parlamentaria en audiencia pública; garantía de presencia en el Consejo, con voz pero sin voto, de todos los partidos con representación parlamentaria aun sin grupo parlamentario propio; atribución al Consejo de la facultad de propuesta del nombramiento del Director General, de informe del nombramiento y cese de los directores de las Sociedades gestoras de los servicios de radio y TV respectivamente, y de control periódico de la contratación; apertura del nombramiento de los miembros del Consejo Asesor a la sociedad civil; eliminación de la obligatoria separación de las empresas públicas gestoras de los respectivos servicios públicos de radio y TV; nombramiento y cese de los administradores por el Director General de la Corporación entre profesionales del sector tras un proceso público de concurrencia competitiva; fijación de un plazo trienal para los contratos-programa entre el Gobierno de Aragón y la CARTV; y establecimiento de plan de fomento y apoyo a la producción aragonesa independiente de al menos entre el 1% y el 3% del presupuesto de la CARTV» (54).

En tercer lugar, destacaremos la aprobación de dos leyes complementarias entre sí con las que se apuesta por un nuevo modelo de gestión pública con mayores exigencias éticas y de transparencia. Nos referimos a las Leyes 5/2017, de 1 de junio, *de Integridad y Ética Públicas*, y 6/2017, de 15 de junio, *de Cuentas Abiertas de Aragón*, que incluimos en este bloque temático por afectar a todo el sector público de la Comunidad Autónoma. De la primera, llama la atención la creación de la Agencia de Integridad y Ética Públicas como una suerte de «autoridad autonómica independiente» al desarrollar sus funciones bajo la sola dependencia de las Cortes y a la que se encomiendan funciones de investigación y evaluación externa de todas las políticas públicas. A dicha Agencia, que a día de hoy aún no ha sido creada, le corresponderá

(54) Vid. BERMEJO LATRE (2017: p. 150).

también implantar y gestionar el registro de *lobbies* de Aragón con el que se impondrá un código ético mínimo tanto a estos como a las autoridades y cargos con los que se relacionan. La ley incluye un Código de buen gobierno para las autoridades y cargos del sector público autonómico (con una ampliación de la regulación de los conflictos de intereses e incompatibilidades), así como un Código de conducta al que deberán ajustar su actuación los empleados públicos, que incluye la protección debida para aquellos que denuncien hechos que pudieran dar lugar a la exigencia de responsabilidades por alcance o penales por delitos contra la Administración pública (55). Por lo que respecta a la Ley 6/2017, completa los deberes de información activa ya impuestos por la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (2015) al incluir los relativos a las cuentas bancarias de que sean titulares cualquiera de los entes del sector público aragonés, debiendo publicitar saldo y movimientos de cada una en los respectivos portales de transparencia, sedes electrónicas o páginas web.

Pasando a la consideración de las leyes aprobadas en la IX Legislatura que han incidido en el mapa local aragonés, citaremos, en primer lugar, la Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de *régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón*, con la que, con mucho retraso y tras varios intentos infructuosos de legislaturas precedentes (56), se da cumplimiento a una previsión ya contemplada en el artículo 61 de la Ley de Administración Local de Aragón (1999) y, posteriormente, en el artículo 87 del Estatuto de Autonomía (2007). En las Cortes de Aragón, el proyecto de ley no sufrió modificaciones, salvo correcciones técnicas, al rechazarse la enmienda a la totalidad con texto alternativo del G.P. Popular y las 157 enmiendas parciales que presentaron los tres grupos del centro derecha, arguyéndose por parte del resto de fuerzas que el texto venía consensuado entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza. La clave para este acuerdo la constituyó el compromiso financiero alcanzado, cifrado en un fondo fijo de ocho millones de euros anuales para el consistorio de la capital hasta que se apruebe la nueva regulación de la participación de los entes locales en los ingresos autonómicos (disp. trans. tercera), y otro fondo, variable, cuya cuantía se fijará en el convenio bilateral económico-financiero entre ambas instituciones y que la Ley 10/2017 estableció en trece millones y medio de euros para

(55) Quede constancia aquí, no obstante, de que el Estado manifestó sus dudas competenciales sobre la disposición final segunda de la referida Ley de Integridad y Ética Públicas y que, mediante Resolución de 27 de marzo de 2018, de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno de Aragón, se dispuso la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado que declaró solventadas las discrepancias en el sentido que allí se describe (BOA 10 abril).

(56) Lo subraya y describe BERMEJO LATRE (2018: pp. 139 y 140).

el primer ejercicio de vigencia y mandató incrementar en un millón y medio al año durante el período 2017-2020. La dotación tiene en cuenta el ámbito especial de competencias propias que la ley ha atribuido al municipio de Zaragoza, ya porque derivaba de la legislación estatal básica, ya porque se le atribuyen ahora por la Comunidad Autónoma, procediendo a pormenorizarse exhaustivamente por materias. Como cauce de comunicación, coordinación y colaboración permanente entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza se crea el Consejo Bilateral de Capitalidad, que deberá reunirse como mínimo una vez al semestre para todo lo que afecte a las respectivas competencias y responsabilidades.

Complementaria a la que se acaba de referir del régimen de la capitalidad de Zaragoza, es la Ley 8/2019, de 29 de marzo, *de creación de la Comarca Central*, la que hace la número treinta y tres y con la que, casi veinte años después, se ha cerrado el mapa comarcal aragonés. La Comarca Central supone la desaparición de las mancomunidades cuyos fines son coincidentes y, en particular, de la Mancomunidad Central de Zaragoza, que había sido declarada de interés comarcal y que incluía a todos los municipios de la delimitación comarcal, excepto al de Zaragoza. Una parte importante del articulado de la Ley 8/2019 es común a las leyes de creación de todas las comarcas aragonesas, pero hay cuestiones que sí son distintas en razón a las peculiaridades que presenta esta. Por ejemplo, en cuanto a las funciones y los servicios, se le atribuyen aquellos que, como mínimo, deberá ejercer, coincidiendo con los que en la actualidad desarrollan las comarcas de Aragón ya creadas, pero la prestación de dichos servicios se organiza en cinco ejes, cada uno de los cuales integra a municipios distintos, no formando parte Zaragoza de ninguno de ellos al contar, como se ha visto, con un régimen legal específico. Cada eje cuenta asimismo con una comisión y los cinco presidentes de las comisiones de eje integran una Junta de Coordinación. A su vez, la existencia de los ejes condiciona la distribución de los treinta y nueve miembros que componen el Consejo Comarcal pues serán consejeros los alcaldes de cada ayuntamiento y los dieciocho consejeros restantes se repartirán entre los ejes sobre la base de su población conforme a la Ley d'Hondt.

Finalmente, en el último mes de la legislatura, vio la luz una reforma institucional de gran trascendencia. En efecto, en desarrollo directo del Estatuto de Autonomía ante la falta de tiempo material para acometer la reforma de este, se aprueba la Ley 9/2019, de 29 de marzo, *de modificación de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón*, en medio de una gran polémica sobre cómo asegurar de forma constitucionalmente respetuosa el mantenimiento del escaño 14 por la provincia de Teruel en las elecciones a Cortes de Aragón que se iban a convocar en el mes de mayo. En efecto, la alarma había saltado a comienzos de año al constatarse que, con el censo poblacional vigente a enero de 2019, la aplicación de los artículos

36 del Estatuto y 13 de la Ley Electoral de la Comunidad Autónoma suponía la pérdida de un escaño por Teruel en favor de Zaragoza, pasando la distribución de escaños a ser la siguiente: Huesca, 18; Teruel, 13 y Zaragoza, 36.

Se estudiaron entonces diferentes alternativas que, mediante una reforma de la Ley electoral, pudieran evitar esa pérdida una vez descartada la revisión del Estatuto de Autonomía por cuestión de plazos de tramitación y aunque habría bastado la revisión del límite estatutario en 0,10 (estableciendo en 2,85 el coeficiente corrector máximo que fija el artículo 36 de nuestra norma institucional básica entre la circunscripción más y menos poblada) para que no se produjera ese efecto. Así las cosas, si tenía que actuarse en su caso por medio de una reforma legal, parecía que esta debía apurar las posibilidades que brindaba una modificación del mínimo fijo de escaños a asignar a cada circunscripción o del número total de diputados a elegir dentro de la horquilla estatutaria de 65 a 80. Sin embargo, ninguna de las diez hipótesis de trabajo que se barajaron por los Servicios Jurídicos de las Cortes de Aragón para alterar el mínimo legal de escaños por provincia (ya fuera aumentándolo o reduciéndolo y, en este último caso, bien linealmente, bien de forma progresiva o regresiva) producía el resultado esperado. Este solo se conseguía con la opción de incrementar el número total de diputados a elegir de 67 a 69 aunque ello tuviera costes económicos y, en el contexto de desafección ciudadana, la dificultad de explicar convenientemente una decisión semejante.

Elevado el mencionado informe jurídico a la Mesa de las Cortes de Aragón para su conocimiento y efectos oportunos con fecha 18 de enero de 2019, no fue hasta el 14 de marzo cuando todos los Grupos y Agrupaciones Parlamentarias, con excepción del Grupo Popular, registraron una proposición de ley para modificar la Ley Electoral de la Comunidad Autónoma de forma que se pudiese mantener el escaño 14 de Teruel, pero sin incidir en el mínimo legal de escaños por provincia, ni incrementar el total de escaños a elegir. En su lugar, se actuaba sobre un tercer elemento: el de la referencia para distribuir los 28 diputados restantes una vez descontados los 39 asignados automáticamente a las tres provincias, que se pretendía no fuera la población de derecho, sino la población censal.

Inmediatamente se solicitó un informe jurídico para ver si la iniciativa respetaba el Estatuto de Autonomía, informe que, emitido cinco días después, razonaba por qué el parámetro utilizado en la proposición de ley no afectaba a la representación de los territorios como factor de corrección de la proporcionalidad ni al principio de igualdad de voto según la jurisprudencia constitucional existente. El mencionado informe ponderaba, asimismo, otros elementos de los establecidos en el artículo 3 del Código Civil para crear un juicio a favor de la constitucionalidad. Entre ellos, se destacaron el sentido propio de las palabras (la expresión estatutaria no es la de población de

derecho, sino la de «habitantes necesarios para asignar un diputado»); los antecedentes legislativos (dado que Aragón es la única Comunidad que conserva ese factor de corrección del 2,75 como reminiscencia de unos Pactos Autonómicos de 1981 que justamente predicaban la aplicación de la corrección territorial entre las circunscripciones con mayor y menor «censo electoral») y la realidad social del tiempo en que las normas deben ser aplicadas (el propio Consejo de Estado, en su Informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General, de 24 de febrero de 2009, estudió una propuesta consistente en que la base del reparto de escaños no fuera la población de derecho, sino el número de electores inscritos en el censo, considerándolo más respetuoso con el principio de igualdad de voto aunque reconocía podía dificultar la integración de la población extranjera).

Sin margen de tiempo porque el último Pleno de la legislatura se iba a celebrar el día 29 de marzo, la Mesa y Junta de Portavoces acordaron *por unanimidad*, con fecha 20 de marzo, que, en el caso de que la proposición de ley comentada fuese tomada en consideración en esa última sesión plenaria, se tramitase en ese mismo momento por el procedimiento de lectura única con omisión del trámite de presentación de enmiendas. Ello no impidió, sin embargo, que el Grupo Popular en un caso y tres de los firmantes de la proposición de ley originaria en otro (Podemos Aragón, CHA e IU) registrasen sendas proposiciones de ley «alternativas» al amparo del art. 180.5 RCar (57). No obstante, ninguna de ellas se aceptó y se tomó en consideración por mayoría primero (58), y se aprobó después por unanimidad y, por consiguiente con el voto también favorable del G.P. Popular que había seguido expresando sus dudas de constitucionalidad sobre la iniciativa del resto del arco parlamentario, la reforma de la ley electoral en los términos iniciales planteados.

Una mínima reflexión se impone sobre la citada Ley 9/2019. La coincidencia de todos los Grupos en el objetivo pretendido (el mantenimiento del escaño 14 por la provincia de Teruel), que, en última instancia, justifica que ninguno impidiera la tramitación de la proposición de ley inicial (habría bastado la oposición de un solo grupo para no permitir, como sucedió, que se saltaran los plazos reglamentarios) no impide afirmar que la solución debería haber sido meditada, verdaderamente consensuada y adoptarse con mayor

(57) La registrada por el G.P. Popular consistía en elevar a 14 escaños el mínimo atribuido por la Ley electoral a cada circunscripción y en añadir, en la aplicación del criterio corrector del 2,75, la precisión de que no podría implicar la reducción del número mínimo de diputados establecido para cada provincia. Por su parte, la alternativa del G.P. Podemos Aragón y de las dos Agrupaciones Parlamentarias existentes en las Cortes también elevaba de 13 a 14 los escaños mínimos por provincia y de 67 a 69 el total de diputados a elegir.

(58) En efecto, en la votación sobre la toma en consideración se registraron cincuenta y un votos a favor y quince abstenciones.

anticipación. En las elecciones autonómicas de 2015, los datos del padrón de Teruel habían salvado el escaño 14 por apenas 300 habitantes, lo que debería haber colocado, entre las prioridades de la agenda política de todos, el estudio de la reforma de la ley electoral y, en su caso, estatutaria. Sin embargo, la preocupación saltó en los últimos meses de la legislatura en medio de una enorme crispación, propia del contexto preelectoral, y con la limitación de no ser posible plantear la reforma del Estatuto. Nunca mejor dicho, las prisas no son buenas consejeras. Un cambio tan importante en un elemento del sistema electoral aragonés no tendría que haber sido adoptado en el tiempo de descuento de la legislatura y de forma tan inesperada, como lo fue, a última hora, el voto afirmativo del Grupo Popular, que evitó la retirada de la iniciativa a que estaba dispuesto el Grupo Socialista si no había consenso (59).

4. El resto de leyes aprobadas durante la IX legislatura

Por su contenido heterogéneo, incluimos aquí la reseña de las tres leyes aprobadas en materia de educación, cultura y deporte, de una iniciativa relacionada con la protección animal y de otras cuatro que podemos englobar en sentido amplio en la mención a los elementos identitarios de Aragón.

Comenzando por el primer bloque material citado, cabe reseñar, fruto del Pacto por la Ciencia suscrito por todas las fuerzas políticas y sociales aragoneses en 2016, la Ley 17/2018, de 4 de diciembre, de *Investigación e Innovación de Aragón*, que llegó a las Cortes con un alto grado de consenso entre los agentes del Sistema Aragonés de I+D+i como se vio en el trámite de audiencias legislativas que, como novedad del nuevo RCar, se aplicó precisamente por primera vez durante la tramitación de esta ley. Con ella se abordan, entre otros, aspectos tales como la financiación de este Sistema, tratando de dotarla de estabilidad con el compromiso de incluir un anexo en los presupuestos de la Comunidad Autónoma para cada ejercicio que permita visualizar en su totalidad la inversión en esta materia, así como de regular nuevas formas de financiación bajo el marco del mecenazgo. En segundo lugar, se define el papel que corresponde a cada uno de los agentes del Sistema Aragonés de I+D+i y se clarifican y, en algún caso, incrementan las competencias atribuidas

(59) El propio Gobierno aragonés dejó a su G.P. (Socialista) con el pie cambiado cuando, en el criterio que, de forma no vinculante, se le solicita al ejecutivo sobre la toma en consideración de cualquier proposición de ley, dijo respecto de la proposición conjunta de reforma de la ley electoral que fructificó en la Ley 9/2019 lo siguiente: «Se acuerda tomar conocimiento de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Podemos Aragón, Aragonés y Mixto (CHA e IU), si bien se entiende que existen alternativas más adecuadas y ajustadas a las previsiones estatutarias para conseguir el fin pretendido» [BOCA 332, de 2 abril 2019].

a los órganos encargados de su gobernanza. Destacaremos también que la ley regula el Registro Electrónico de Investigación e Innovación de la Comunidad Autónoma y atribuye a la ya existente Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón la función de evaluar, acreditar y certificar a todos los agentes del Sistema Aragonés de I+D+i.

La segunda ley relacionada con la educación es la Ley 2/2019, de 21 de febrero, *de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón*, que deroga la Ley 16/2002, de 28 de junio, de Educación Permanente, llevando a cabo una actualización de los procesos organizados de educación que prolongan, compensan o reemplazan la recibida en las escuelas, institutos y universidades. Así, la ley define aquellos programas o itinerarios que se consideran prioritarios (entre los que sobresalen los de alfabetización, inserción social y cualificación profesional), prevé la puesta en marcha de sistemas para la acreditación de las competencias adquiridas por la experiencia laboral o en los procesos de educación no formal, y mandata la creación de diversos órganos de coordinación del sistema integrado de cualificación y formación profesional.

En tercer término, destacaremos la aprobación de la Ley 16/2018, de 4 de diciembre, *de la actividad física y el deporte de Aragón*, que, como la anterior reseñada, también procedió a derogar a su precedente, en este caso la Ley 4/1993, de 16 de marzo. Como novedades del nuevo texto legal (60), resaltaremos la creación de la Comisión Aragonesa de Igualdad de Género en la Actividad Física y el Deporte, así como del Observatorio Aragonés de la Actividad Física y el Deporte, ambos dentro de la estructura del Consejo Aragonés del mismo nombre. También como nuevo órgano administrativo disciplinario, se crea el Tribunal Administrativo del Deporte Aragonés, que acoge las funciones que anteriormente ejercían el Comité Aragonés de Disciplina Deportiva y la Junta de Garantías Electorales. Asimismo, la Ley 16/2018 regula el asociacionismo deportivo, adaptándose a la disciplina del derecho de asociación que se recoge en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, y calificando a todas las asociaciones deportivas como entidades deportivas, entre las que se incluyen los clubes deportivos, las secciones deportivas, las sociedades anónimas deportivas, las federaciones deportivas y la asociación aragonesa de deporte laboral, lo que supone reducir la tipología anterior.

(60) Cuya modificación, para evitar un recurso de inconstitucionalidad, se tuvo que comprometer a abordar el Gobierno de Aragón por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado que puede consultarse en BOA 12 septiembre 2019, en determinados aspectos relativos a la acreditación de determinadas competencias mediante las titulaciones oficiales o certificados de profesionalidad correspondientes, así como a la limitación de ciertas prohibiciones a las entidades que tengan domicilio social en Aragón y a los eventos deportivos de ámbito local, provincial o autonómico aragonés.

En materia de planificación, se contempla el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Aragón, al que se reconoce el carácter de Directriz Especial de Ordenación Territorial.

La segunda materia de este cajón de sastre de leyes de contenido heterogéneo que completan la nómina de las aprobadas en la IX Legislatura de las Cortes de Aragón es la protección animal, habiéndose aprobado por Ley 1/2019, de 7 de febrero, la modificación puntual de la reguladora de la materia, Ley 11/2003, de 19 de marzo, con el único objeto de prohibir la utilización de especies pertenecientes a la fauna silvestre en espectáculos circenses.

Finalmente, en el bloque de lo que hemos dado en llamar elementos identitarios de la Comunidad Autónoma, reseñaremos la aprobación de dos leyes en materia de derecho civil aragonés, una sobre memoria democrática y otra sobre derechos históricos. Así, la Ley 3/2016, de 4 de febrero, *de reforma de los artículos 535 y 536 del Código del Derecho Foral de Aragón*, lleva a cabo una mera precisión técnica en la llamada a suceder legalmente en defecto de parientes y de cónyuge a favor de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del Hospital de Nuestra Señora de Gracia para los enfermos que fallezcan en él.

Más polémica resultó la Ley 6/2019, de 21 de marzo, de modificación del Código del Derecho Foral de Aragón en materia de custodia, pues eliminó la preferencia de la custodia compartida de los hijos en los casos de ruptura de la pareja y cuando exista desacuerdo entre los progenitores al respecto, que había introducido la Ley 2/2010, de 26 de mayo. En su lugar, se prescribe que el juez adoptará la custodia compartida o individual de los hijos menores atendiendo a su interés, teniendo en cuenta el plan de relaciones familiares que deberá presentar cada uno de los progenitores, además de factores como la edad, el arraigo social de los hijos, las posibilidades de conciliación de la vida familiar y laboral de los padres, la dedicación de cada progenitor a su cuidado durante el período de convivencia y otros. La Ley 6/2019 únicamente fue votada a favor por los Grupos y Agrupaciones Parlamentarias de la izquierda, encontrando la oposición o la abstención de los demás. La aplicación del sistema de custodia compartida existente hasta ese momento en nuestra Comunidad Autónoma había sido uno de los temas de análisis preferente por la Ponencia Especial de Estudio del Derecho Foral, que, en el nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón (art. 91), tiene el carácter de ponencia permanente para el seguimiento de la conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral de Aragón.

Incluimos también en este apartado una mención a la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, *de memoria democrática de Aragón*, con la que se ha pretendido un reconocimiento jurídico a las víctimas de la guerra civil española y del franquismo como un elemento que se dice irrenunciable de la propia identidad democrática aragonesa. Como sucedió con la Ley 6/2019 a la que

acabamos de referirnos, también la aprobación de la Ley 14/2018 dividió a las fuerzas de la izquierda y del centro derecha presentes en las Cortes. A partir de un concepto amplio de víctima de la guerra civil y del franquismo, la citada disposición impone al Gobierno una serie de deberes dirigidos a reconocerlas, entre los que sobresalen la elaboración de un mapa de fosas de Aragón; la aprobación de un protocolo de exhumación e identificación genética de las víctimas, así como de dignificación de los enterramientos clandestinos; la inclusión de los lugares de memoria democrática de Aragón en alguna de las categorías previstas en la legislación de patrimonio cultural; la creación de rutas por dichos lugares y su inventario o la creación de un centro de investigación en materia de memoria democrática. La Ley 14/2018 tipifica como contrarias a esta determinadas alusiones, placas, inscripciones, escudos, denominaciones de lugares públicos y otras manifestaciones, obligando a su retirada o eliminación bajo amenaza de sanción.

No obstante, la ley más polémica de las aprobadas sobre la identidad aragonesa fue la Ley 8/2018, de 28 de junio, de pretendida *actualización de los derechos históricos de Aragón*, que hay que inscribir en los compromisos adquiridos por el Partido Socialista con Chunta Aragonesista a cambio de su apoyo y participación en la coalición de gobierno. Tras una tramitación parlamentaria bajo la advertencia jurídica constante de las dudas de constitucionalidad de buena parte de los contenidos proyectados, la Ley resultante acabo residenciada ante el Tribunal Constitucional tanto por el Presidente del Gobierno como por más de cincuenta diputados del G.P. Popular del Congreso. Se cuestionan, entre otros aspectos que así repasamos de la nueva regulación, el anclaje de los derechos históricos en la disposición adicional primera de la Constitución cuando el máximo intérprete de la Carta Magna ha circunscrito su aplicación al País Vasco y Navarra; que la actualización de aquellos derechos se lleve pretendidamente a cabo a través de una ley ordinaria en lugar de mediante el Estatuto de Autonomía y vulnerando contenidos concretos de este; la parte alícuota de soberanía que se pretende para el pueblo aragonés al proclamar que de él emanarían los poderes de la Comunidad Autónoma; la confusión entre la condición política de aragonés y la vecindad civil aragonesa con infracción de las competencias estatales; la preferencia que se concede a la bandera aragonesa sobre la española en los edificios situados en el territorio autonómico; el intento de integrar el Archivo de la Corona de Aragón, de titularidad estatal, en el Sistema de Archivos de la Comunidad Autónoma, o la declaración de interés general a efectos expropiatorios que se extiende a cualquier bien integrante del patrimonio histórico del antiguo Reino de Aragón, entre otras muchas vulneraciones que, en el momento de revisar este trabajo, acababan de ser declaradas como tales por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 159/2019, de 12 de diciembre.

V. LA ACTIVIDAD DE CONTROL SOBRE EL EJECUTIVO AUTONÓMICO

Sin duda ninguna, la función de control se ha convertido en la más importante de cuantas desempeñan los Parlamentos españoles. A ello han contribuido, progresivamente, el incremento de la legislación gubernamental, la limitada permeabilidad de los proyectos de ley a la capacidad de enmienda de los grupos de la oposición al menos en las etapas de gobiernos de mayoría (tónica general hasta la irrupción de los nuevos partidos políticos) o la falta de habitualidad con que se toman en consideración las iniciativas legislativas de origen no gubernamental, entre otros factores. Por el contrario, los grupos parlamentarios de la oposición se postulan y ofrecen a diario sus alternativas de gobierno a través de las decenas de iniciativas de control que registran semanalmente en las Cámaras, tratando de ser lo más efectivos posibles en su labor de deteriorar, retratar o pillar a contrapié al Gobierno de turno.

Como muestra, valgan los siguientes datos relativos a la IX Legislatura de las Cortes de Aragón. Se presentaron 5829 preguntas a los distintos miembros del Gobierno de Aragón (782 en 2015; 2354 en 2016; 1439 en 2017; 1017 en 2018 y 237 en 2019). Asimismo, se registraron 563 interpelaciones a aquellos sobre cuestiones de política general (70 en 2015; 142 en 2016; 173 en 2017; 158 en 2018 y 20 en 2019), que dieron lugar a otras tantas mociones impulsando la acción del ejecutivo. Aunque las mociones, junto con las proposiciones no de ley (1508 a lo largo de la legislatura (61)) y las propuestas de resolución (tales como las derivadas de los debates generales sobre el estado de la Comunidad) se dicen manifestaciones propias de la función de *indirizzo* político de los Parlamentos, qué duda cabe que entrañan también una suerte de control que complementa el ejercido a través de las iniciativas clásicas como las preguntas, las interpelaciones y las solicitudes de comparecencia. Las cifras que representan estas últimas por lo que a la actividad de la IX Legislatura en las Cortes de Aragón se refiere ilustra también el predominio del control parlamentario sobre la actividad legislativa: 1793 presentadas, con un noventa por ciento de solicitudes sustanciadas, que se desglosan así, 172 en 2015; 541 en 2016; 489 en 2017; 511 en 2018 y 80 en 2019.

Precisamente porque sería imposible el análisis de todas esas iniciativas, centraremos nuestra atención en otros dos mecanismos destacados de control: el ejercido a través de la creación de comisiones de investigación y el de nuevo cuño, introducido en las sucesivas leyes de presupuestos de la IX Legislatura, por el que la Comisión de Hacienda de las Cortes ha debido autorizar expresamente determinados expedientes de modificación presupuestaria que debía remitir el Gobierno de Aragón.

(61) Con la siguiente distribución: 210 en 2015; 469 en 2016; 380 en 2017; 372 en 2018 y 77 en 2019.

Por lo que respecta a las comisiones de investigación, ya se ha hecho referencia más arriba a la constituida para depurar las posibles responsabilidades políticas «sobre la organización, planificación, funcionamiento y gestión del saneamiento y depuración de aguas en Aragón». Las conclusiones de dicha Comisión de investigación fueron aprobadas por el Pleno de las Cortes celebrado el día 21 de febrero de 2019, volviendo a escenificar las profundas diferencias políticas entre los Grupos (62). La Comisión hizo balance de los objetivos cumplidos tanto del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración (PSD) como del Plan Integral de Depuración del Pirineo Aragonés (PIDPA): en la actualidad, en Aragón existen 214 depuradoras en funcionamiento, que depuran el agua correspondiente a 2,5 millones de habitantes equivalentes de un total calculado para nuestra Comunidad Autónoma de algo más de 2,9 millones de habitantes equivalentes de diseño. Asimismo, hubo consenso en reconocer los objetivos pendientes de ejecución: la situación actual pone de manifiesto que la realidad de la depuración del agua en Aragón, aun siendo positiva en comparación con otras Comunidades en cuanto a la cantidad de agua depurada y el tamaño de localidades, no ha permitido alcanzar como debiera el cien por cien del tratamiento de las aguas residuales urbanas en el año 2015.

A partir de esos acuerdos, es llamativo que se presentaran hasta ochenta y un votos particulares, la mayoría de los cuales, excepto los presentados por el G.P. Podemos Aragón y dos de la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón, se aprobaron. Del conjunto de votos particulares que salieron adelante, destacaremos la defensa efectuada del sistema de concesión de obra pública para la ejecución de las depuradoras, basada en el momento en que se optó por él y con independencia de que no fuera en la actualidad el más conveniente. La Comisión, por mayoría, aceptó que el modelo concesional permitió abordar una gran cantidad de obras simultáneamente y en poco tiempo y que, a pesar de la apariencia de un coste mayor que la contratación directa, aquella fórmula también asumía la parte de gasto financiero y la trasmisión de riesgos, además de la construcción y la explotación. En definitiva, aunque sin unanimidad, la Comisión de investigación concluyó que el modelo concesional que dio buenos resultados en el Plan Especial de Depuración no alcanzó sus objetivos en el posterior PIDPA, fundamentalmente ante la dificultad de las concesionarias para acceder a la financiación en los mercados. Aunque el Gobierno de Aragón intentó resolver la problemática negociando, estudiando de nuevo las condiciones, fragmentando las zonas y solicitando financiación al BEI, esta fue, sin embargo, rechazada.

La Comisión de investigación también puso de relieve, por mayoría, que las directivas europeas impusieron obligaciones temporales estrictas para los

(62) Véase en este caso BOCA 319, de 28 de febrero.

años 2000, 2005 y 2015 y que Aragón, entre 1997 y 2001, aprobó una normativa que elevó el listón a unas exigencias superiores a las propias directivas europeas, sobre todo mediante el PSD en 2001. Dichos objetivos eran realmente inalcanzables en esos momentos con un modelo de gestión directa, ante el fin de la financiación de los fondos europeos, la falta de recursos propios suficientes y las dificultades y limitaciones para el endeudamiento público. El Plan Especial de Depuración (se insiste en las conclusiones de la Comisión de investigación) se abordó con un modelo concesional con el objetivo de que no computase como deuda pública y que se trasladaran a las concesionarias los riesgos de construcción, demanda y disponibilidad. En aquel tiempo era fundamental que no computara como deuda, para lo cual se optó por el sistema de concesión de obra pública. Por su parte, el diseño del PIDPA se realizó entre los años 2006 y 2008, momento en el que las previsiones urbanísticas de los municipios del Pirineo estaban en su mayor auge y expectativa, apreciando a partir de 2011 los problemas de financiación debido a la crisis. La situación de paralización a la que se llegó, sobre todo en el Plan Pirineos, llevó a la Comisión a recomendar que, además de resolver los contratos concesionales que no han seguido adelante, debía apostarse por el sistema de ejecución directa en las zonas que queden por desarrollar, sobre todo en las aglomeraciones de mayor tamaño de los Pirineos, buscando alternativas de construcción más económicas y eficientes.

En segundo lugar, procede dar cuenta del debate surgido en el seno de la segunda Comisión especial de investigación que se constituyó en las Cortes de Aragón en la legislatura que analizamos y que tuvo por objeto «el accidente de la Brigada Helitransportada con base en Alcorisa, ocurrido el 19 de marzo de 2011, para que estudie, analice y depure responsabilidades políticas y se extraiga el conocimiento de las causas que lo provocaron para que se corrijan en el sistema de la aviación española». Creada por el Pleno de las Cortes de 28 de septiembre de 2017 (63), a propuesta de los GG.PP. Podemos Aragón, Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía y Mixto, no fue hasta el 29 de octubre de 2018 cuando se constituyó esta Comisión, hallándose muy condicionados sus trabajos por la falta de colaboración de ciertas autoridades estatales.

Dada la coincidencia temporal de esta Comisión con la de investigación relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, constituida en el Congreso de los Diputados, se intentó propiciar una reunión de ambas con objeto de poder compartir las experiencias acumuladas, pero la convocatoria de elecciones generales y la posterior disolución de las Cortes Generales, el 5 de marzo, hicieron imposible su celebración.

(63) BOCA 185, de 4 de octubre de 2017.

Para entonces, la Comisión de investigación sobre el accidente de la helitransportada se había topado con el inconveniente de que ni el Ministerio de Fomento ni la Agencia Estatal de Seguridad Aérea habían querido remitir la documentación que les fue solicitada y, además, con que ningún representante de dicha Agencia ni de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC) que, en su día, elaboró el informe técnico A-008/2011, sobre el accidente ocurrido el día 19 de marzo de 2011 al helicóptero siniestrado, aceptaron venir a comparecer. En el primer caso, se alegó que la documentación solo era accesible a los organismos públicos que ejercen la supervisión sobre dichas autoridades estatales, pero no frente a las comisiones de investigación de los Parlamentos autonómicos. En el segundo supuesto, se motivó que se cumplía estrictamente el criterio plasmado en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 34/2003, de 6 de febrero, de que una Comisión de investigación autonómica no tiene potestad para requerir la comparecencia de autoridades, funcionarios o agentes de la Administración General del Estado.

Por todo ello, la Comisión de investigación aragonesa incluyó en su Dictamen una protesta expresa sobre esa falta de colaboración pues la inexistencia de obligación legal alguna de proporcionar la información o de comparecer no debía traducirse automáticamente en prohibición de hacerlo. A juicio de la Comisión, el Dictamen del Consejo de Estado contiene una interpretación que supone una clara confusión entre la capacidad parlamentaria de controlar la actuación y, por tanto, de exigir en su caso responsabilidades políticas a determinadas autoridades, que lógicamente solo pueden ser aquellas que actúan en su ámbito territorial y competencial; y su competencia para realizar sus trabajos con base en información especializada. En el caso de la Comisión de investigación sobre el accidente del helicóptero, al requerir la comparecencia de la Directora de AESA o del autor o autores del informe de la CIAIAC A-008/2011, no se trataba de controlar sus actuaciones ni de exigirles responsabilidades, sino de obtener información de quienes puede aportar datos relevantes para el trabajo parlamentario.

Así las cosas y aun con esos inconvenientes que aquejan a todas las comisiones de investigación de los Parlamentos autonómicos, el Dictamen elaborado por la que investigaba el accidente aéreo ocurrido en 2011 en el término municipal de Villastar (Teruel) (64), no pudo derivar responsabilidad política alguna habida cuenta que la causa del siniestro tuvo que ver con un fallo de calidad de una pieza que afectaba a dos empresas, una estadounidense y otra canadiense. Pese a todo, la Comisión recomendó «al Gobierno de Aragón

(64) Aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón, en su sesión de 29 de marzo de 2019, y publicado en BOCA 334, de 5 de abril.

que se revisen periódicamente los criterios de valoración en las comisiones de coordinación entre el Gobierno, SARGA y quien preste en cada momento los servicios aéreos para la extinción de incendios forestales en nuestra Comunidad, de cara a garantizar un seguimiento permanente».

El segundo mecanismo de control parlamentario que ha caracterizado el día a día de la IX Legislatura fue el de la necesaria autorización de la comisión competente en materia de hacienda de las Cortes para determinados expedientes de modificación presupuestaria tramitados por la Administración de la Comunidad Autónoma. Introducido por primera vez en la Ley de presupuestos para el ejercicio 2016 (arts. 4 y 5) y mantenido con ligeros cambios en las sucesivas, su novedad radicaba en exceder del tradicional deber informativo a la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de la ejecución de los presupuestos para pasar a requerirse una autorización previa del Parlamento sin la cual determinados expedientes no podían ser aprobados por el Gobierno de Aragón. Básicamente, las operaciones sujetas al nuevo mecanismo de control han sido las modificaciones de créditos (65) por importe superior a 100.000 euros en los años 2016 y 2017, aunque elevado a 300.000 en la Ley de presupuestos para el ejercicio 2018 (66), así como los gastos de carácter plurianual o de ejercicios futuros por importes superiores a 500.000 euros (67). En la práctica, ello se ha traducido en la deliberación y votación en el seno de la citada Comisión de la necesaria autorización en casi ochocientos expedientes de gestión presupuestaria, concediéndose siempre salvo en cuatro ocasiones (68).

VI. ELECCIÓN DE AUTORIDADES

En el ecuador de la IX Legislatura, tuvo lugar el «desbloqueo de la renovación institucional pendiente en Aragón» (69), con la de los siguientes órganos:

(65) Por ampliación, generación, incorporación o transferencia de créditos.

(66) Arts. 4 y 5 de las Leyes 1/2016, de 28 de enero y 4/2017, de 10 de mayo, así como arts. 47 y 48 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero.

(67) Sobre el detalle de los expedientes sujetos, las dudas interpretativas surgidas en la aplicación del mecanismo de control y el modo en que se han resuelto, así como sobre su procedimiento de activación, véase sobre LATORRE VILA (2016: pp. 129 y ss).

(68) Fueron 444 las autorizaciones concedidas en 2016 por un expediente en que se denegó la aprobación; 297 en 2017 y 3 denegaciones, mientras en 2018 se concedieron 54 autorizaciones, no rechazándose la aprobación de ninguno de los expedientes que pasó por la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública de las Cortes de Aragón.

(69) Así lo califica BERMEJO LATRE (2018: pp. 133 y 134), que cita también la renovación del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (Decreto 146/2017, de 3 de octubre) aunque, a los efectos del presente trabajo, no existe intervención de las Cortes de Aragón.

Consejo Consultivo de Aragón (Decreto 50/2017, de 11 de abril, previa apreciación por la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 10 de abril, del cumplimiento por los propuestos de los requisitos exigidos); Consejo de Administración de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (Decreto del Presidente Gobierno de 2 de noviembre de 2017, que recoge los nombramientos efectuados en el Pleno de las Cortes de 19 de octubre) y Cámara de Cuentas (sus tres miembros fueron nombrados por sendas Resoluciones de 15 de diciembre de 2017, de la Presidencia de las Cortes de Aragón). La renovación de El Justicia de Aragón, tras estar Fernando García Vicente diecinueve años en el cargo, los últimos cuatro en funciones ante la incapacidad de los partidos de alcanzar un acuerdo, tuvo lugar casi al final de la legislatura (abril de 2018) y con polémica de por medio.

En efecto, a la presentación del candidato al Justiciazgo (el magistrado Ángel Dolado Pérez) por parte de Chunta Aragonesista, le sucedieron los posicionamientos de los partidos y, con ellos, las dudas de algunos acerca de si bastaban los 40 votos anunciados a favor de todas las fuerzas de la izquierda y de Ciudadanos para alcanzar la mayoría de tres quintos requerida en el artículo 8 de la ley reguladora de aquella institución. Pese a que el informe de la Letrada Mayor de las Cortes de Aragón, elaborado a solicitud del Grupo Popular, defendió con rotundidad que, al conformar la Cámara 67 parlamentarios y suponer los tres quintos 40,2 votos, bastaban 40 apoyos, aquel siguió apelando a que otros expertos sostenían que se necesitarían realmente 41 votos. No obstante, tras anunciar el Grupo Popular que descartaban finalmente judicializar la elección de Ángel Dolado como Justicia de Aragón y que optarían por votar en blanco, el G.P. del Partido Aragonés, que había condicionado inicialmente su respaldo a que los partidos mayoritarios apoyaran al único candidato, optó por el voto afirmativo. En consecuencia, en sesión plenaria convocada el 19 de abril de 2018 con ese único punto del orden del día, el Sr. Dolado Pérez quedó elegido Justicia de Aragón con el voto a favor de todos los Grupos presentes en la Cámara (46 votos), a excepción del Grupo Popular, que votó en blanco (70).

VII. LA CONFLICTIVIDAD CON EL ESTADO A PROPÓSITO DE LA LEGISLACIÓN APROBADA POR LAS CORTES

Habiendo anunciado más arriba la existencia de un recurso de inconstitucionalidad pendiente contra la Ley 8/2018, de 28 de junio, *de actualización de los derechos históricos de Aragón* (al haberse resuelto el otro mediante la STC 159/2019, de 12 de diciembre), nos limitaremos ahora a enumerar los

(70) Vid. BOCA 253, de 5 de junio.

fallos del Tribunal Constitucional que, publicados durante la IX Legislatura, tuvieron como objeto leyes aragonesas y el sentido de los mismos, sin entrar a analizar los fundamentos jurídicos que llevaron a ellos.

En primer lugar, la STC 82/2017, de 22 de junio, estimó el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley 12/2016, de 15 de diciembre, de modificación de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón. Señala el Tribunal que una oferta de empleo excepcional y extraordinaria para la estabilización del personal sanitario como la que aquel habilitaba no se ajusta al modelo diseñado por la legislación básica estatal, centrado en la reposición de la totalidad de las bajas y no en la promoción de convocatorias tendentes a la incorporación definitiva de nuevo personal, mediante procesos de consolidación de empleo. En conclusión, la Ley 12/2016 vulneraba las competencias estatales del artículo 149.1.13.º CE, en relación con su artículo 156.1, siendo, por ello, inconstitucional y nulo.

En materia de aguas, se conocieron dos sentencias capitales. Por medio de la STC 116/2017, de 19 de octubre, el Alto Tribunal estimó parcialmente el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, declarando inconstitucionales los artículos relativos a la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para la gestión de la denominada reserva hídrica de 6.550 hm³ y aquellos que pretendían recoger competencias que afectarían a las cuencas intercomunitarias por contravenir los artículos 149.1.22.º CE y 72 EAAr (71).

Por su parte, en una Sentencia clave dentro del debate político suscitado por la aplicación del ICA en la Comunidad Autónoma en general y, en especial, por su extensión al municipio de Zaragoza (STC 98/2018, de 19 de septiembre), el TC desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su día por 50 diputados del Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea y del Grupo Mixto del Congreso contra la redacción dada a la regulación del citado tributo por la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón. En efecto, el TC «desestima en su totalidad las pretensiones de los recurrentes, declarando la conformidad de todos los preceptos legales impugnados en relación al texto constitucional, sin entrar a valorar la adecuación de la regulación sobre el impuesto a la luz de los principios de derecho ambiental que informan la Directiva Marco del Agua, en tanto dichos principios no suponen parámetro de constitucionalidad y, por tanto, dichas posibles infracciones del Derecho de la Unión Europea resultan ajenas al ámbito de enjuiciamiento del TC. Por lo esencial, se declara la compatibilidad del impuesto sobre la contaminación

(71) Comentan *in extenso* dicha STC CARO-PATÓN CARMONA y ESCARTÍN ESCUDÉ (2018: pp. 626-628).

de las aguas y la tasa municipal por servicios de saneamiento y depuración de aguas, afirmando que entre ambos existen diferencias tanto respecto a su naturaleza tributaria como al hecho imponible que gravan», según ya había declarado en la STC 85/2013, sobre el impuesto vasco de aguas (72).

Siguiendo un orden estrictamente cronológico, el siguiente pronunciamiento a destacar es la STC 104/2018, de 4 de octubre, recaída en este caso en una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón. El órgano judicial promotor de la cuestión consideraba que la previsión normativa contenida en el precepto citado de la ley aragonesa podía contradecir lo dispuesto en el artículo 20.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y, a su través, las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1.18.ª CE, dado que la primera norma establecía el silencio positivo respecto de las solicitudes no contestadas de acceso a la información pública, y la ley estatal sienta la regla de la desestimación por silencio. La respuesta del TC, estimativa de la cuestión de inconstitucionalidad, era previsible a la vista de su jurisprudencia anterior sobre la identificación del silencio como una norma integrante del procedimiento administrativo común, pero es reseñable el voto particular del magistrado Conde-Pumpido que afirma debe haber ciertos límites a la capacidad del legislador estatal de establecer el sentido del silencio en cualesquiera procedimientos administrativos, pues dicha determinación del sentido del silencio puede invadir la competencia autonómica para regular los procedimientos *ratione materiae* (73).

Poco después conocimos la STC 137/2018, de 13 de diciembre, que estima el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 14.1 u) de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón, que atribuía al Gobierno de Zaragoza (en lugar de al Pleno) las funciones propias de la junta general de las sociedades mercantiles de capital íntegramente municipal. Para el Alto Tribunal, aunque dicha mención no entraba en colisión con la enumeración de las competencias del Pleno de los municipios de gran población que contiene el art. 123 LBRL, lo hace con la atribución a aquel de la aprobación de los estatutos sociales de las

(72) Las frases entrecomilladas corresponden a CARO-PATÓN CARMONA y ESCARTÍN ESCUDÉ (2019: pp. 698 y 699). Reseña asimismo la citada STC FUENTES I GASÓ (2019: pp. 599-602).

(73) Vid. el comentario de la STC que realiza VALENCIA MARTÍN (2019: pp. 375-379) y su apreciación del voto particular por cuanto podría avalar regulaciones del sentido del silencio más garantistas para los ciudadanos en algunas materias, como la que dio pie a dicha cuestión de inconstitucionalidad.

sociedades mercantiles locales ex art. 85 ter.3 de la misma ley. Y es que, zanja el TC, impediría que el Pleno pudiera decidir, al aprobar los estatutos, la forma de designación y el funcionamiento de la junta general y del consejo de administración.

En materia de servicios sociales y vivienda, fueron dos las sentencias del Tribunal Constitucional que tuvieron por objeto normas aragonesas: respectivamente, el Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda (STC 5/2019, de 17 de enero) y la Ley resultante de la tramitación parlamentaria de aquél, 10/2016, de 1 de diciembre, *de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón* (STC 21/2019, de 14 de febrero). En dichos pronunciamientos, el Tribunal declara la inconstitucionalidad de la negación de la naturaleza de subvenciones públicas a las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón; de la extensión del privilegio de la inembargabilidad de las ayudas y prestaciones públicas al total de estas, así como de la imposición por la ley aragonesa de la mediación obligatoria en la aplicación del código de buenas prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. El Tribunal Constitucional razonó en ambos pronunciamientos la vulneración que tales previsiones suponían de las competencias estatales sobre la hacienda general, sobre las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica y sobre la legislación procesal, según los casos.

Por último, la STC 74/2019, de 22 de mayo, declaró la inconstitucionalidad del 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*, que añadió un inciso final al art. 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, *de ordenación del sistema universitario de Aragón*. El añadido condicionaba la implantación de nuevas titulaciones en centros de educación superior privados (Universidad San Jorge) a que no duplicaran las enseñanzas existentes en los centros universitarios de Huesca, Teruel y La Almunia de Doña Godina, en un intento de potenciar estos últimos. Tras recordar el TC su amplia doctrina sobre la autonomía universitaria, no duda en afirmar que forma parte de ella la implantación de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial por lo que, ni aún invocando las competencias autonómicas para asegurar el equilibrio territorial en materia de enseñanza superior, puede restringirse dicha manifestación de la autonomía universitaria constitucionalmente protegida.

VIII. CONCLUSIÓN

El nuevo sistema de partidos políticos en España tuvo su secuela parlamentaria en las Cortes de Aragón en la IX Legislatura en lo que, con la perspectiva del paso del tiempo y habiéndose iniciado ya la X en el momento de escribir estas líneas, no fue sino el anticipo de una mayor complejidad que estaba por venir. El pasar de cinco a siete fuerzas políticas con representación parlamentaria, pero sobre todo la existencia de un gobierno en situación de minoría parlamentaria (20 de 67 diputados) marcaron el día a día de la Cámara entre junio de 2015 y marzo de 2019. Las relaciones entre los Grupos Parlamentarios Socialista y Podemos Aragón se pusieron a prueba en multitud de ocasiones, en las que este último, socio a la postre preferente para el primero, no dudó en reivindicarse como grupo de la oposición. A título ejemplificativo, las tres, que no cuatro por imposibilidad, leyes de presupuestos de la legislatura se fraguaron tras complejas y arduas negociaciones, siendo solo una muestra de la dificultad general para alcanzar acuerdos significativos.

Aunque se haya resentido la gobernabilidad, el escenario descrito propició un mayor protagonismo del Parlamento frente a legislaturas anteriores al no convertirse en una mera correa de transmisión de la voluntad gubernamental, como quedó de manifiesto sin ir más lejos con la introducción de la necesaria autorización parlamentaria de ciertos expedientes de modificación presupuestaria. Si a ello le unimos que las Cortes se dotaron por fin de un nuevo Reglamento, que sustituía al anterior de 1997 y que ha introducido variadas herramientas de participación ciudadana y medidas para hacer más transparente el funcionamiento de la institución, la conclusión ha de ser necesariamente la de la reivindicación de una nueva forma de hacer política. La dialéctica entre dos grandes partidos, matizada históricamente en Aragón por la presencia de una tercera fuerza que daba el gobierno a uno de los dos, se encuentra ampliamente superada. El nuevo escenario querido por los ciudadanos hace precisos los acuerdos a varias bandas, pero, sobre todo, reclama una «nueva» forma de entender la política, que prime los puntos de encuentro sobre los de disenso, en que se había basado la extrema polarización de los últimos años. Nos hallamos ante una nueva transición aunque el reto no es ahora el de asentar la democracia, sino el de regenerarla. Nuevos actores, nuevas reglas, nuevos retos, pero con el mismo propósito de mejorar la vida de los ciudadanos representados.

IX. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARCE JANÁRIZ, Alberto (1999): «Disolución parlamentaria y convocatoria de elecciones autonómicas», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 2, 1999, pp. 1697-1710 (BIB 1999\2018, pp. 1-8).

- BAR CENDÓN, Antonio (1989): *La disolución de las Cámaras Legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 405 pp.
- BERMEJO LATRE, José Luis (2016): «Aragón», en VV.AA., *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 97-106.
- (2017): «Aragón», en VV.AA., *Informe Comunidades Autónomas 2016*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 145-154.
- (2018): «Aragón», en VV.AA., *Informe Comunidades Autónomas 2017*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, pp. 131-146.
- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan (2012): «El nuevo reglamento del Parlamento de las Illes Balears: comentario a la reforma de 15 de marzo de 2011», en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 14, pp. 1-18, accesible en el sitio web www.iustel.com
- CARO-PATÓN CARMONA, Isabel y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2018): «Aguas: año de sequía», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, Ciemat, Madrid, pp. 613-632.
- (2019): «Aguas: la precaria política del agua como bien público esencial», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, Ciemat, Madrid, pp. 680-700.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramón (2019): «Administración local: normación reglamentaria y planificación estratégica en materia de medio ambiente», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, Ciemat, Madrid, pp. 598-623.
- HERRÁIZ SERRANO, Olga (2015): «A vueltas, de nuevo, con el Decreto de convocatoria de elecciones a las Cortes de Aragón: la mal llamada disolución «anticipada» a menos de dos meses de la expiración del mandato y el consiguiente error en invocar el artículo 42.1 LOREG», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 9, pp. 76-98.
- (2016): «La reforma *non nata* de 2013 como base de los actuales trabajos de revisión del Reglamento de las Cortes de Aragón», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad* núm. 12, pp. 72-120.
- (2019) «El Parlamento abierto como respuesta a la desafección ciudadana en el nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón» en VV.AA., *Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia*, Corts Valencianes, Valencia, pp. 251-263.
- LATORRE VILA, Luis (2016): «El control por las Cortes de Aragón de la ejecución de los presupuestos de la Comunidad Autónoma: su preceptiva autorización para la tramitación de expedientes de gestión presupuestaria», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 12, pp. 121-144.

- RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa (2006): «El funcionamiento de los parlamentos autonómicos», en Pablo OÑATE RUBALCABA (Coord.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 85-133.
- RUBIO NUÑEZ, Rafael y VELA NAVARRO-RUBIO, Ricardo (2017): *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*, Monografías Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique (2007): «Notas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía en la reforma del Reglamento de Corts Valencianes», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, pp. 235-247.
- TUDELA ARANDA, José (1998): «La reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón en el contexto del parlamentarismo autonómico», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 12, pp. 23-59.
- VALENCIA MARTÍN, Germán (2019): «Jurisprudencia constitucional: fracking, punto y final», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, Ciemat, Madrid, pp. 306-407.