

# CRÓNICA PARLAMENTARIA DE LA X LEGISLATURA EN LAS CORTES DE ARAGÓN<sup>(\*)</sup>(\*\*)

OLGA HERRÁIZ SERRANO

Letrada de las Cortes de Aragón  
Profesora Asociada Doctora de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Zaragoza

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.– II. UN ESCENARIO POLÍTICO AÚN MÁS FRAGMENTADO QUE EN LA LEGISLATURA ANTERIOR: 1. Los resultados de las elecciones autonómicas de mayo de 2019 y sus consecuencias en las Cortes de Aragón. 2. Un cuatripartito de discrepancias pactadas al frente del Gobierno de Aragón. 3. Cambios en las direcciones generales de diversos departamentos a lo largo de la legislatura con motivo de las tensiones internas en el seno de cada partido de la coalición de gobierno y repercusiones en las Cortes de Aragón. 4. Cambios en las portavocías generales de los grupos parlamentarios y la renuncia final del Vicepresidente Segundo de la Mesa de las Cortes.– III. LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO HITO QUE MARCÓ TODA LA LEGISLATURA: 1. La adaptación de las formas, formatos y contenidos de la actividad parlamentaria. 2. Las consecuencias sanitarias, económicas y sociales de la pandemia y su agravamiento por la guerra de Ucrania en el centro de los debates políticos de la legislatura: A) Los debates de política general. B) El debate sobre la necesaria reestructuración de las residencias de mayores de la Comunidad.– IV. OTROS DEBATES DE LA LEGISLATURA: 1. La formalización de los cupos para la distribución proporcional de los tiempos de intervención. 2. El rechazo a la celebración de determinados debates. 3. La necesaria reforma del sistema de financiación autonómica. 4. El fiasco de los juegos olímpicos de invierno de 2030 y del intento de ubicar en Aragón algunos organismos estatales.– V. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LAS CORTES DE ARAGÓN: 1. La crisis sanitaria. 2. Leyes económico-financieras o tributarias. 3. Modificaciones del Código de Derecho Foral de Aragón. 4. Leyes administrativas o de tipo institucional. 5. El resto de leyes aprobadas durante la X Legislatura.– VI. LA ACTIVIDAD DE CONTROL SOBRE EL EJECUTIVO AUTONÓMICO.– VII. ELECCIÓN DE AUTORIDADES.– VIII. LA CONFLICTIVIDAD CON EL ESTADO A PROPÓSITO DE LA LEGISLACIÓN APROBADA POR LAS CORTES.– VIII. CONCLUSIÓN.– IX. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 16/01/2024 y evaluado favorablemente para su publicación el 24/02/2024.

(\*\*) Trabajo realizado en el grupo de investigación reconocido por el Gobierno de Aragón ADESTER (Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio), proyecto S22\_23R (BOA núm. 80 de 28/04/2023).

**RESUMEN:** El presente trabajo repasa la actividad desarrollada por las Cortes de Aragón en la X Legislatura (2019-2023), dando cuenta del ejercicio de sus funciones legislativa y de control, principalmente. Se resaltan el nuevo escenario político tras las elecciones autonómicas celebradas en mayo de 2019 y el contexto de crisis sanitaria por la pandemia del Covid-19 y sus consecuencias sobre el Parlamento.

**Palabras clave:** Cortes de Aragón; X Legislatura; elecciones autonómicas de mayo de 2019; Reglamento de las Cortes de Aragón; crónica parlamentaria.

**ABSTRACT:** *The present paper reviews the activity carried out by Aragon Parliament in the X Legislature (2019-2023), giving an account of the exercise of its legislative and control functions, mainly. The new political scenario after the regional elections held in May 2019 and the context of the health crisis due to the Covid-19 pandemic and its consequences in Parliament are highlighted.*

**Key words:** *Aragon Parliament; X Legislature; Autonomous elections of May 2019; Regulation of Aragon Parliament; parliamentary chronicle.*

## I. INTRODUCCIÓN (1)

La legislatura de la que damos cuenta, la que hace la número X en las Cortes de Aragón, se ha caracterizado porque en ella tuvo que hacerse frente a la peor pandemia de los últimos tiempos. La gestión de la crisis sanitaria requería un cambio de comportamientos tal que alteró la esencia misma del funcionamiento normal de la institución parlamentaria. En efecto, si, con fecha 31 de enero de 2020, la OMS declaraba el brote de SARS-CoV-2 (Covid-19) como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional, a los pocos días, el 11 de marzo, elevó su consideración a la categoría de pandemia, obligando a los gobiernos a adoptar medidas urgentes orientadas a proteger la salud que, dadas las características del virus, implicaban el distanciamiento social y evitar los desplazamientos, obligando a permanecer en los domicilios.

Como es sabido, el Gobierno de España declaró el estado de alarma mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que fue objeto de seis prórrogas sucesivas hasta el 21 de junio de 2020 (previas las respectivas autorizaciones por el Congreso de los Diputados) y aun habría de volver a

---

(1) Lista de abreviaturas utilizada: AP: Agrupación Parlamentaria; CE: Constitución Española; COL: Comité Olímpico Internacional; C's: Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía; DSCA: Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón; EAAR: Estatuto de Autonomía de Aragón; G.P.: Grupo Parlamentario; IUA: Izquierda Unida de Aragón; LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; OMS: Organización Mundial de la Salud; PAR: Partido Aragonés; PSOE: Partido Socialista Obrero Español; RCAR: Reglamento de las Cortes de Aragón; TC: Tribunal Constitucional; TSJAR: Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

declarar un segundo estado de alarma conforme al Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, que estuvo vigente en este caso hasta el 9 de mayo de 2021 (2). Sin entrar ahora en que el TC, con sus Sentencias 148/2021, de 14 de julio y 183/2021, de 27 de octubre), acabó anulando parte de las medidas excepcionales adoptadas en ambos casos por considerar que, en cuanto implicaban la suspensión de derechos fundamentales como la libertad de circulación, residencia y reunión, no encontraban cobertura constitucional en el estado de alarma declarado, sino que habrían requerido la declaración del estado de excepción, ciudadanos e instituciones tuvieron que adaptarse rápidamente a un nuevo escenario, nunca antes conocido, mientras tales restricciones estuvieron vigentes. Es el caso de los Parlamentos y, por lo que atañe a este trabajo, de las Cortes de Aragón.

En las páginas que siguen, en primer lugar, describiremos los resultados de las elecciones autonómicas celebradas en un escenario todavía de normalidad, en mayo de 2019, que alumbraron la X Legislatura y definieron el peso político de cada uno de los actores. Tras describir el nuevo panorama político, daremos cuenta del impacto que la pandemia del Covid-19 tuvo en las formas, formatos y contenidos de la actividad parlamentaria. A continuación, sintetizaremos algunos de los principales debates que tuvieron lugar en el período analizado en las Cortes de Aragón para pasar después al balance de la función legislativa. Tras una breve referencia a los datos de la actividad de control desplegada sobre el ejecutivo autonómico, terminaremos esbozando alguna conclusión.

## **II. UN ESCENARIO POLÍTICO MÁS FRAGMENTADO TODAVÍA QUE EN LA LEGISLATURA ANTERIOR**

### **1. Los resultados de las elecciones autonómicas de mayo de 2019 y sus consecuencias en las Cortes de Aragón**

Con una participación ligeramente inferior a la de los comicios precedentes de 2015 (66,16% frente al 68,27%), el PSOE ganó las elecciones en Aragón al obtener el 30,8% de los votos (206.400) frente al 20,8% del PP (139.660), al 16,6% de C's (111.602), al 8,1% de Podemos-Equo (54.252), al 6,2% de Chunta Aragonesista (41.879), al 6,08% de VOX (40.671), al 5,08% del Partido Aragonés (33.978), y al 3,32 de Izquierda Unida de Aragón (22.229). En escaños, el PSOE obtuvo 24 frente a los 18 de 2015. El PP bajó de 21 a 16, y Podemos Aragón cayó a 5 desde sus 14 anteriores. Ciudadanos subió de 5 escaños a 12, mientras que Chunta Aragonesista, el

---

(2) Vid. ARÉVALO GUTIÉRREZ (2021: pp. 19 y 20).

PAR y VOX, que irrumpía por primera vez en la Cámara, obtuvieron todos ellos 3 escaños, repitiendo, con tan solo 1, Izquierda Unida de Aragón. Así, si las elecciones autonómicas de 2015 habían supuesto el paso de cinco a siete partidos políticos o coaliciones electorales en las Cortes de Aragón, en la Cámara de la X Legislatura ha habido ocho formaciones políticas y otros tantos grupos parlamentarios. En definitiva, no solo se confirmó la complejidad del sistema de partidos de la anterior legislatura, sino que se incrementó, con la consiguiente aparente dificultad para alcanzar acuerdos.

En la sesión constitutiva de la legislatura de la que damos cuenta, celebrada el día 20 de junio de 2019, fue elegido presidente de las Cortes de Aragón José Javier Sada Beltrán (G.P. Socialista) con 36 votos a favor (los de los grupos del arco parlamentario de la izquierda más el del Partido Aragonés) y 31 votos en blanco. Por su parte, obtuvieron la vicepresidencia primera y segunda de la Mesa María Rodrigo Plá, (G.P. Socialista) y Ramiro Domínguez Bujeda, (G.P. C's), con treinta y seis, y veintiocho votos a favor, respectivamente, y tres votos en blanco. Las secretarías primera y segunda de la Mesa recayeron, a su vez, en Itxaso Cabrera Gil (G.P. Podemos-Equo) con treinta y tres votos, y en Jesús Fuertes Jarque (G.P. Popular) con veintiocho, votando seis diputados en blanco (3). Lo anterior significa que, tras cuatro legislaturas consecutivas en que tres grupos parlamentarios se habían repartido los cinco puestos en la Mesa de las Cortes de Aragón, en la X se volvió a dar entrada a cuatro grupos parlamentarios, como ya sucediera en la V Legislatura (4).

En otro orden de cosas, los ocho partidos representados en la Cámara aragonesa conformaron los ocho grupos parlamentarios que permitía el Reglamento, con el matiz de que, al exigirse tres diputados para la formación de grupo propio, IUA quedó integrada como agrupación parlamentaria en el Grupo Mixto.

## **2. Un cuatripartito de discrepancias pactadas al frente del Gobierno de Aragón**

La primera manifestación de por dónde iban a ir las líneas de pacto de toda la legislatura la tuvimos con la gestación del acuerdo que propició la reelección del líder del Partido Socialista, Javier Lambán, como Presidente del Gobierno de Aragón en la sesión de investidura celebrada los días 30 y 31 de julio de 2019. La misma tuvo lugar con los votos a favor de su Grupo, además de Podemos-Equo, Chunta Aragonesista, PAR e Izquierda Unida de Aragón (36 votos), frente a 31 votos en contra.

(3) *Vid. Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón* (en adelante, DSCA), núm. 1, de 20 de junio de 2019.

(4) Véase *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* (en adelante, BOCA) núm. 1, de 16 de julio de 1999.

Al día siguiente de las elecciones, con los fríos números en la mano, parecían mucho más probables otras dos coaliciones de gobierno: o bien la de las tres fuerzas del centro-derecha, que sumaban 34 escaños, o la del Partido Socialista con Ciudadanos, con 36. Sin embargo, un elemento inesperado marcó el rumbo de los acontecimientos. El Partido Socialista dijo haber suscrito un acuerdo de gobernabilidad con el Partido Aragonés que, en la práctica, hacía inviable la primera de las opciones, pero que, a la postre, habría de dificultar también la segunda. En el primer caso, por las diferencias ideológicas irreconciliables entre el centralismo de VOX y la férrea defensa del Estado autonómico del PAR y, en el otro, por los distintos planteamientos de estructura territorial local entre este último y Ciudadanos. Tampoco facilitó el tránsito hacia un gobierno de coalición con solo dos socios (Partido Socialista y C's), numéricamente la hipótesis más sencilla, el no rotundo de esta segunda formación a nivel nacional a la investidura, entonces en cuestión, de Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno de la Nación, lo que, sin duda, tuvo su traslado a algunas Comunidades Autónomas, de lo que es buena prueba la nuestra. Precisamente, esa formación (Ciudadanos) que, con doce escaños y más de 111.000 votos, tuvo en su mano la llave de la legislatura, fue encadenando después una derrota electoral tras otra en los siguientes meses en el resto de España hasta ver sus perspectivas muy mermadas, por lo que la representación obtenida en las elecciones autonómicas celebradas en 2019 acabó siendo un espejismo del apoyo popular a dicho partido en el conjunto del Estado.

Volviendo a 2019, lo que más sorprendió de la coalición que finalmente propició la investidura fue la inclusión de fuerzas ideológicamente tan dispares y tan enfrentadas en el pasado reciente de nuestra Comunidad Autónoma (sin ir más lejos, en materia de aguas), como Podemos y el Partido Aragonés. Pese a su trayectoria anterior, esos dos partidos, junto con el Partido Socialista y Chunta Aragonesista, formalizaron el 1 de agosto de 2019 un documento que, bajo el título de «Acuerdo de investidura y gobernabilidad para la X Legislatura en Aragón», recogía 132 compromisos que se sistematizaban en bloques temáticos y respondían a la máxima, que tantas veces citarían en los años siguientes, de procurar un «Aragón social, verde y digital». Dicho acuerdo programático inicial se plasmó en el Plan de Gobierno correspondiente a la X legislatura, que fue aprobado por el ejecutivo el 11 de noviembre de 2020, conforme a las exigencias del art. 14 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (5). Comenzaba su andadura así un Gobierno que el Presidente,

---

(5) Por Acuerdo de 5 de mayo de 2021, del Gobierno de Aragón, se aprobó una herramienta informática denominada VISUALGOB para el seguimiento continuo del cumplimiento del Plan. La misma revelaba un grado de cumplimiento del 53,6% en la fecha del

un año más tarde, calificó de «transversal e instalado en la centralidad y la moderación» (6).

El Acuerdo de investidura se tradujo, lógicamente, en las designaciones de los Consejeros del Gobierno de Aragón y de otros altos cargos. Así, el Presidente del Partido Aragonés y cabeza de lista por Zaragoza, Arturo Aliaga, fue nombrado Vicepresidente del ejecutivo autonómico, además de Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, realizándose, a propuesta de dicho partido, las designaciones del resto de cargos públicos de este departamento. La diputada podemista María Eugenia Díaz Calvo fue nombrada Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, y el diputado de CHA José Luis Soro Domingo repitió al frente del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. Además de que también estos dos socios de gobierno del Partido Socialista pudieron proponer, de entre sus filas, a los que habrían de ocupar las direcciones generales de sus respectivas Consejerías, en ese pacto la coalición Podemos-Equo «obtuvo» responsabilidades en el área de medio ambiente (Dirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental y Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal), lo mismo que CHA siguió manteniendo su responsabilidad al frente de la Dirección General de Política Lingüística.

El acuerdo de gobernabilidad también incluyó la cesión al PAR del senador de designación autonómica que correspondía al Grupo Socialista de manera que Clemente Sánchez Garnica y la que fuera Presidenta de Aragón, Luisa Fernanda Rudi, fueron elegidos senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón, a propuesta de los GG.PP. Socialista y Popular, respectivamente, en la sesión plenaria celebrada el día 5 de septiembre de 2019 (7).

Así las cosas, el Gobierno de Aragón resultante del pacto entre los cuatro partidos que acabamos de relatar era paritario al estar integrado por cinco hombres y cuatro mujeres. Además, cinco consejeros repetían en sus cargos, cuatro vinculados al Partido Socialista y uno a CHA, mientras que la socialista Maite Pérez dejaba de estar al frente del Departamento de Educación, Cultura y Deporte para encabezar el de Presidencia y Relaciones Institucionales. Dicha

---

debate de política general sobre el estado de la Comunidad de 2021, pudiendo visualizarse en cada momento la estimación de ejecución que se hacía de cada una de las 132 medidas, con indicación en su caso de las cantidades invertidas. La herramienta asimismo desagregaba el cumplimiento de las medidas en función de la triple agenda del Gobierno de impulsar un Aragón social, verde y digital y las vinculaba con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

(6) Así lo expresó en su discurso en el debate de política general sobre el estado de la Comunidad Autónoma de 2020, al que más adelante nos referiremos.

(7) Clemente Sánchez-Garnica Gómez obtuvo veintisiete votos, mientras que Luisa Fernanda Rudi Úbeda, dieciséis, y hubo veinticuatro votos en blanco.

consejera se vio obligada a cubrir, en diferentes momentos de la legislatura, las ausencias por enfermedad tanto del Presidente como del Vicepresidente del Gobierno y, en alguna ocasión en la primavera de 2021, de ambos a la vez, al amparo de la correspondiente previsión en el art. 29 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Tras la elección de los miembros de la Mesa de las Cortes, la siguiente manifestación en la Cámara de la existencia de una mayoría parlamentaria respaldando al cuatripartito se dio en la elección de las mesas de las comisiones legislativas permanentes. Aprobada la denominación y relación de estas en el Pleno celebrado el día 5 de septiembre de 2019, se constituyeron sus mesas los días 9 y 10 de septiembre, en todas las cuales dos de sus tres miembros pertenecían a grupos parlamentarios que apoyaban al Gobierno, correspondiendo el tercero a un grupo de la oposición que, según las comisiones, variaba entre el G.P. Popular y el G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía. Como viene siendo habitual en el Parlamento aragonés, solo la Presidencia de la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública se cedió al principal partido de la oposición como deferencia a este y teniendo en cuenta el papel que corresponde a este órgano en la tramitación parlamentaria de los presupuestos de cada ejercicio.

### **3. Cambios en las direcciones generales de diversos departamentos a lo largo de la legislatura con motivo de las tensiones internas en el seno de cada partido de la coalición de Gobierno y repercusiones en las Cortes de Aragón**

El ejecutivo autonómico de la X Legislatura fue, como hemos dicho, un cuatripartito dispar ideológicamente, un cuatripartito de discrepancias pactadas, pero en general bien cohesionado. Prueba de ello es la presentación y aprobación en tiempo de las cuatro leyes de presupuestos de la legislatura, signo de normalidad institucional.

Ahora bien, algunos de los partidos que conformaron el ejecutivo aragonés sufrieron fuertes tensiones internas que llevaron a hacer cambios en las designaciones de los cargos públicos de los departamentos que les habían correspondido en el «reparto» entre los socios de coalición. Empezando por Podemos Aragón, su diputada Erika Sanz anunció, a finales de mayo de 2021, que dejaba el escaño después de que unos días antes hubiese hecho lo propio en el Consejo Ciudadano de Podemos, así como que abandonaba su militancia por discrepancias con la dirección política de su partido, en temas tales como la ampliación de Cerler por Castanosa, la educación concertada o la regulación de la prestación complementaria del Ingreso Mínimo Vital. Pese a que el anuncio se hizo a finales de mayo, el escrito de renuncia se registró el 12 de

agosto de 2021, con efectos desde el día 25 del mismo mes, sustituyendóla, en el escaño, Marta de Santos Lorient.

Esta tuvo que cesar como Directora General de Cambio Climático y Educación Ambiental el día 8 de septiembre para tomar posesión en la sesión plenaria celebrada al día siguiente. Precisamente, el día en que cesaba presentó, en su partido, una propuesta de ley de cambio climático (que incluía la creación de una empresa pública de energía), que «anunció» como proyecto del gobierno, entre las críticas y el desconocimiento del resto de socios de la coalición. Aunque se había rumoreado con anterioridad si el PSOE aprovecharía la ocasión del cese de Marta de Santos para reclamar para sí la citada dirección general por discrepancias en algunos puntos con la gestión realizada por Podemos, lo cierto es que fue a propuesta de este partido cómo se nombró al nuevo Director General de Cambio Climático y Educación Ambiental, el que fuera diputado en la anterior legislatura por dicha fuerza política, Carlos Gamarra Ezquerria.

En otro partido de la coalición de gobierno, el PAR, una carta publicada en el Heraldo de Aragón del 21 de mayo de 2021, con el título «Carta de tres expresidentes del PAR» y con la que sus históricos dirigentes Hipólito Gómez de las Rocas, José María Mur y José Ángel Biel exigían la renovación de la cúpula y de las políticas del partido, puso de manifiesto la crisis interna que vivía dicha formación política. Un par de meses después, sus concejales en el Ayuntamiento de Teruel, donde el PAR gobernaba con el PSOE, firmaban una declaración de intenciones con los de Ciudadanos, lo que fue interpretado como otra afrenta hacia la dirección del partido.

Después de muchas peticiones al respecto y tras la demanda por parte de una militante en los juzgados para que se convocara, tuvo lugar, por fin, el congreso de la formación aragonesista los días 23 y 24 de octubre de 2021. El mismo se desarrolló en medio de una enorme polvareda de declaraciones y reclamaciones a propósito de las normas bajo las que iba a celebrarse. Al término de dicho congreso, el presidente del PAR y vicepresidente del ejecutivo autonómico, Arturo Aliaga, se impuso por la mínima. Obtuvo tan solo 20 votos más que la lista del sector crítico del partido, encabezada por la hasta entonces Directora General de Turismo, Elena Allué, entre acusaciones de irregularidades por parte de esta. Dos días después del congreso, Arturo Aliaga, en su condición de Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, propuso al Presidente los ceses tanto de aquella como del Secretario General Técnico de dicha consejería, el también crítico de la formación aragonesista, Javier Callizo (8).

Desde la perspectiva del cuatripartito en el gobierno, la continuidad de Aliaga al frente del PAR garantizaba la del pacto entre los socios de la coa-

---

(8) Cfr. BERMEJO LATRE (2022: p. 136).

lición, una coalición que cuestionaba más de uno de los denominados renovadores. De hecho, una de las primeras decisiones de la nueva ejecutiva del partido, afín al presidente, fue ratificar los acuerdos de gobernabilidad que se alcanzaron en 2019. Sin embargo, el sector crítico seguía sosteniendo que, después de dicho congreso, coexistían «el PAR auténtico, verdadero, el de los principios y el PAR de Aliaga, que con sus actuaciones avergüenza a tantos militantes que siguen pidiendo libertad de opinión y acción con funcionamiento democrático» (9).

La disputa en el cónclave del partido se trasladó, poco después, a los tribunales. Impugnado el resultado del congreso, el Juzgado de Instrucción número 18 de Zaragoza, en noviembre de 2022, lo anuló y dio la razón al sector crítico al constatar irregularidades en el censo de militantes del partido. Paradójicamente, esa sentencia, lejos de unir, dividió a la ejecutiva que había resultado del congreso entre los partidarios de acatarla (con Aliaga a la cabeza) y aquellos que querían recurrirla (la mayoría). Finalmente, se impusieron estos últimos, popularizados como «los díscolos», a los llamados «oficialistas» y presentaron también una moción de censura, que dio la presidencia del partido al senador autonómico Clemente Sánchez Garnica en febrero de 2023.

Toda esa polvareda también tuvo su reflejo en las Cortes de Aragón, donde el 13 de diciembre de 2022 la Junta de Portavoces conoció un escrito firmado por los 16 diputados del G.P. Popular en el que solicitaban la convocatoria urgente de un Pleno monográfico o de un Pleno extraordinario para que compareciera el Presidente del Gobierno al objeto de debatir «sobre la situación de la Vicepresidencia y del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial del Gobierno de Aragón», «por la necesidad de valoración de la calidad democrática del ejecutivo aragonés». La petición planteada se justificaba en la sentencia que había anulado el Congreso del Partido Aragonés, pero obtuvo solo el respaldo del Grupo Vox en Aragón, además del proponente, al justificar los restantes que se trataba de una cuestión interna de un partido, que no debía ser traída a sede parlamentaria.

Al margen de lo anterior, tras el triunfo de la moción de censura en la ejecutiva y a pocas semanas de las elecciones de 2023, se dibujaba un panorama bastante sombrío para el Partido Aragonés pues algunos de los que habían ostentado cargos públicos bajo sus siglas se integraron en las listas del PP y otros (sin ir más lejos, sus tres diputados en las Cortes de Aragón durante la X Legislatura) abandonaron la política. Así pues, una vez fuera críticos y oficialistas, solo los díscolos se enfrentaron a las urnas bajo las siglas del PAR.

---

(9) Las entrecuilladas son las palabras del confundador del PAR, que lo presidió entre 1987 y 2000, Jose María Mur, en una carta publicada en HA de 30 diciembre de 2021.

#### **4. Cambios en las portavocías generales de los grupos parlamentarios y la renuncia final del vicepresidente segundo de la Mesa de las Cortes**

Si terminábamos la rúbrica anterior haciendo referencia a las consecuencias del congreso del Partido Aragonés celebrado en octubre de 2021, el XIV Congreso del Partido Popular en Aragón, que tuvo lugar en diciembre de ese mismo año, supuso la elección de Jorge Azcón como presidente del partido en la Comunidad, relevando a Luis María Beamonte. Poco después, en enero de 2022, este dejaba también de ser el Portavoz del Grupo Parlamentario en las Cortes de Aragón. En su lugar, fue designada la, hasta ese momento, primera portavoz adjunta, Mar Vaquero, produciéndose así el segundo cambio en la Junta de Portavoces de la X Legislatura, toda vez que, en agosto de 2020, Santiago Morón había sustituido al parlamentario David Arranz como portavoz del G.P. VOX en Aragón.

En otro orden de consideraciones, al final de la X Legislatura, no solo asistimos a la implosión y escisión del PAR, sino también a la del otro partido de centro, Ciudadanos, lo que tuvo su consecuencia en el principal órgano de gobierno de las Cortes. Tras la disolución de estas por haberse publicado ya el Decreto de 3 de abril de 2023, del Presidente de Aragón, de convocatoria de las elecciones autonómicas, el diputado Ramiro Domínguez comunicó su renuncia a su condición de Vicepresidente Segundo de la Mesa y de miembro de la Diputación Permanente (10). La razón no era otra que su integración en la candidatura del PAR por Zaragoza. De ambas renunciaciones conoció la Mesa de la Cámara en su sesión de 12 de abril de 2023, de forma que, hasta la constitución de las nuevas Cortes el 23 de junio, la Mesa solo tuvo cuatro miembros al no estar contemplada, entre las tasadas funciones de la Diputación

---

(10) Pese a esta renuncia expresa a su condición de miembro de la Diputación Permanente, la habría perdido igual al comunicar su renuncia a la condición de Vicepresidente Segundo en la medida en que aquella le correspondía por ser miembro de la Mesa (art. 98.1 RCar). Además, al dejar de pertenecer a la Diputación Permanente, dejaba de ser diputado [art. 26.e) RCar] y, por tanto, no era de aplicación el régimen del diputado no adscrito (art. 49). En su sesión de 12 de abril de 2023, para determinar la situación jurídica de Ramiro Domínguez, la Mesa también tomó conocimiento de la comunicación del Partido Ciudadanos— Partido de la Ciudadanía en la que daba cuenta de la baja en el mismo del diputado en cuestión. Sin embargo, la Mesa apreció que las consecuencias en las Cortes de Aragón en relación con la pérdida de los cargos y, en general, con la figura del diputado no adscrito se producen únicamente en caso de renuncia voluntaria o de expulsión del grupo parlamentario y, puesto que, en el momento de disolución de la Cámara, los grupos parlamentarios ya no existen más que como una ficción funcional y organizativa, no era posible determinar mayorías y procedimientos para verificar la corrección de la expulsión de los diputados que los integraban inicialmente, por lo que se descartó que una comunicación del Grupo como la que se examinaba pudiera producir efectos jurídicos.

Permanente (art. 99 RCar), la elección de los miembros de aquella (11). Otros miembros de la Diputación Permanente por el G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía presentaron igualmente su renuncia al acta, por lo que pasaron a quedar en la misma situación que aquellos que perdieron tal condición con la disolución de la Cámara el día 4 de abril.

### **III. LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO HITO QUE MARCÓ TODA LA LEGISLATURA**

Sin duda ninguna, la X Legislatura de las Cortes de Aragón ha estado marcada por la realidad de la pandemia internacional a que la Organización Mundial de la Salud elevó el 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19. De hecho, fueron las políticas adoptadas para tratar de proteger a la ciudadanía frente al virus las que, apenas un año después del comienzo de la legislatura, condicionaron la agenda, modificaron sustancialmente las formas de llevar a cabo el trabajo parlamentario y determinaron el contenido de los debates durante los años siguientes. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requirió la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud, tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos. El Gobierno de España declaró el estado de alarma mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, desarrollado profusamente en los días posteriores con objeto de concretar las medidas adoptadas, coordinar las acciones de las Administraciones públicas y garantizar su eficacia. Y dicho estado de alarma fue prorrogado hasta el mes de junio, comenzando entonces lo que se dio en llamar proceso de desescalada y de transición gradual hacia una nueva normalidad, que, puntualmente y en concretas zonas de nuestra geografía española y aragonesa en particular, fue necesitando la reintroducción de medidas restrictivas de la movilidad y otros derechos en los meses posteriores.

#### **1. La adaptación de las formas, formatos y contenidos de la actividad parlamentaria**

Por las propias características del coronavirus en cuestión, en un contexto sanitario marcado por el confinamiento domiciliario, primero, y el distanciamiento social, después, el impacto de la pandemia sobre la actividad de las

---

(11) Una situación así permite constatar que el Reglamento no ha previsto cómo cubrir posibles vacantes en el órgano rector de la Cámara durante el período de disolución de las Cortes para el caso, por ejemplo, en que el número de vacantes comprometiera el quórum de constitución y, por tanto, su funcionamiento ordinario o la certificación de sus acuerdos.

Cortes de Aragón, como en el resto de Cámaras, fue variando desde la decisión inicial de suspender las sesiones de los órganos de trabajo parlamentario (en la confianza de que la situación podría superarse en breve período de tiempo) hasta la reanudación progresiva con limitaciones en el formato y condiciones de celebración de las sesiones. Como es de todos conocido, dichas restricciones fueron muy diversas y cambiaron con el tiempo en función de la evolución pandémica.

Empezando por las medidas adoptadas en relación con las sesiones plenarias, tras la celebración del último Pleno en condiciones de normalidad los días 12 y 13 de marzo de 2020, pasaron a desarrollarse en un formato equivalente a la composición de la Diputación Permanente (24 diputados (12)), con intervenciones desde el escaño y con votaciones acumuladas al final, en lugar de punto por punto, las dos sesiones mensuales celebradas de abril a junio, así como la que tuvo lugar en la primera quincena de julio para recuperar la segunda sesión plenaria de marzo, que no llegó a celebrarse tras el inicial acuerdo de suspensión de toda la actividad (13).

El inicio del segundo período de sesiones de 2020 supuso la adopción de un nuevo formato para los plenos (14), consistente en permitir la presencia de todos los diputados durante las votaciones, a desarrollar al final de la sesión del jueves (15), sin perjuicio de la posibilidad de votación telemática (16). Además, se habían instalado mamparas entre los escaños, se impusieron turnos de presencialidad durante los debates de forma que nunca estuvieran simultáneamente más de la mitad de los diputados y se recuperó el uso de la tribuna en comparecencias e interpelaciones, durante las cuales sí era posible intervenir sin mascarilla (con la adopción de las necesarias medidas de limpieza y desinfección de la tribuna tras cada turno).

En la sesión plenaria celebrada durante los días 27 y 28 de enero de 2021, coincidiendo con una nueva ola de la pandemia, se adoptó un tercer

---

(12) La composición de la Diputación Permanente en esta legislatura es: G.P. PSOE, 8 diputados; G.P. Popular, 6; G.P. Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, 4; Podemos-Aequo, 2; y 1 diputado más por cada uno de los 4 GG.PP. restantes (según Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 3 de julio de 2019).

(13) Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 8 de abril de 2020.

(14) Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 26 de agosto de 2020.

(15) En las Cortes de Aragón, las sesiones plenarias se celebran con carácter general los jueves y viernes cada dos semanas, iniciándose con los puntos del orden del día correspondientes a iniciativas legislativas, comparecencias e iniciativas de impulso al Gobierno de Aragón y concluyendo, ya el viernes, con las iniciativas de control al ejecutivo de la Comunidad Autónoma (art. 110 RCAR).

(16) Previo anuncio de dicha voluntad, con antelación de un mínimo de 48 horas, por parte del diputado que quisiera hacer uso del voto telemático, con la indicación del punto o puntos para los cuales solicitaba emitir el voto de esa forma.

formato, como combinación de los dos seguidos con anterioridad. Así, se optó por una presencia física reducida a la proporción de la Diputación Permanente, pero con seguimiento a distancia de la sesión y voto telemático del resto de los diputados, al estar ya más desarrollado el sistema técnico y ser posible este planteamiento (17).

Poco después, con efectos desde el primer pleno del mes de marzo, se acordó tender a la presencialidad de los 67 diputados en las votaciones, aunque dejando libertad a cada grupo parlamentario sobre el uso del voto telemático (18). Respecto de la presencialidad durante los debates, todavía se mantuvo limitada a lo largo de dicho período de sesiones, si bien, desde el segundo pleno del mes de mayo, se permitió la presencia simultánea del sesenta por ciento de los diputados (19).

El segundo período de sesiones de 2021 mantuvo buena parte de las restricciones aplicadas a la celebración de los plenos. Se mantuvieron las mamparas, las votaciones al final de la sesión del jueves con presencia permitida de los 67 diputados, aunque se recuperó la tribuna para todas las intervenciones y se eliminaron los cupos de asistentes durante los debates, abogándose, no obstante, por el sentido común para evitar la permanencia de gran número de personas durante períodos prolongados (20). No fue hasta finales del mes de noviembre cuando se recuperó la votación y explicación de voto tras cada iniciativa (21), mientras que la recuperación completa de la «normalidad», entendida esta como la eliminación de los aforos del pleno, fue acordada por la Mesa y la Junta de Portavoces el 2 marzo de 2022, no teniendo lugar la eliminación de las mamparas protectoras entre escaños hasta enero de 2023.

Por lo que respecta al impacto de la pandemia sobre las sesiones de las comisiones permanentes, vieron suspendida su actividad menos de un mes, hasta los días 7, 8 y 13 de abril de 2020, en que se programó la comparecencia de cada consejero ante su respectiva Comisión para dar cuenta de la situación en su área de competencias (22). A partir de ese momento, con la periodicidad acostumbrada en las Cortes de Aragón (a saber, dos sesiones al mes por comisión permanente), celebraron sus sesiones telemáticamente hasta el viernes 15 de mayo, y de forma presencial, aunque en el salón de plenos para favorecer la distancia entre los dieciocho diputados que las componían,

---

(17) Era un hecho el «voto remoto expansivo» como ocurrió en otros muchos Parlamentos españoles. A ello alude MARAÑÓN GÓMEZ (2022: pp. 185 y ss.).

(18) Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 3 de marzo de 2021.

(19) Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 12 de mayo de 2021.

(20) Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 1 de septiembre de 2021.

(21) Sesión plenaria celebrada los días 25 y 26 de noviembre de 2021, tras el Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 17 de noviembre de 2021.

(22) Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 3 de abril de 2020.

todas las comisiones permanentes (23), con la excepción de la de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos (24). Esta no celebró sesiones desde la declaración del estado de alarma hasta septiembre de 2020, en que reanudó su actividad también en el salón de plenos, con entrada telemática y no presencial de los colectivos comparecientes (25). Fue en abril de 2021 cuando todas las comisiones regresaron a la sala habitual del Palacio de la Aljafería para sus reuniones, abandonando el hemiciclo (26), y el público pudo volver a ellas desde noviembre de 2021 (27).

Pero junto con el necesario replanteamiento de la presencialidad en los momentos más duros de la pandemia o los cambios de formato respecto de los clásicos acostumbrados en cada órgano de trabajo parlamentario, otra de las medidas que marcaron la actividad de las Cortes a consecuencia del Covid-19 fue, sin duda, la prohibición inicial del ejercicio de la función de control sobre materias distintas de la propia pandemia y sus consecuencias. La más que discutible jurídicamente restricción del control parlamentario a un determinado tipo de iniciativas (las que versaran sobre el virus) únicamente duró hasta el 20 de mayo de 2020 en que la Mesa y la Junta de Portavoces acordaron levantarla, por lo que los órdenes del día pudieron incorporar de nuevo cualquiera clase de temas. Es normal que la gestión de la pandemia y sus consecuencias siguieran teniendo el máximo protagonismo en la agenda parlamentaria, pero la limitación impuesta inicialmente carecía de fundamentos objetivos basados en la salvaguarda de la salud. Podía ser legítimo reducir el número de asistentes o tratar de no prolongar en exceso la duración de las sesiones presenciales, pero no la limitación material de las iniciativas parlamentarias que, afortunadamente, duró poco más de un mes (28).

Como se ha dicho, otra cuestión clave para el desenvolvimiento de las sesiones plenarias en las distintas etapas de evolución de la crisis sanitaria fue la regulación del voto telemático más allá de los supuestos en que se había concebido en la etapa pre-pandémica. La Resolución de la Presidencia de las Cortes de Aragón por la que se regula la emisión de voto no presencial, de

---

(23) La celebración de las comisiones con la totalidad de sus miembros debido a su composición reducida fue la tónica en todos los Parlamentos como acredita MARAÑÓN GÓMEZ (2021: p. 55).

(24) La vuelta a la presencialidad de las comisiones se acordó en Mesa y Junta de Portavoces el día 6 de mayo de 2020, coincidiendo también con la recuperación de las sesiones presenciales de estos dos órganos rectores de la Cámara, habida cuenta que los espacios permitían el mantenimiento de las medidas de seguridad.

(25) Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 9 de septiembre de 2020.

(26) Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 3 de marzo de 2021.

(27) Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 27 de octubre de 2021.

(28) Cfr. DEL PINO CARAZO (2021: pp. 148-150).

31 de octubre de 2018, fue modificada el 8 de abril de 2020 para ampliar las causas habilitantes más allá de la «incapacidad temporal, permiso de maternidad o paternidad o riesgo durante el embarazo», incluyendo también la mención a «otras causas que impliquen riesgo constatable para su salud o integridad» (29). Esta ampliación permitió que, durante muchos meses, una buena parte de los diputados votasen telemáticamente las iniciativas incluidas en los órdenes del día del Pleno, garantizando la exteriorización formal de los posicionamientos políticos con independencia del número de infectados o confinados. No obstante, es evidente que votar fuera del hemiciclo y en un momento diferente al resto de los diputados podía conllevar disfunciones. Por ejemplo, en alguna ocasión, la Junta de Portavoces se hizo eco de las dificultades de ajuste a la evolución de los debates que tenían los diputados que votaban telemáticamente, sobre todo, en el caso de presentación de enmiendas *in voce*. Por mucho que existiera el derecho a solicitar la suspensión de la sesión para cambiar el sentido del voto telemático si fuese preciso por transacciones de último momento, los portavoces tomaron conciencia y se comprometieron a un uso más racional, para casos excepcionales o sobrevenidos, de ese tipo de enmiendas (30). En todo caso, la evolución pandémica favorable devolvió al voto telemático su carácter excepcional, habiendo dado la oportunidad, no obstante, de mejorar las herramientas técnicas para hacerlo factible (31).

## **2. Las consecuencias sanitarias, económicas y sociales de la pandemia y su agravamiento por la guerra de Ucrania en el centro de los debates políticos de la legislatura**

Es un hecho que la peor pandemia en cien años reforzó los vínculos internos de una coalición de gobierno que, como se ha dicho, era a priori difícil de predecir y de entender, pero que, de puertas hacia afuera, apenas llegó a escenificar diferencias. En el ecuador de la legislatura, eclipsados los dos primeros años por la gestión de la pandemia, los que se consideraban retos a corto plazo eran las ayudas económicas a los sectores más afectados por la crisis sanitaria, la confirmación de las inversiones anunciadas, la lucha contra

---

(29) Véase BOCA núm. 51, de 22 de abril de 2020. En la exposición de motivos de dicha Resolución de la Presidencia, se afirmaba: «Sin embargo, la situación que vivimos actualmente ha pulverizado los parámetros de normalidad en todos los ámbitos, sin que esta sea, ni pueda ser, una excepción».

Por tanto, el riesgo que para la salud de la población en general implica hoy efectuar desplazamientos que por ello se encuentran limitados por la acción gubernamental al regular las implicaciones de la declaración del estado de alarma justifica la adopción de medidas adecuadas a tal situación».

(30) Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 17 de febrero de 2021.

(31) Véase, al respecto, MARAZUELA BERMEJO (2021: pp. 84 y ss.).

la despoblación, la petición de un nuevo sistema de financiación autonómica que tuviera en cuenta el sobrecoste en la prestación de los servicios derivado de la dispersión y el envejecimiento poblacionales, pero, fundamentalmente, las tensiones sufridas por el sistema sanitario y de servicios sociales, con especial atención al estado de la atención primaria y al engrosamiento de las listas de espera. Es verdad que, en el último año, otros temas llenaron las portadas de los medios de comunicación aragoneses a la vez que se colaban en los órdenes del día del pleno de las Cortes de Aragón. Nos referimos, principalmente, a la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022 y sus consecuencias en toda Europa, aunque, por lo que respecta a la política doméstica, podemos destacar los infructuosos intentos de Aragón por conseguir una candidatura conjunta con Cataluña para los Juegos de Invierno de 2030 o por ser la sede de determinados organismos estatales. Nos vamos a referir a algunos de ellos.

### **A) Los debates de política general**

Con excepción del año electoral, se celebraron debates de política general sobre el estado de la Comunidad en 2020, 2021 y 2022, o, lo que es lo mismo, en un contexto de pandemia primero, agravado, si cabe, en 2022 por las consecuencias económicas y sociales tras la guerra de Ucrania.

Para todos los debates, se ratificó el Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 12 de septiembre de 2018, por el que se fijaron unos cupos máximos para la presentación de propuestas de resolución, establecidos en 5 por grupo parlamentario y 2 por cada diputado miembro, de forma que ello obligaba a seleccionar los temas en que focalizar el impulso de las políticas gubernamentales (32). Además, en relación con el debate de política general de 2020, debieron adoptarse acuerdos específicos de la Mesa y Junta para limitar la asistencia presencial a la sesión plenaria de los días 29 y 30 de octubre como prevención de posibles contagios por la Covid-19, permitiéndose la de los miembros de la Mesa, de los consejeros del Gobierno y de veintisiete de los sesenta y siete diputados en el salón de plenos, mientras que el resto se vio obligado a seguir la sesión desde una sala anexa (33).

De «escenario inimaginable y totalmente desconocido», como reflejaba bien a las claras el propio aspecto del hemiciclo, habló precisamente el Presidente del ejecutivo autonómico en su discurso inicial durante ese primer

---

(32) Selección relativa si se observa la práctica acostumbrada de registrar algunas propuestas articuladas en una multitud de puntos relativos a una misma política general y de varios folios de extensión.

(33) El primer debate sobre el estado de la Comunidad de la legislatura estaba inicialmente previsto para los días 8 y 9 de octubre, pero tuvo que retrasarse por el estado de salud del Presidente del Gobierno.

debate (34). La gestión de la crisis sanitaria habría de estar presente en todos ellos hasta el punto de que varios grupos parlamentarios registraron, año tras año, mociones de reprobación de los consejeros cuyas competencias estaban más directamente concernidas por la pandemia. Se presentaron 112 propuestas de resolución tanto en 2020 como en 2021 y 116 en 2022 (35), sin que ninguno de los tres años los grupos que sostenían al Gobierno agotaran su cupo, pero sí lo hicieran los grupos de la oposición. El rechazo global de la Comunicación del Presidente fue propuesto por el G.P. Popular en 2021 y por VOX en 2022 (36). Asimismo, se solicitó la reprobación de varios de los consejeros de aquel en los distintos ejercicios. La de la Consejera de Sanidad fue intentada sin éxito en los tres debates (37). En 2020, sin duda el ejercicio

---

(34) Véase su Comunicación publicada en el BOCA núm. 78, de 1 de octubre de 2020, p. 2679 y su intervención en DSCA núm. 27, de 29 de octubre.

(35) Véanse, respectivamente, BOCA núm. 85, de 6 de noviembre de 2020; núm. 173, de 17 de noviembre de 2021, y núm. 251 de 11 de noviembre de 2022.

(36) Las respectivas Comunicaciones cuyo rechazo se proponía pueden ser consultadas en BOCA núm 169, de 4 de noviembre de 2021 (DSCA núm. 52, de 10 y 11 de noviembre de 2021) y en el núm. 248, de 28 de octubre de 2022 (DSCA núm. 73, de 3 y 4 de noviembre de 2022). La propuesta núm. 1 de 2021, del G.P. Popular, que contó con los votos a favor del grupo proponente y de VOX, rezaba: « Las Cortes de Aragón rechazan la Comunicación del Presidente del Gobierno de Aragón en el debate sobre política general sobre el estado de la Comunidad Autónoma por su falta de realismo sobre el alcance de la actual crisis económica y social y la falta de apego y sensibilidad con los miles de aragoneses que se han quedado atrás y están sufriendo las consecuencias; por la incapacidad para hacer compatible el cumplimiento de la ley, el respeto a los derechos fundamentales y la protección de la salud de los aragoneses; por la propaganda y política de anuncio transmitida a través de ella y por la improvisación llevada a cabo por los miembros de su Gobierno en la toma de decisiones políticas». Por su parte, el rechazo global, en este caso a propuesta de VOX, a la Comunicación del Presidente de 2022, se justificaba «por su visión alejada de la realidad de los aragoneses, asumiendo políticas globalistas dictadas por organismos supranacionales propias de la agenda 2030, y por la incapacidad del gobierno de articular soluciones políticas centradas en mantener la calidad de los servicios públicos esenciales de Aragón, como son la sanidad, educación y servicios sociales, así como por su desinterés en reducir gasto político improductivo». Sin embargo, dicha resolución solo contó con el voto a favor de los tres diputados del grupo proponente, al abstenerse el Popular y votar en contra el resto.

(37) La propuesta núm. 40, registrada por VOX Aragón en 2020, fundamentaba ese rechazo a la gestión de la Consejería de Sanidad en «su gestión durante la pandemia, al vulnerarse la seguridad del personal sanitario ante la covid-19 por el incumplimiento de las medidas y material de seguridad, así como el quebranto efectivo de los derechos laborales de los trabajadores, y por lo que el Gobierno de Aragón ha sido condenado reiteradamente hasta en tres resoluciones judiciales». VOX continuó su crítica a dicha consejería en 2021 (propuesta de resolución núm. 110) y en 2022 (propuesta núm. 36) porque «pese a contar con el mayor presupuesto histórico, no se ha dado solución al incremento exponencial de las listas de espera quirúrgica, ni a la falta de personal sanitario, especialmente en la atención primaria, ni a la alta temporalidad laboral, ni tampoco a la falta de infraestructuras especialmente en el medio rural». En 2022, el G.P. VOX incluso instaba a la devolución de las competencias sanitarias al Estado [propuesta de resolución

con más propuestas de reprobación, se instó también la del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (38); de la Consejera de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento (39), y de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales (40). Esta última también fue reprobada por VOX en 2021 (41), extendiendo dicho grupo, en ese debate, su rechazo a la gestión del Consejero de Hacienda y Administración Pública (42), quien

---

núm. 37), sumándose ese año a la reprobación de la Consejera de Sanidad el G.P. Popular, con su propuesta núm. 77, que literalmente decía: «por haber provocado con su gestión el colapso de la sanidad pública aragonesa, llevándola a encabezar las listas de espera diagnósticas y quirúrgicas a nivel nacional, saturando la atención primaria, y perjudicando especialmente a la del medio rural con el cierre de consultorios y puntos de atención continuada, no habiendo dado a esta atención ni a sus profesionales la consideración que merecen como pilar fundamental en la sanidad pública, así como por poner en riesgo la atención sanitaria en todo en nuestro territorio con el nuevo pliego de condiciones del transporte sanitario urgente terrestre».

(38) «[P]or su inacción en materia de mejora de las comunicaciones terrestres para garantizar la efectiva interconexión de las poblaciones rurales y falta de políticas concretas y efectivas para evitar la grave y progresiva despoblación de nuestra comunidad, especialmente en comarcas del sur de Teruel, donde más se acusa y donde echamos en falta mayor conexión entre comarcas e incluso con las comunidades limítrofes como son la Comunidad Valenciana y Castilla la Mancha», según rezaba la propuesta de resolución núm. 42 de VOX.

(39) Asimismo, la propuesta de resolución núm. 45, del G.P. VOX en Aragón pretendía la reprobación de la gestión de su departamento «por su fracaso manifiesto en la obtención de ayudas financieras para luchar contra la brecha digital y su falta de previsión en el desarrollo e implantación de las nuevas tecnologías en las zonas rurales».

(40) Véase la propuesta de resolución núm. 39, del G.P. VOX en Aragón: «Las Cortes de Aragón reprueban la gestión de la Consejería de Ciudadanía y Derechos Sociales especialmente por su gestión en las residencias de mayores durante la pandemia, a la vista tanto de las denuncias formuladas por residentes, familiares y trabajadores de estos centros por la deficiente gestión, avaladas por el informe del Justicia de Aragón». Asimismo, la propuesta núm. 77, del G.P. Popular tachaba a la Consejera de Ciudadanía «por la ineficaz gestión desarrollada, de marzo a junio del 2020, a raíz de la pandemia de la COVID-19 en los centros residenciales de mayores de la Comunidad Autónoma de Aragón».

(41) La propuesta de resolución núm. 111, del G.P. VOX en Aragón, la justificaba «en relación con gestión realizada en la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y la publicación del Decreto de desarrollo que permite la aplicación de dicha prestación al considerar que tanto el desarrollo reglamentario que se ha llevado a cabo por el Gobierno, así como el texto inicial de la Ley 3/2021, es del todo desacertado y genera inseguridad jurídica y graves consecuencias que debemos evitar, como son la posible judicialización de resoluciones desfavorables, el posible colapso en la tramitación de sus solicitudes y el posible efecto llamada que conllevaría la entrada en Aragón de inmigración no legal».

(42) En este caso, se trataba de la propuesta de resolución núm. 112, del G.P. VOX en Aragón, que literalmente decía: «Las Cortes de Aragón reprueban la gestión de la Consejería de Hacienda y Administración Pública por su gestión realizada del fondo extraordinario de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, dotado con 141 millones de euros y de los cuales sólo se han atendido 2.577 solicitudes, por un importe de 47 millones de euros, un año y medio después de iniciarse la pandemia, teniendo en cuenta el horizonte de 31 de diciembre en el que vencen las ayudas».

habría de recibir, por cierto, idéntico intento de reprobación en 2022, pero por parte del G.P. Popular (43).

Como es lógico, ninguna de dichas propuestas contó con el voto de la mayoría, que, año tras año, respaldó las presentadas por los grupos que apoyaban al Gobierno, así como un porcentaje, que fue reduciéndose cada vez más, de las registradas por la oposición (44). En cualquier caso, los debates de política general sirvieron para escenificar las principales apuestas de cada formación, con temas en algunos casos estructurales de la Comunidad Autónoma, junto a otros coyunturales de cada ejercicio. Entre las demandas atemporales que fueron sistemáticamente aprobadas en la forma de requerimientos al ejecutivo autonómico y, en algunas ocasiones, al nacional a través de este último, figuran, en lugar destacado, la reforma del modelo de financiación autonómica para que recoja las peculiaridades territoriales aragonesas que inciden en el coste de prestación de los servicios públicos (45), así como la actuación sobre el sistema tributario para dotarlo de mayor progresividad (46). Por sectores, la sanidad, las políticas sociales, la atención a la dependencia, las infraestructuras o el reto demográfico centraron, año a año, las demandas de los distintos Grupos Parlamentarios.

Pero como se ha dicho, a los déficits estructurales de las distintas políticas sectoriales, que unos y otros trataban de paliar con sus propuestas, se sumaron

---

(43) En este caso, justificada por «haber comprometido con su gestión la salud financiera de la hacienda pública aragonesa, provocando una falta de liquidez de más de mil millones de euros que impide afrontar el pago a proveedores en el plazo inferior a 30 días que marca la ley y por pagar las nóminas del Servicio Aragonés de Salud con cargo a los fondos europeos para la recuperación económica, así como la utilización de 373 millones de euros destinados a afrontar el impacto de la pandemia para cubrir déficit presupuestario y pagar facturas de ejercicios previos al Covid» (véase la propuesta de resolución núm. 76).

(44) En 2020, la distribución de las 71 propuestas aprobadas fue la siguiente: 24 del G.P. C's; 15 del G.P. Popular; 12 presentadas conjuntamente por los GG.PP. Socialista, Podemos, CHA y PAR; 6 de la A.P. IUA; 4 del G.P. Socialista; 3 del G.P. CHA; 4 del G.P. PAR; y 3 del G.P. Podemos (BOCA núm. 88, de 17 de noviembre de 2020). En 2021, se aprobaron un total de 63: 24 del G.P. C's; 12 presentadas conjuntamente por los GG.PP. Socialista, Podemos, CHA y PAR; 6 del G.P. Popular; 6 de la A.P. IUA; 4 del G.P. Socialista; 4 del G.P. CHA; 4 del G.P. PAR; y 3 del G.P. Podemos (BOCA núm. 174, de 23 de noviembre de 2021). Por su parte, en el BOCA núm 53, de 15 de noviembre de 2022, se publicaron las 49 resoluciones aprobadas en el debate correspondiente a 2022: 13 del G.P. C's; las 12 conjuntas de los cuatro grupos del Gobierno; 5 del G.P. Socialista; 5 del G.P. CHA; 5 del G.P. PAR; 5 del G.P. Podemos, y 4 de la A.P. IUA.

(45) Véase la Resolución núm. 4 de las aprobadas en el debate de 2021, a propuesta del G.P. PAR; la núm. 10 de las aprobadas en el debate de 2022, a propuesta del G.P. C's, que abogaba por que no hubiera diferencias sustanciales de financiación de los servicios públicos entre las Comunidades Autónomas del régimen común y las de regímenes especiales; o la núm. 5 de las aprobadas en ese mismo debate, a propuesta del G.P. Socialista.

(46) Es el caso de la Resolución núm. 3 de las aprobadas a propuesta de la A.P. IUA en el debate de 2022.

las consecuencias de la pandemia y, posteriormente, de la guerra de Ucrania, lo que motivó reclamaciones sobre la coyuntura concreta que debía afrontar la Comunidad Autónoma relativas al fortalecimiento de los servicios públicos más directamente afectados (47), a la recuperación de la actividad económica (48), o a la ejecución de los fondos europeos dispuestos precisamente para superar la situación. No obstante, la consecuencia más dramática del Covid-19, el fallecimiento de un buen número de aragoneses, principalmente en las residencias de mayores, mereció un debate específico, que tuvo lugar en el seno de una comisión especial de estudio creada al efecto.

## **B) El debate sobre la necesaria reestructuración de las residencias de mayores de la Comunidad**

Si la IX Legislatura de las Cortes de Aragón se caracterizó por la proliferación de comisiones especiales (creándose ocho de estudio, siete de las cuales concluyeron con la aprobación del correspondiente Dictamen, y dos de investigación, que también culminaron sus trabajos), en la X Legislatura, por el contrario, no se creó ninguna de investigación y solo prosperó una de las cuatro propuestas de creación de comisiones de estudio. Nos referimos a la comisión encargada de analizar los criterios para reestructurar las residencias de mayores habida cuenta el impacto en número de fallecidos que había tenido el Covid-19 sobre las personas ingresadas en ellas (49).

En sesión celebrada los días 28 y 29 de mayo de 2020, el Pleno de las Cortes de Aragón rechazó la solicitud del G.P. VOX en Aragón de crear una comisión especial de estudio para tratar el coronavirus «en todas sus vertientes, principalmente la sanitaria, social y económica» (BOCA 58, de 3 de junio de 2020). El argumento principal de los grupos que votaron en contra (los cuatro que sustentaban al Gobierno) y hasta del que se abstuvo (G.P. Ciudadanos) fue la existencia de una mesa técnica para articular la reconstrucción económica y social del territorio tras el coronavirus, que estaba concluyendo ya sus trabajos y en la que habían participado los agentes sociales y económicos y todos los partidos, excepto VOX, que la había abandonado. Solo el Grupo proponente

---

(47) Sirvan como ejemplo, entre las resoluciones efectivamente aprobadas durante los debates, la apuesta por diseñar un nuevo plan de atención primaria para el siglo XXI en nuestra Comunidad Autónoma (Resolución núm. 11 de 2021, aprobada a propuesta del G.P. C's) y por reforzar también la atención médica especializada y la salud mental en el sistema público (Resolución núm. 5 de 2022, aprobada a propuesta del G.P. Podemos Equo Aragón).

(48) En este caso, cfr. Resoluciones aprobadas en el debate de 2021 núms. 3.2 a propuesta del G.P. C's y 2 a propuesta conjunta de los GG.PP. Socialista, Podemos, CHA y PAR.

(49) En línea con la doctrina que reclamó la necesidad de diagnosticar errores y eventuales responsabilidades en la gestión de la pandemia con carácter general. Véase TUDELA ARANDA (2020: p. 11).

y el G.P. Popular sostuvieron que el protagonismo en la reconstrucción de la Comunidad Autónoma lo debía tener el Parlamento, por lo que apoyaron la creación de dicha comisión. Por su parte, la mesa técnica en cuestión, que como se ha dicho era externa al Parlamento, concluyó sus trabajos con la firma en junio de 2020 del documento llamado Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica (50). El compromiso, que suscribieron todos los partidos menos VOX, incluía 273 medidas políticas, económicas, sociales y ambientales clasificadas en cuatro grandes categorías: recuperación del territorio, recuperación de las políticas públicas, recuperación en economía productiva y recuperación en materia de empleo.

Sin embargo, en la misma sesión parlamentaria en que se rechazó la propuesta de VOX de crear una comisión especial de estudio sobre el coronavirus en todas sus vertientes, se acordó por unanimidad, a petición del G.P. Popular, crear una comisión especial de estudio para analizar los criterios que debían regir la reestructuración de la red de centros asistenciales de mayores de Aragón (la que había soportado el mayor azote de la pandemia), así como las medidas y modificaciones legislativas que fuesen necesarias para asegurar su viabilidad. Los trabajos de dicha comisión se prolongaron durante nueve meses. La misma se reunió en veinte sesiones y contó con la comparecencia de representantes del Gobierno de Aragón, de algunos investigadores y profesionales de la medicina, de los agentes sociales, asociaciones, entidades y responsables de centros asistenciales de personas mayores, que aportaron su experiencia directa y visión de la realidad de las residencias aragonesas.

Al margen de la fotografía que, del sector residencial en Aragón, pudo hacer la comisión en su Dictamen (51), destaca la formulación de más de noventa propuestas de actuación con vistas al futuro. Entre las más importantes, la realización de una auditoría sobre lo ocurrido en los centros residenciales durante la pandemia; la promoción de cambios en la configuración arquitectónica de los centros para optar por dimensiones más reducidas y que posibiliten su sectorización en caso necesario; la mejora de las condiciones laborales y salariales de los profesionales, o tramitar, con carácter urgente, la modificación del Decreto 111/1992, de 26 de mayo, entre otros motivos para adaptar las ratios de personal a la realidad actual. Sea como fuere, uno de los reproches más escuchados en los debates posteriores fue el incumplimiento de esa reforma legislativa y de otras propuestas puesto que, aunque el Dictamen se aprobó en la sesión plenaria de 6 y 7 de mayo de 2021, la legislatura concluyó sin que el decreto fuera modificado.

---

(50) En el momento de redactar este trabajo, se encuentra accesible en el enlace <https://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/estrategiaaragonesarecuperacionsocialeconomica.pdf>

(51) Dictamen publicado en BOCA núm. 130, de 7 de mayo de 2021.

También estaban conectadas con las consecuencias de la pandemia las otras dos propuestas de creación de comisiones especiales de estudio que el Pleno de las Cortes rechazó. Los populares solicitaron, en marzo de 2021, poder crear una para hacer un seguimiento y obtener información de la tramitación y gestión en Aragón de los fondos europeos Next Generation EU en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y de los fondos React-EU. Sin embargo, su solicitud únicamente contó con el respaldo de VOX en la sesión plenaria de 20 y 21 de abril (BOCA 125, de 28 de abril de 2021). Idéntica suerte corrió un año después, en el Pleno celebrado los días 10 y 11 de marzo de 2022, la propuesta del G.P. Popular de crear una comisión especial de estudio para analizar la situación de la sanidad en nuestra Comunidad Autónoma, aunque, en ese caso, obtuvo el voto a favor de los cuatro grupos de la oposición (BOCA 201, de 15 de marzo).

#### **IV. OTROS DEBATES DE LA LEGISLATURA**

##### **1. La formalización de los cupos para la distribución proporcional de los tiempos de intervención en Pleno y la resolución de empates en comisión**

Al principio de la legislatura, se recogió en el Acta de la Junta de Portavoces del 19 de octubre de 2019, el Acuerdo de los Portavoces, que no de la Junta como tal, aunque pueda parecer un formalismo sobre los cupos en las sesiones plenarias que, en anteriores legislaturas, habían funcionado de facto, pero sin formalizarse (52). El Acuerdo consistió en una distribución de tiempos por grupos parlamentarios de forma proporcional al número de diputados de cada uno, una vez atendida la duración máxima estimada de las sesiones plenarias, pero reconociendo la autonomía de cada grupo para el reparto del tiempo asignado entre sus distintas iniciativas pendientes, sin condicionar el número máximo de cada tipo.

Así, respecto de la sesión de los jueves, sobre una duración máxima teórica de diez horas, pero que, en la práctica, tras el descuento de hora y cuarto para la comida, se quedaban en ocho horas y cuarenta y cinco minutos, los cupos aprobados fueron: cuatro horas para el G.P. Popular, tres horas para el G.P. C's, una hora y cuarto para el G.P. VOX en Aragón y treinta minutos para la A.P. IUA. En cuanto a la sesión de los viernes, se diferenciaban los cupos según se tratase de viernes sin preguntas al Presidente del Gobierno o con ellas. En el primer caso, sobre un tiempo de cuatro horas y cuarto de duración máxima de la sesión, los tiempos para los grupos de la oposición, según el orden de mayor a menor representatividad, eran: dos horas, una hora y media,

---

(52) A la fijación de esos cupos, pero mediante Acuerdo formal de la Mesa y Junta de Portavoces, se refiere de hecho el art. 115.2 RCAR.

treinta y tres minutos y doce, respectivamente. En el segundo, al descontar un tiempo calculado al alza de cuarenta minutos para la sustanciación de las cuatro preguntas al Presidente, el total restante de tres horas y treinta y cinco minutos se distribuía, entre los cuatro grupos, del siguiente modo: una hora y cuarenta minutos, una hora y cuarto, treinta, y diez minutos, respectivamente.

Sentadas esas reglas de juego sobre el reparto de los tiempos entre los distintos Grupos Parlamentarios para las sesiones plenarias, que nunca llegaron a trasladarse a las comisiones pese a la referencia del art. 69.3 RCAr, señalaremos que la distribución numérica en estas de los Grupos hizo precisa la aprobación de la Resolución de la Presidencia de 3 de julio de 2019, sobre votaciones en las Comisiones Permanentes y en la Diputación Permanente (53). Puesto que los arts. 68 y 98 RCAr permiten ajustar, al comienzo de cada Legislatura, el número de miembros de unas y otra de forma proporcional a la importancia numérica de los GG.PP., se observó que ninguna de las composiciones analizadas (tras haber estudiados todas, entre 15 y 25 diputados) reflejaba con total fidelidad la composición del Pleno de la Cámara resultante de las elecciones. Por el contrario, excepto si se fijaba el número en 24 diputados, podían producirse votaciones en las que no sólo no se reproduciría con exactitud la composición del Pleno, sino que se alterarían las posibles mayorías existentes.

Así las cosas, la única composición en principio válida, la de 24 diputados (54), se adoptó para la Diputación Permanente con la aplicación de la regla del voto ponderado, prevista en el artículo 138.2 RCAr, para la resolución de los posibles empates. Sin embargo, como 24 era un número a todas luces excesivo para las Comisiones permanentes y dado que ninguna de las combinaciones de 15 a 19 diputados resultaba válida, tras acordar la de 18 diputados por ser la que menos errores ocasionaba (55), fue inevitable tener que adoptar una Resolución de Presidencia para ampliar el ámbito de aplicación del voto ponderado a todos aquellos supuestos de votaciones en comisión cuyo resultado pudiera llegar a alterar la representación política existente en el Pleno de las Cortes (56).

---

(53) Véase BOCA 3, de 18 julio 2019.

(54) Con la siguiente distribución: G.P. Socialista: 8 diputados; G.P. Popular: 6; G.P. C's: 4; G.P. Podemos-Equo: 2, y GG.PP. Chunta Aragonesista, Vox en Aragón, del Partido Aragonés y Mixto, 1 diputado cada uno.

(55) Distribuidos en este caso así: G.P. Socialista: 6 diputados; G.P. Popular: 4; G.P. C's: 3; y los otros cinco GG.PP., 1 diputado cada uno.

(56) Así se sugirió en el correspondiente Informe de los Servicios Jurídicos en el que se ponía como ejemplo de votación errónea, que requeriría acudir al voto ponderado en ese escenario finalmente acordado de 18 diputados la siguiente: votando juntos PSOE, CHA, PAR e IU, frente a PP, C's y VOX, y con la abstención de Podemos, no debería ser 9 frente a 8 a favor de los primeros como reflejarían los votos en Comisión, sino un empate a 31 como reflejarían sus votos en Pleno, a dilucidar por medio de las tres votaciones a que hace referencia el art. 138.1 RCAr.

Con esas premisas formales, esbozaremos otros temas importantes que protagonizaron los debates de la Legislatura y que se añaden a los indicados en las rúbricas anteriores.

## 2. El rechazo a la celebración de determinados debates

La situación de la sanidad y los servicios sociales cobró mayor importancia, si cabe, respecto de otras legislaturas, como hemos dicho y resulta evidente, al tener que afrontar la peor pandemia de los últimos tiempos. Estuvo por ello omnipresente y protagonizó un sinfín de iniciativas, que es imposible resumir en este trabajo, con sus consiguientes debates parlamentarios. Resaltaremos, no obstante, la negativa que se dio a celebrar sendos debates monográficos (denominación esta que el RCAr da a una iniciativa que se introdujo por primera vez en 2017, en su artículo 230 y que se encuentra inédita) sobre el estado de la sanidad y de los servicios sociales en Aragón dos años después de declararse la pandemia.

Las respectivas solicitudes iban suscritas por los 16 diputados del G.P. Popular y requerían la convocatoria urgente de un pleno específico o extraordinario en el que compareciera el Presidente del Gobierno para debatir con carácter monográfico «la preocupante situación de la sanidad pública aragonesa» y «el progresivo deterioro de los servicios sociales de nuestra Comunidad Autónoma y especialmente de la sanidad aragonesa». Las dos fueron analizadas, respectivamente, en las sesiones de la Junta de Portavoces de 22 de junio y de 6 de julio de 2022, siendo en ambos casos rechazadas por los Grupos que apoyaban al Gobierno y por la A.P. IUA y contando con la abstención de C's, con el argumento de no existir en ese momento una situación extraordinaria que legitimara el uso de dicho procedimiento parlamentario.

En otro orden de consideraciones, la racionalización de competencias entre los distintos niveles de la Administración local aragonesa constituye un propósito que dicen perseguir todas las fuerzas políticas que han obtenido representación parlamentaria en las últimas legislaturas. Tanto en la octava como en la novena, se constituyeron sendas ponencias especiales que perseguían aprobar una iniciativa legislativa al respecto (57), pero no fructificaron y el intento habría de repetirse en la X Legislatura.

---

(57) Por lo que respecta a la VIII Legislatura, por Acuerdo de Mesa y Junta de Portavoces de 3 de octubre de 2012, se creó la Ponencia especial para la «racionalización y simplificación de la administración pública aragonesa bajo la premisa general de una competencia-una administración». Tras año y medio de trabajos, en abril de 2014, los grupos de la izquierda comunicaron que abandonaban las sesiones por el malestar existente tras la aprobación de la Ley estatal 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Pocos meses después, los GG.PP. Popular y del PAR presentaron

En efecto, con el fin de retomar el debate, por Acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces, de 31 de marzo de 2021, se creó una Ponencia especial «para la reordenación y distribución de competencias entre las entidades locales aragonesas» (BOCA núm. 120, de 8 de abril de 2021), pero la misma no llegó a constituirse en toda la legislatura ni a iniciar sus trabajos, convirtiéndose de nuevo en una asignatura pendiente.

### 3. La necesaria reforma del sistema de financiación autonómica

Las Cortes de Aragón habían expresado su voluntad unánime, en la Legislatura anterior (58), acerca de la necesidad de un nuevo sistema de financiación autonómica que ponderase mejor aquellas variables que determinan la población ajustada y que incrementan los costes reales del funcionamiento de los servicios del Estado del bienestar en un territorio tan amplio y con tan baja densidad de población como el aragonés. Se reclamó ya entonces al Estado que dotara a las Comunidades que, como Aragón, son de régimen común de más fuentes o herramientas de ingresos. Y, como no podía ser de otra forma, dado que el sistema no se ha reformado todavía y que persiste la lucha entre las demandas que plantea la España rural y las de la España costera, los debates sobre el particular siguieron en las Cortes de Aragón durante la X Legislatura.

En efecto, desde los primeros meses de la misma y hasta el final, se sucedieron periódicamente las preguntas y solicitudes de comparecencia, en unos casos, al Presidente (59) y, en otros, al Consejero de Hacienda y Admi-

---

la proposición de ley de distribución de responsabilidades administrativas entre las entidades locales aragonesas (BOCA 250, de 18 de julio de 2014), que recogía el fruto de los trabajos de aquella Ponencia especial. Sin embargo, dicha iniciativa legislativa caducó no obstante haberse estudiado un buen número de las 94 enmiendas parciales que llegaron a presentarse (BOCA 283, de 18 de noviembre). En la IX Legislatura, la reedición de la Ponencia especial, en ese caso, con el nombre de «distribución de las competencias entre las entidades locales aragonesas», tuvo lugar por Acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces, de 21 de septiembre de 2016. A su vez, el acuerdo de finalización de los trabajos de aquella se alcanzó por unanimidad el 22 de mayo de 2018 y consistió en un cuadro de distribución de competencias que decía ponerse «a disposición de la Cámara para emplearse como punto de encuentro y fuente parlamentaria y política a la hora de abordar nuevos textos legislativos que puedan tener relación con reordenación competencial entre las distintas administraciones locales».

(58) En particular, en el Dictamen con que concluyó sus trabajos la Comisión Especial de Estudio sobre el nuevo sistema de financiación autonómica (publicado en BOCA 256, de 18 de junio de 2028). Cfr. HERRAIZ SERRANO (2019: pp. 418-419)

(59) A título ejemplificativo, *vid.* las preguntas orales en Pleno 152/19, del G.P. Popular (BOCA 20, de 29 de octubre y DSCA 7, de 25 de octubre); 755/21, del G.P. Popular (BOCA 176, de 30 de noviembre y DSCA 55, de 26 de noviembre), 129/22, del G.P. C's (BOCA 192, de 8 de febrero y DSCA 58, de 11 de febrero); y 354/22, del G.P. C's (BOCA 213, de 5 de mayo y DSCA 63, de 27 de abril).

nistración pública (60), sobre la voluntad de reivindicar un nuevo sistema de financiación autonómica que tenga en cuenta el coste real de la prestación de servicios en comunidades aquejadas de problemas de despoblación y envejecimiento, como es el caso de Aragón, y de superar la insuficiencia estructural de recursos para sostener el Estado del bienestar. A ello se añadieron, por las mismas circunstancias del contexto pandémico a que se ha hecho referencia antes, las demandas puntuales de defender los intereses propios de Aragón en el Consejo de Política Fiscal y Financiera con motivo, por ejemplo, del reparto de los fondos para mitigar las afecciones causadas por la Covid-19 (61).

#### **4. El fiasco de los Juegos Olímpicos de Invierno de 2030 y del intento de ubicar en Aragón algunos organismos estatales**

Durante los debates generales sobre el estado de la Comunidad Autónoma celebrados en 2021 y 2022, el Presidente defendió las posibilidades de que Aragón acogiera los Juegos Olímpicos de invierno y el campeonato mundial de fútbol en 2030, y planteó, literalmente, «la desconcentración del aparato del Estado, en línea con lo que están haciendo otros países», postulando a Teruel como sede de la Agencia Espacial Española y a Zaragoza como sede de la Agencia de Inteligencia Artificial o de la de Salud Pública (62).

Por lo que respecta a los Juegos Olímpicos de invierno de 2030, aun pendientes de adjudicación por el COI en el momento de escribir esta crónica, se planteó en todo momento por las instituciones aragonesas que la posible candidatura española debía conformarse por nuestra Comunidad Autónoma y Cataluña bajo los principios de lealtad institucional y de igualdad política

---

(60) Cfr. la pregunta oral en Pleno 67/19, del G.P. Popular, al Consejero de Hacienda y Administración Pública (BOCA 12, de 24 de septiembre y DSCA 7, de 25 de octubre), pero también dos comparecencias del mismo, ambas a solicitud del G.P. C's, una de ellas sustanciada en Comisión el 27 de septiembre de 2021, para informar sobre la posición del Gobierno de Aragón sobre el informe elaborado por la Comisión de expertos en materia de financiación autonómica y las consecuencias de aplicarse a la Comunidad de Aragón los criterios contemplados en dicho informe (BOCA 59, de 9 de junio de 2020), y la otra sustanciada en el Pleno de 22 y 23 de septiembre de 2022 (DSCA núm. 70).

(61) No faltaron tampoco las iniciativas de impulso sobre este tema, entre las que sobresale la PNL 74/22, de 9 de febrero, del G.P. Popular (BOCA 196, de 22 de febrero), instando «al Gobierno de España a aprobar los mecanismos que sean necesarios para impedir que se produzca el desajuste económico-financiero resultante del saldo negativo que se generará en 2022 y 2023, cuando se calcule la liquidación definitiva y se compare con las entregas a cuenta recibidas en 2020 y 2021», habida cuenta la fuerte caída de los ingresos tributarios con motivo de la pandemia. Fue rechazada en la Comisión de Hacienda, Presupuestos y Administración Pública del día 11 de abril de 2022.

(62) Véanse sus palabras en DSCA núm. 52, de 10 y 11 de noviembre de 2021, p. 14, y DSCA núm 73, de 3 y 4 de noviembre de 2022, p. 8027.

entre ambas. A ello se comprometió también el Presidente del Gobierno de España en su visita a Zaragoza del 16 de septiembre de 2021, al anunciar una propuesta «de igual a igual» y garantizando un «proyecto de país», pero es un hecho que, pocos meses después, en junio de 2022, el Comité Olímpico Español anunció la renuncia a presentar la candidatura ante las diferencias políticas existentes entre las dos Comunidades.

En ese sentido, varias solicitudes de comparecencia (63), proposiciones de ley y preguntas trasladaron ese debate a las Cortes de Aragón, mostrando, en general, su «apoyo a un proyecto olímpico históricamente perseguido por los aragoneses» (64), instando a rectificar el nombre «Pirineus-Barcelona» y a pactar la denominación del mismo con la parte aragonesa (65), y recordando en todo momento que dicho «proyecto estratégico para el deporte, las infraestructuras y la economía», pese a «las dificultades planteadas por algunos partidos de Cataluña», debía situar a esta en igualdad de condiciones que a Aragón (66), además de ser medioambientalmente sostenible (67).

No obstante, ante la falta de acuerdo político en la distribución de pruebas deportivas y de equilibrio entre las dos Comunidades, el Comité Olímpico Español terminó anunciando que no habría candidatura para 2030. Tampoco llegó a Teruel la Agencia Espacial Española, ni a Zaragoza la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial, estando pendiente, en el momento de

---

(63) Comparecencia del Presidente del Gobierno, a petición propia, sustanciada en el Pleno de 10 y 11 de febrero de 2022 (DISCA 58, pp. 5970-5982); a petición del G.P. Popular, en el Pleno de 5 y 6 de mayo de 2022 (DSCA 64, pp. 6803 y ss.), y a petición del G.P. C's, en la sesión plenaria de 2 y 3 de junio de 2022 (DSCA 66, pp. 7119-7134). Asimismo, véanse las solicitudes, caducadas, de comparecencia tanto del Presidente del Gobierno, a petición del G.P. Popular (BOCA 222, de 8 de junio de 2022), como del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, a petición propia (BOCA 209, de 20 de abril de 2022).

(64) Las entrecomilladas son palabras incluidas en la PNL 287/2021, de 28 de julio (BOCA 154, de 31 de agosto).

(65) Asimismo, reivindicado en la iniciativa a que se ha hecho referencia en la nota al pie anterior.

(66) En este caso, las palabras son de la PNL 265/22, de 27 de mayo (BOCA 222, de 8 de junio).

(67) La referencia a la preservación medioambiental estaba en la ya citada PNL 287/2021, pero también en la PNL 55/22, de 1 de febrero (BOCA 192, de 8 de febrero), aprobada en el Pleno de 10 de febrero (BOCA 194, de 15 de febrero). Las mismas razones ambientales, entre otras, aducían algunos detractores de la candidatura. En la Pregunta para respuesta escrita núm. 515/22, de iniciativa ciudadana, formulada por el Colectivo Emigrante Aragonés y asumida por la A.P. IUA (BOCA 225, de 21 de junio de 2022), se señalaba que ciertos colectivos ambientales y vecinales, agrupados en la Plataforma «Stop J.J.OO. de Aragón», se oponían al proyecto y a que se emplearan, en el mismo, fondos europeos «Next Generation», interrogando al Gobierno aragonés sobre su distribución para la recuperación del turismo en los Pirineos.

escribir estas líneas, de decidirse la sede de la Agencia Española de Salud Pública.

En relación con la Agencia Espacial Española, Teruel presentó su candidatura, junto a una veintena de localidades de diez Comunidades Autónomas en un procedimiento (68) que se englobada en el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica (en adelante, PERTE) Aeroespacial (69). Desde el primer momento, tanto el Gobierno de Aragón como el Ayuntamiento de Teruel cuestionaron formalmente el agravio que representaban las condiciones fijadas para la elección (70), pero la Comisión consultiva a la que se encargó realizar la correspondiente propuesta de designación de la sede inadmitió sus escritos y, tras clasificar las candidaturas presentadas en tres grupos (de excelencia, con viabilidad técnica y con deficiencias técnicas), no dudó en incluir a Teruel en el último de ellos, recomendando al Consejo de Ministros la elección como sede de la ciudad de Sevilla (71).

Las Cortes de Aragón respaldaron desde el inicio la candidatura de Teruel (72), reclamaron el máximo apoyo a los sectores socioeconómicos aragoneses, así como la máxima transparencia en el proceso de selección al Gobierno de España (73) y, una vez conocidas, cuestionaron las exigencias impuestas a las candidatas. Nos referimos a la declaración institucional aprobada en sesión plenaria celebrada los días 20 y 21 de octubre de 2022, sobre los criterios para la determinación de la sede de la Agencia Espacial Española (BOCA 247, de 25 octubre), con el siguiente tenor:

«A tenor de los recientes acontecimientos, habiéndose conocido unos requisitos para acoger la Agencia Espacial Española en el Boletín Oficial del Estado

---

(68) Véase la Orden PCM/945/2022, de 3 de octubre (BOE 5 octubre), que dio inicio al procedimiento para la determinación de la sede.

(69) Aprobado por el Gobierno de España el 22 de marzo de 2022, con el objetivo fundamental de que la industria aeroespacial española se convierta en un actor clave de las transformaciones previstas en el sector, una de las medidas previstas en dicho PERTE era la relativa a la creación de la Agencia Espacial Española como autoridad para la coordinación de las distintas actuaciones y políticas en la materia.

(70) Por Orden TER/947/2022, de 4 de octubre, se publicó dicho informe de la Comisión consultiva (BOE 5 octubre).

(71) El Acuerdo del Consejo de Ministros siguió la propuesta y se publicó por Orden PCM/1202/2022, de 5 de diciembre (BOE 6 diciembre).

(72) Véanse la Declaración Institucional aprobada en sesión plenaria celebrada los días 22 y 23 de septiembre de 2022, de asunción del compromiso de impulsar la candidatura turolense como sede de la Agencia Espacial Española (BOCA 240, de 27 septiembre); así como PNL 316/21, aprobada por la Comisión de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, en sesión celebrada el día 30 de septiembre de 2021 (BOCA 162, de 5 octubre).

(73) Puede consultarse la PNL 292/22, en este caso aprobada por el Pleno, en sesión celebrada los días 6 y 7 de octubre de 2022 (BOCA 243, de 13 octubre).

mediante la Orden TER/947/2022, de 4 de octubre, por la que se publica el informe de la Comisión consultiva para la determinación de la sede de la futura Agencia Espacial Española, que penalizan a la España rural y perjudican a la candidatura de Teruel, las Cortes de Aragón manifiestan:

Que los requisitos fijados por el informe de la Comisión consultiva para la determinación de la sede de la futura Agencia Espacial Española suponen una profunda decepción y oportunidad perdida para reequilibrar el país.

Que, además, es inconcebible que el Estado pida como requisitos, en un presunto proceso con intención descentralizadora, infraestructuras que se le han negado a Teruel durante décadas, como es la conexión ferroviaria de Alta Velocidad.

Que la vocación de la descentralización de organismos de nueva creación debe traducirse en el reparto de las oportunidades generadas por lo público en todo el Estado y caminar hacia un país mejor. En este sentido, la decisión de requisitos como contar con una estación de AVE o la cercanía a un aeropuerto internacional con vuelos comerciales pervierten seriamente esta intención y suponen una afrenta significativa a la España rural.

Por todo ello:

1. Las Cortes de Aragón rechazan los criterios que se tendrán en cuenta para elección de la sede de la Agencia Espacial Española recogidos en la Orden TER/947/2022, de 4 de octubre, por la que se publica el informe de la Comisión consultiva para la determinación de la sede de la futura Agencia Espacial Española, por suponer un agravio para las zonas de la España interior y rural, históricamente deficitarias en inversiones e infraestructuras.

2. Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de España a modificar los criterios que se tendrán en cuenta para la elección de la Agencia Espacial Española, atendiendo a los criterios de cohesión territorial, social, de mejora de los servicios públicos y de los niveles de desempleo, y de lucha contra la despoblación, recogidos en el Real Decreto 209/2022, de 22 de marzo, por el que se establece el procedimiento para la determinación de las sedes físicas de las entidades pertenecientes al sector público institucional estatal y se crea la Comisión consultiva para la determinación de las sedes».

Como se ha anticipado, la candidatura de Teruel fue calificada de deficiente técnicamente, entre otras cosas por no tener «una presencia notable del sector, ni instituciones de investigación relacionadas con el mismo», ni tampoco «conexiones internacionales aéreas a los destinos identificados» que «deberían de realizarse a través de aeropuertos a más de una hora de la sede» y, aunque el Gobierno de Aragón recurrió la decisión, el Tribunal Supremo desestimó la impugnación (74).

---

(74) En la Sentencia núm. 1679/2023, de 13 diciembre, de su Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª, JUR\2023\445829), el Tribunal subraya que, en ejercicio de su potestad de autoorganización, el Estado optó por una medida de desconcentración que, aunque puede ayudar a la cohesión territorial y a potenciar zonas menos desarrolladas, debe responder al principio de eficacia. De ahí que justifique que, entre los criterios de selección

Lamentablemente, idéntico resultado negativo consiguió la candidatura de Zaragoza como sede de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial en el procedimiento abierto y seguido por vía de urgencia por el Consejo de Ministros (75). Zaragoza había concurrido junto con otras 15 candidaturas y, tras el informe de la Comisión consultiva correspondiente, no fue clasificada entre las tildadas de excelencia, condición esta que se reconoció únicamente a A Coruña, Alicante y Granada, siendo la primera la finalmente elegida por Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2022 (76). En el intervalo de tiempo que transcurrió hasta que se adoptó la decisión, en las Cortes de Aragón el G.P. Popular llegó a registrar una Proposición no de Ley (77) dirigida a expresar el apoyo a la candidatura e instar al Gobierno de España a resolver el proceso con transparencia e imparcialidad, pero no llegó a tramitarse antes de conocerse la ciudad elegida y la iniciativa caducó.

También Zaragoza se postulaba para ser sede de la Agencia Estatal de Salud Pública, cuya creación se paralizó al caducar el proyecto de ley tras la convocatoria de las elecciones generales a celebrar el 23 de julio de 2023. Los motivos que avalaban la candidatura fueron expuestos por el Director General de Salud Pública del Gobierno de Aragón durante su comparecencia, a petición propia, ante la Comisión de Sanidad del 17 de febrero de 2023, mostrando su apoyo todos los Grupos Parlamentarios. La cuestión ha quedado demorado, por tanto, a expensas de la creación del citado organismo.

#### IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Tras dar cuenta de los debates surgidos en las distintas Comisiones y en las sesiones plenarias de las Cortes de Aragón, pasamos a la crónica de la

---

de la sede, se exigiera contar con una amplia red de acceso a medios de transporte público aéreo, ferroviario —especialmente alta velocidad—, y por carretera, así como una distancia menor de una hora a un aeropuerto internacional con conexiones a los destinos europeos que más frecuente el personal de la Agencia Espacial Española. En palabras del propio Tribunal, «insiste la demanda en que tales criterios no corrigen los desequilibrios territoriales, y frente a esto hemos razonado que uno de los objetivos de esta política de desconcentración territorial será coadyuvar a corregir esos desequilibrios, pero no es su objeto directo pues no estamos ante una medida propiamente de desarrollo territorial o social frente a ámbitos con elevado desempleo o despoblación».

(75) Vid. Orden PCM/946/2022, de 3 de octubre (BOE 5 octubre).

(76) En este caso, véase Orden PCM/1203/2022, de 5 de diciembre (BOE 6 diciembre).

(77) La núm. 397/2022, de 24 de octubre, publicada en BOCA 249, de 7 de noviembre.

actividad legislativa o, lo que es lo mismo, a la de la plasmación en textos legales de los debates especializados que tienen lugar, en este caso, en el seno de las ponencias. A lo largo de la X Legislatura, se aprobaron 36 leyes de las que vamos a dar cuenta somera, sistematizándolas por bloques temáticos. Se trata, sin duda, de una muy baja producción legislativa del Parlamento, agravando la ausencia de protagonismo de este en su teóricamente principal función el abultado número de decretos-leyes aprobados por el ejecutivo a lo largo de los cuatro años (78).

## 1. La crisis sanitaria

Durante el debate sobre el estado de la Comunidad de 2020, el presidente autonómico afirmó que «la inexistencia de una legislación nacional actualizada que nos proporcionara los instrumentos adecuados iba a generar muchos problemas a los gobiernos autonómicos a la hora de tomar medidas e iba a dificultar sobremanera la buena gobernanza nacional de la crisis» (79). Y así fue. Aunque el propio presidente justificó un año después, en el debate sobre el estado de la Comunidad de 2021, la aprobación de la Ley 3/2020, de 3 de diciembre, *por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia Covid-19 en Aragón* (BOA 4 diciembre) (80), esta recibió todo tipo de opiniones críticas sobre su constitucionalidad y era evidente que intentaba limitadamente cubrir la inacción legislativa de las Cortes Generales.

A la falta de adaptación por el Estado de la legislación sanitaria general (81), se unió la dificultad emanada tanto de la declaración del segundo estado de alarma, que delegó en los Presidentes de las Comunidades Autónomas la gestión de la pandemia, como de la aprobación de una modificación de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa que atribuyó a los Tribunales Superiores de Justicia el control judicial de las restricciones de derechos fundamentales que

---

(78) En el lapso estricto de la legislatura, se aprobaron 30 Decretos leyes (18 de los cuales tenían que ver con la gestión de la pandemia), distribuidos así: 3, de septiembre a diciembre de 2019; 12, en 2020; 7 tanto en 2021 como en 2022 y 1, de enero a mayo de 2023.

(79) Pueden consultarse esas palabras en el DSCA 27, de 29 y 30 de octubre de 2020, p. 2679.

(80) En esa ocasión, el Presidente decía sentirse orgulloso por «haber sido la primera y casi única comunidad» en elaborar «una ley propia dar seguridad jurídica y certidumbres a la hora de tomar medidas sanitarias ineludibles», subrayando que había permitido «solventar eficazmente el problema generado por las diferencias de criterio de los distintos tribunales superiores de justicia del país» (DSCA 52, de 10 y 11 de noviembre de 2021, pp. 3 y 4).

(81) De abdicación de la función legislativa del Estado llegó a hablar BARNÉS (2021: p. 112).

adoptaran las autoridades sanitarias de su territorio (82). Yendo más allá de la reforma estatal que el Tribunal Constitucional habría de declarar tiempo después contraria a la Carta magna (83), el ejecutivo aragonés aprobó un Decreto-ley que dio lugar a la ya citada Ley 3/2020. Esta establecía tres posibles niveles de alerta para las distintas zonas de su territorio en función de su concreta situación epidemiológica, con sus correspondientes limitaciones de derechos. Además, regulaba el confinamiento perimetral «por ministerio de la ley» que podía ser acordado por disposición de rango legal o meramente reglamentario a partir de determinados indicadores cuantitativos y cualitativos, entre los que sobresalían los relativos a la situación epidemiológica, la capacidad asistencial y la capacidad de salud pública. Dicho confinamiento, que comportaba la restricción de la libre entrada y salida de las personas residentes en el ámbito territorial correspondiente, tenía una duración máxima de treinta días naturales, transcurridos los cuales quedaba asimismo levantado por ministerio de la ley. Pese a la inadmisión por motivos procesales de las tres cuestiones de inconstitucionalidad que el Tribunal Superior de Justicia elevó sobre la Ley aragonesa 3/2020, luego modificada por el Decreto-ley 4/2021 (84), las dudas de fondo persistieron en un contexto general en el que se asumió el traspaso de límites jurídicos en aras de la adopción de medidas pretendidamente eficaces para la lucha contra el virus.

## 2. Leyes económico-financieras o tributarias

Además de las cuatro leyes de presupuestos de la Legislatura (85), se aprobaron cinco leyes de contenido económico o tributario. En primer lugar,

---

(82) En palabras de BERMEJO LATRE (2021: p. 106), «del mando único sanitario decretado en marzo se pasó al no mando en julio». Para BARNÉS (ibídem: p. 115), se externalizaba el «coste político de la lucha contra la pandemia hacia las comunidades autónomas y los jueces» tras la redacción dada a los arts. 10.8 y 11.1 i) LJCA por la disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. TUDELA ARANDA (2023: p. 185) lo tildó de «un protagonismo judicial indeseable y perturbador».

(83) Precisamente, el TSJAr fue el que elevó la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 70/2022, de 2 de junio, que anuló los artículos correspondientes de la LJCA.

(84) Véanse AATC 60/2022, de 24 de marzo; 68/2022, de 7 de abril, y 97/2022, de 15 de junio.

(85) Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020 (BOA 31 diciembre); Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021 (BOA 31 diciembre); Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022 (BOA 31 diciembre), y Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023 (BOA 30 diciembre).

la Ley 1/2020, de 9 de julio, *por la que se establecen medidas excepcionales para el ejercicio 2020 en determinados tributos gestionados por la Comunidad Autónoma de Aragón* (BOA 17 julio). Aprobada en respuesta a la situación originada por la pandemia del COVID-19 y, más en concreto, para hacer frente a la disminución en la actividad de determinados establecimientos comerciales durante la vigencia del estado de alarma, previó bonificaciones temporales en determinadas tasas fiscales sobre el juego, así como una del veinte por ciento en el impuesto medioambiental sobre las grandes áreas de venta, cuya condición de aplicación sobre la cuota tributaria era que se tratase de establecimientos cuya parte de negocio dedicado a la venta minorista de productos de higiene y alimentación ocupase menos del 80% de su superficie.

La segunda ley por citar es la 7/2021, de 7 de octubre, *por la que se modifican el Texto Refundido de las Tasas de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 27 de julio, del Gobierno de Aragón, y la Ley 5/2006, de 22 de junio, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón* (BOA 22 octubre). Su objeto fue la actualización de la cuantía de determinadas tasas, la admisión del uso de la tarjeta de crédito o débito para el pago de tasas y precios públicos y el establecimiento de una exención, con carácter general, a favor de los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos autónomos.

A finales de 2021, se aprobó la tan esperada reforma del Impuesto de Contaminación de las Aguas cuya regulación se encontraba en la Ley de Aguas y Ríos de Aragón. Sin embargo, por medio de la Ley 8/2021, de 9 de diciembre (BOA 23 diciembre), se sustituyó ese tributo por el Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales y se desgajó su régimen jurídico de aquel texto normativo para pasar a contar con una ley específica.

Además del cambio de denominación del impuesto de un modo que visibilizaba mejor su finalidad extrafiscal medioambiental, otra novedad fue la limitación de la afectación de la recaudación a los programas de saneamiento y depuración, eliminando, por tanto, la afectación a las actividades de abastecimiento.

El nuevo impuesto tiene un tramo fijo más barato, pero también uno variable ligado al consumo, donde se encarecen los consumos medios. Se previó asimismo una tarifa social superreducida para unidades de convivencia que se encuentren en alguna de las situaciones de vulnerabilidad recogidas en la Ley de reducción de la pobreza energética de Aragón, así como en los casos de emergencia social que determinen los servicios sociales.

Por lo que respecta a la regulación específica del municipio de Zaragoza que habían mantenido todas las regulaciones anteriores (en un principio con carácter paccionado), desaparece como tal en la nueva ley, que sustituye el

sistema de bonificaciones por el de coeficientes, manteniéndose la equivalencia del 60% de bonificación que se aplicaba a los sujetos pasivos de Zaragoza con el coeficiente del 0,4 que se aplica ahora sobre la cuota líquida a todas aquellas entidades de población que gestionan sus propias depuradoras o que carecen de depuradora en funcionamiento.

En cuarto lugar, debemos reseñar la Ley 5/2022, de 6 de octubre, *Reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal* (BOA 25 octubre). Dicha disposición derogó el Fondo de Cooperación Municipal y lo sustituyó por otro igualmente de carácter incondicionado, pero cuyos destinatarios son ahora todos los municipios aragoneses (incluidas por tanto también las tres capitales de provincia), y cuyas reglas de distribución priman el esfuerzo fiscal, el grado de envejecimiento de su población y la cohesión territorial desde el punto de vista de la ordenación del territorio. Por primera vez, se incluyó como requisito para ser beneficiario del Fondo que el municipio rindiera cuentas ante el órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera del sector público aragonés y cumpliera con su deber de remisión de información a la Comunidad Autónoma. La ley ha sido calificada de avance para la financiación de los municipios aragoneses (86), al garantizarles unos ingresos autonómicos que ascendían inicialmente a más de treinta millones y medio de euros, que se incrementarían anualmente en función del índice de endeudamiento relativo de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, en este apartado de las leyes tributarias, citaremos la Ley 1/2023, de 26 de enero, *por la que se modifica el texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de septiembre, del Gobierno de Aragón, mediante la introducción de deducciones autonómicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con motivo del conflicto armado en Ucrania* (BOA 8 febrero). En este caso, como su propia rúbrica indica, la ley tuvo como objeto introducir, en el impuesto sobre la renta de las personas físicas durante los ejercicios impositivos 2022 y 2023, una deducción de la cuota íntegra autonómica por acogimiento de personas o familias ucranianas desplazadas con motivo del conflicto armado en su país y otra deducción por ayudas de carácter humanitario al pueblo ucraniano.

### 3. Modificaciones del Código de Derecho foral de Aragón

En el período que analizamos, han sido tres las leyes aprobadas para introducir modificaciones en nuestro Código de Derecho Foral. En primer lugar, la Ley 2/2021, de 25 de marzo (BOA 13 abril) tuvo como objeto incorporar

---

(86) Vid. BERMEJO LATRE (2023: p. 184).

al Derecho civil de Aragón la reforma que del artículo 156.2 del Código Civil se había llevado a cabo como consecuencia del Pacto de Estado contra la violencia de género. Mas en concreto, la ley aragonesa precisó que, cuando un progenitor está incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro progenitor o de sus hijos, y se haya dictado resolución judicial motivada en la que se constaten indicios fundados y racionales de criminalidad o haya advertido indicios fundados de violencia doméstica o de género, bastará el consentimiento del progenitor no violento para que los hijos menores de edad no emancipados reciban atención y asistencia psicológica, aunque deba ser previamente informado el otro progenitor.

Por su parte, la segunda reforma se operó por la Ley 6/2021, de 29 de junio, *por la que se modifican el Código del Derecho Foral de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, y el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, en lo que afecta a la regulación de los inmuebles vacantes y los saldos y depósitos abandonados* (BOA 2 julio). Esta ley incorpora a nuestro derecho la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2018, de 26 de abril, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad que el Estado planteó contra la Comunidad Foral de Navarra, según la cual se reconoció la competencia del legislador autonómico con competencias sobre el derecho civil propio para legislar en materia de atribución de los bienes vacantes. Aplicando el fallo a nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 6/2021 permite que los saldos y depósitos abandonados y los bienes inmuebles ubicados en su territorio que no tengan dueño conocido se atribuyan *ex lege* a la Administración aragonesa, desplazando la atribución que hasta ahora se hacía a favor del Estado. En consecuencia, la Comunidad Autónoma ejerce su competencia para regular el destino de esos inmuebles vacantes y esos saldos y depósitos bancarios abandonados, al tratarse de una materia directamente vinculada con la sucesión legal, regulada a su favor en el Código del Derecho Foral de Aragón, y que puede abordar en «desarrollo» de este Derecho civil propio.

Precisamente, en ejercicio de dicha competencia para actualizar y modificar el Derecho aragonés en materia de sucesiones, se aprobó al final de la X Legislatura la Ley 10/2023, de 30 de marzo, *de modificación del Libro Tercero del Código del Derecho Foral de Aragón, relativo a las sucesiones por causa de muerte* (BOA 17 abril). Dicha disposición introdujo tres novedades principalmente. Por una parte, modificó las causas de indignidad para penalizar con la exclusión de la sucesión por causa de muerte a quienes se inhiban o realicen dejación de funciones en su responsabilidad de atención a las personas que precisan apoyos para el ejercicio de su capacidad jurídica.

En segundo lugar, en relación con las disposiciones sucesorias genéricas para obras asistenciales, la citada ley precisó cuál debe ser el destino de estos recursos cuando el causante sea una persona que esté recibiendo apoyos por parte de la entidad pública correspondiente para el ejercicio de su capacidad jurídica o bien una persona que tenga su última residencia habitual en centros residenciales de titularidad del organismo autonómico competente en materia de servicios sociales.

Finalmente, dotó de nueva redacción al denominado privilegio del Hospital de Nuestra señora de Gracia, extendiéndolo, por entender que responde al mismo fundamento, a la entidad pública que ejerza las medidas de apoyo de las personas discapacitadas, así como a los centros residenciales de titularidad del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, otorgándoles a todos ellos preferencia en la sucesión legal intestada de aquellas personas a las que proporcionan atención.

#### **4. Leyes administrativas o de tipo institucional**

Incluiremos en esta rúbrica la referencia a doce de las leyes aprobadas en la X Legislatura. Con el propósito de simplificar los procedimientos administrativos, se tramitó, con deliberada celeridad y reducción de trámites parlamentarios (eliminando, por ejemplo, el debate de totalidad), la que acabó siendo Ley 1/2021, de 11 de febrero, *de simplificación administrativa* (BOA 23 febrero). Básicamente, imponía tres cambios: en el régimen de intervención de las actividades, en los plazos de tramitación de los procedimientos y en el régimen del silencio administrativo, pero no entraron en vigor de forma inmediata, sino que debían hacerlo tras una ley de desarrollo que, aunque prevista en un plazo de seis meses, acabó aprobándose más de un año después, contradiciendo la urgencia inicial de las reformas. En efecto, la Ley de simplificación pretendió la generalización del plazo de 3 meses para resolver los procedimientos, de las declaraciones responsables o comunicaciones en lugar de las licencias o autorizaciones previas, y potenció el silencio positivo, pero, en ninguna de esas cuestiones, introducía novedades, sino que llamaba a apurar las posibilidades aplicativas de la Ley del procedimiento administrativo común en pos de la tan ansiada «estrategia global» para la progresiva simplificación (87). El legislador aragonés se comprometía, por ello, a afrontar una revisión normativa para aplicar esos postulados de forma efectiva, de ahí que, con algo más de retraso del inicialmente previsto, se aprobara después la Ley 2/2022, de 19 de mayo, *de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa* (BOA 27 mayo).

---

(87) Las entrecomilladas son palabras de BERMEJO LATRE (2022: p. 137).

En esta segunda disposición, se identificaron una serie de procedimientos, regulados reglamentariamente, que aquella mandaba modificar en un futuro para que incorporen la declaración responsable o la comunicación, a la vez que aplicaba el silencio positivo *ex lege* y el plazo máximo de resolución de tres meses a otros procedimientos, también regulados por reglamentos, que directamente fueron modificados por dicha ley, elevándose así el rango de la regulación de esas dos cuestiones.

Con objeto de ampliar las garantías para el particular de las actividades que pretendan ejercerse al amparo de una declaración responsable o de una comunicación, la Ley aragonesa 1/2021 reguló también las entidades colaboradoras de certificación, entendiendo como tales las que el Gobierno haya acreditado para ejercer funciones de comprobación, informe y certificación de que el particular parece cumplir los requisitos principales de la actividad o establecimiento de que se trate, sin que ello implique sustituir potestades propias de la Administración, ni impedir su función inspectora. En la práctica, están llamadas a actuar como entidades de certificación especialmente algunos colegios profesionales y otras personas jurídicas especializadas en el asesoramiento a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones.

Otras dos leyes de tipo institucional de gran calado que se aprobaron en la X Legislatura fueron la Ley 4/2021, de 29 de junio, *de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón*, y la Ley 5/2021, de 29 de junio, *de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón* (ambas publicadas en BOA 2 julio). El objeto principal de la primera fue salir al paso de las consecuencias que tuvo la STC 55/2018, de 24 de mayo, para las iniciativas legislativas autonómicas tras la anulación de varios trámites introducidos por la Ley del procedimiento administrativo común en la elaboración de proyectos normativos. Para ello, la Ley 4/2021 introdujo un proceso de consulta pública previa a la elaboración tanto de proyecto de reglamentos como de leyes a fin de recabar la opinión de las personas y organizaciones que puedan verse afectadas por la futura norma.

Entre otras novedades, también se previó la posibilidad de volver a remitir a las Cortes, si así lo considera oportuno el Gobierno de Aragón, previo informe de los servicios jurídicos y de la secretaría general técnica correspondiente, aquellos proyectos de ley que hubieran caducado en el Parlamento por haber finalizado la legislatura, con la finalidad de ahorrar trámites sobre todo en los supuestos de continuidad de las mismas fuerzas políticas en el ejecutivo. Asimismo, la reforma citada introdujo la tramitación de urgencia, con reducción de plazos a la mitad, para aquellas iniciativas normativas, legales o reglamentarias, en que concurren circunstancias extraordinarias de interés público o que deban entrar en vigor en un plazo tasado, exigido en una directiva comunitaria u otra norma. En caso de seguir esa tramitación, también se simplifica la memoria y la consulta pública previa deja de ser preceptiva.

Muy relacionada con la anterior hasta el punto de influirse mutuamente, fue la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, que constituye el trasunto en nuestra Comunidad de las Leyes estatales 39 y 40/2015. Además de establecer el régimen jurídico de la actuación de la Administración aragonesa mediante la adaptación de la normativa básica a sus peculiaridades propias, la Ley 5/2021 regula el sector público institucional autonómico. Entre otras cosas, se contempla excepcionalmente la selección por las entidades de derecho público de personal laboral propio y se supera la definición de las sociedades mercantiles de la Comunidad basada exclusivamente en el porcentaje de participación en su capital social para acoger el que ya aparecía en la legislación de patrimonio donde lo relevante es el ejercicio de una influencia dominante ya sea en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rijan. También se regulan por primera vez los consorcios autonómicos y se desarrolla el régimen de las fundaciones públicas aragonesas que hasta ese momento se circunscribía a una mera disposición adicional en la ley anterior.

Para impulsar las tecnologías en la nube en el sector público autonómico y complementar así la apuesta por la Administración electrónica de la Ley de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, fue aprobada también la Ley 7/2023, de 23 de febrero, *de medidas para la implantación y desarrollo en Aragón de tecnologías en la nube (tecnologías cloud)* (BOA 13 marzo). La ley destaca por implantar el certificado de homologación de cloud pública que podrán obtener las entidades que prestan dichos servicios de tecnologías en la nube. El protagonismo tanto para la emisión de dichos certificados como para la realización de los procedimientos necesarios le corresponde a la Entidad Aragonesa de Servicios Telemáticos.

Pasando a otra de las leyes a citar en este bloque temático, dado que la administración corporativa quedaba al margen de la Ley de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, durante la X Legislatura se aprobaron, en lectura única, por su simplicidad, dos leyes de creación de sendos colegios profesionales, el de Higienistas Dentales de Aragón (Ley 4/2022, de 6 de octubre, BOA 25 octubre), y el de Ópticos-Optometristas de Aragón (Ley 6/2022, de 1 de diciembre, BOA 15 diciembre).

También en lectura única, pero con origen en este caso en una proposición de ley suscrita por todos los GG.PP., con la excepción de VOX en Aragón, fue la Ley 4/2023, de 9 de febrero, *de reforma de la denominación de la Ley 12/2002, de 28 de mayo, de creación de la Comarca de La Ribagorza* (BOA 28 febrero). Su único objeto fue la supresión del artículo «La» en la denominación oficial de esta entidad local con base en diferentes fuentes históricas.

Asimismo, vamos a dar cuenta en este bloque de la aprobación de las Leyes 2/2020, de 22 de octubre, *de Estadística de Aragón* (BOA 30 octubre)

y 3/2022, de 6 de octubre, *de información geográfica de Aragón* (BOA 25 octubre). Aprobada la primera para colmar la ausencia de norma de rango legal sobre la materia en la Comunidad Autónoma, regula la realización de estadísticas oficiales en sus fases de recogida de datos, tratamiento, conservación y difusión, acompañando dichas previsiones de la obligatoriedad de una planificación tanto quinquenal como anual y de la correspondiente regulación de la organización aragonesa que realizará las actividades estadísticas (Instituto Aragonés de Estadística, Comisión Técnica Interdepartamental y unidades estadísticas sectoriales). Por lo que respecta a la Ley de información geográfica, entendida esta como toda información con trascendencia territorial producida o archivada por los diferentes departamentos de la Administración aragonesa, por las entidades del sector público autonómico, por las entidades locales, así como la facilitada por la Administración General del Estado, dicha información debe gestionarse a través del Sistema Cartográfico de Aragón, que la ley señala se encuentra integrado por el Instituto Geográfico de Aragón, el Consejo de Cartografía de Aragón, la Comisión Técnica de Coordinación Cartográfica de Aragón y la Comisión Asesora de Toponimia de Aragón.

De mucha mayor enjundia jurídica fueron las dos leyes que hemos dejado para el final de este apartado. Por un lado, la Ley 11/2023, de 30 de marzo, *de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón* (BOA 17 abril), un texto muy controvertido jurídicamente al pretender desarrollar la legislación básica estatal en la materia, constituida, como sabemos, por un prolijo texto que deja escaso margen a las competencias autonómicas. Precisamente por ello, en el momento de escribir estas líneas, la citada ley aragonesa es uno de los textos normativos que se encuentra en la Comisión Bilateral de Cooperación con el Estado pendiente de resolución de discrepancias, como trámite previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad (88). Sin poder profundizar en exceso en las opciones del legislador aragonés, como su propio título indica la ley pretende regular el uso estratégico de la contratación pública y hacer que esta sea ecológica, tecnológica y transparente. Introduce, además, mecanismos de cooperación en la contratación administrativa de las entidades locales aragonesas, en especial, el sistema de contratación conjunta o la adhesión a la Central General de Compras de Aragón y a centrales sectoriales. Asimismo, confirma el régimen del contrato menor y del gasto menor que ya introdujera la Ley de Simplificación Administrativa antes citada.

Finalmente, hemos dejado para el final pese a su gran importancia la referencia a la Ley 3/2023, de 9 de febrero, *de modificación de la Ley*

---

(88) Véase la Resolución de 27 de julio de 2023, del Secretario General de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 11/2023 (BOA 8 septiembre).

2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 28 febrero), que fue aprobada al límite de la legislatura, como también lo fue la reforma del Estatuto de Autonomía de la que traía causa (89), en claro contraste con la importancia que una y otra tenían para resolver la pérdida del escaño 14 por la provincia de Teruel en unos términos distintos a los pactados al final de la legislatura anterior. En efecto, como se recordará, una de las polémicas más sonadas de la IX Legislatura fue la generada por la falta de tiempo para acometer una reforma estatutaria que hubiese revisado el factor de corrección establecido en el artículo 36 de la norma institucional básica de la Comunidad con el propósito de que Teruel no perdiera sus 14 escaños en las elecciones autonómicas de 2019. En su lugar, y dado que tampoco se quiso en aquel momento, para conseguir ese efecto, incrementar el número de diputados de las Cortes de Aragón de 67 a 69 (la horquilla estatutaria va de sesenta y cinco a ochenta.), se procedió a una reforma de la ley electoral para que la referencia para distribuir los 28 diputados que restaban una vez descontados los 39 asignados automáticamente a las tres provincias no fuera la población de derecho, sino la población censal. Pues bien, en 2023, se volvió a modificar el artículo 13 de la Ley Electoral de Aragón para: a) elevar de 13 a 14 el mínimo fijo de diputados correspondiente a cada provincia, lo que hace un total de 42; b) volver a incorporar la referencia a la población de derecho provincial como dividendo del reparto a realizar para la adjudicación de los ahora 25 diputados restantes; c) fijar en tres veces, en lugar de en 2,75, el límite a la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada con respecto a la menos poblada, límite este que figuraba en el Estatuto y que tuvo que modificar en consonancia la LO 15/2022, ya citada.

## 5. El resto de leyes aprobadas durante la X legislatura

En este cajón de sastre, de contenido heterogéneo, difícil de sistematizar, haremos breve mención de las restantes leyes aprobadas.

Desde una perspectiva social entendida en sentido amplio, se justifica la aprobación de tres leyes de la legislatura. En primer lugar, la Ley 3/2021, de 20 de mayo, por la que se regula la Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital y el Servicio Público Aragonés de Inclusión Social (BOA 25 mayo), cuyo detonante fue la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, que estableció precisamente el IMV.

---

(89) Aprobada por Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, que, además de evitar la pérdida de representatividad entre las provincias, tuvo por objeto la supresión de los aforamientos de los diputados y las diputadas de las Cortes de Aragón y de las personas que componen el Gobierno de Aragón.

La prestación aragonesa se regula, en unos casos, con carácter subsidiario del IMV para cuando, no cumpliendo todos los requisitos para acceder a este, se carezca de recursos suficientes para atender las necesidades básicas, pero en otros complementa la cuantía del ingreso atendiendo a la situación de vulnerabilidad económica de su titular. En segundo término y generosamente en este bloque, cabe mencionar la aprobación de la Ley 7/2022, de 1 de diciembre, *de Economía Social de Aragón* (BOA 20 diciembre), que, fundamentalmente, mandata a los poderes públicos aragoneses a fomentarla desde una amplia variedad de puntos de vista en el conjunto de sus políticas y establece, entre las medidas de apoyo, la declaración como inversión de interés autonómico de aquellos proyectos que se desarrollen por las entidades de economía social de Aragón y cumplan determinados requisitos. Como tercera ley de corte social, destacaremos la Ley 14/2023, de 30 de marzo, *de perros de asistencia en Aragón* (BOA 17 abril), que regula el reconocimiento de esa condición por el ejecutivo autonómico y recoge el listado de derechos y obligaciones a que están sujetos tanto los propios perros como las personas a las que están vinculados y sus adiestradores. Aunque en las postrimerías de la legislatura, la ley había sido reclamada con fuerza por los colectivos afectados para dar seguridad jurídica al acceso con perros de asistencia a determinados lugares y medios de transporte.

Sobre distintos aspectos concernientes a la vida en el medio rural, citaremos también un grupo de tres leyes que fueron aprobadas en los cuatro años que se analizan. En primer lugar, la Ley 2/2023, de 9 de febrero, *de modificación del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón* (BOA 28 febrero), que, fundamentalmente, introdujo una corrección técnica en la definición del suelo no urbanizable especial y suprimió limitaciones en la llamada zona de borde, contigua al suelo urbano, pero clasificada como no urbanizable. En segundo término, cabe citar la Ley 6/2023, de 23 de febrero, *de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón* (BOA 13 marzo), que, además de limitar el tamaño de las explotaciones ganaderas intensivas, estableció un marco general para las actuaciones tanto de creación como de modernización de regadíos. Precisamente, el Estado cuestionó, en la Comisión Bilateral de Cooperación, el régimen de financiación previsto para la puesta en marcha de nuevos regadíos a cargo de las comunidades de regantes (90), por lo que, en el momento de escribir estas líneas, el ejecutivo aragonés surgido de las elecciones de mayo

---

(90) Véase Resolución de 12 de junio de 2023, del Secretario General de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 6/2023, de 23 de febrero (BOA 29 junio).

de 2023 ha anunciado ya el acuerdo de modificación de la ley. Finalmente, en este bloque de disposiciones legislativas con impacto en el medio rural, destaca la Ley 13/2023, de 30 de marzo, *de dinamización del medio rural de Aragón* (BOA 17 abril). La misma ha tratado de definir un marco normativo de medidas de discriminación positiva que permitan garantizar los servicios públicos y una calidad de vida equivalente para los habitantes del territorio aragonés que no viven en el medio urbano, a la vez que pretende una perspectiva horizontal del cambio demográfico y de la lucha contra la despoblación, ordenando que impregne las políticas sectoriales.

Incardinadas en el fomento de la cultura de la paz, cabe citar dos disposiciones. Por un lado, la Ley 5/2023, de 23 de febrero, *de modificación de la Ley 4/2008, de 17 de junio, de medidas a favor de las Víctimas del Terrorismo* (BOA 13 marzo), que básicamente introduce una nueva regulación de las medidas de conocimiento, reconocimiento, recuerdo y distinción hacia aquellas y sus asociaciones. En segundo término, la Ley 8/2023, de 9 de marzo, *de Cultura de la Paz en Aragón* (BOA 23 marzo), cuyo origen se encuentra en una proposición de ley suscrita por todos los Grupos Parlamentarios, a excepción de Vox en Aragón, incluyó una serie de mandatos políticos dirigidos al conjunto de instituciones, administraciones y entidades sociales de la Comunidad Autónoma para que promuevan el diálogo, la acción humanitaria, las iniciativas de solidaridad y cooperación y la gestión pacífica de los conflictos.

Las últimas tres leyes por citar no son reconducibles a ninguno de los bloques temáticos identificados hasta ahora. Se trata, en primer lugar, de la Ley 1/2022, de 7 de abril, *por la que se modifica la Ley 16/2018, de 4 de diciembre, de la actividad física y el deporte de Aragón* (BOA 19 abril). Tuvo por objeto cumplir el Acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado para resolver las discrepancias por la posible inconstitucionalidad de la ley de 2018 (91). Así, el legislador aragonés tuvo que precisar que la prohibición de la publicidad sobre las apuestas deportivas o los negocios relacionados con la prostitución en equipaciones, instalaciones, patrocinios o similares en cualquier tipo de competición, actividad o evento deportivo, pesa sobre aquellas entidades que tengan su domicilio social en Aragón y va referida exclusivamente a las actividades deportivas del ámbito aragonés para eliminar así cualquier invasión de las competencias estatales.

Precisamente, al final de la legislatura, se aprobó la Ley 9/2023, de 23 de marzo, *de modificación de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón* (BOA 10 abril), que, además de volver a recoger esa prohibición de la publicidad de las apuestas, incluyó como

---

(91) Véase Resolución de 2 de septiembre de 2019, de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno de Aragón (BOA 12 septiembre).

medida estrella la prohibición de la apertura o ampliación de locales de juego a 500 metros de los centros educativos para evitar que la cercanía de aquellos pueda convertirse en un reclamo que induzca a los menores y jóvenes a considerar que estas actividades forman parte natural de su cotidianeidad. La ley pretende incidir en lo que se denomina juego responsable, obligando, por ejemplo, a los locales de juego a disponer de folletos informativos sobre la prevención y el tratamiento del trastorno por juego. Precisamente, una de las opciones políticas de la Ponencia responsable de la tramitación de este proyecto de ley fue sustituir la palabra ludopatía por la expresión, al parecer avalada científicamente, de «trastorno por juego» para identificar la adicción al mismo que interfiere en la esfera familiar, patrimonial, laboral y social de quien lo padece. La Ley 9/2023 amplió también el catálogo de infracciones en materia de juego.

Todo ello en aras de la protección de los menores, lo que nos permite pasar a hablar de la, también aprobada al final de la X Legislatura, Ley 12/2023, de 30 de marzo, *por la que se modifica la Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón* (BOA 17 abril), principalmente para conferir al Consejo Aragonés de la Juventud el carácter de corporación de derecho público, que convivirá con el organismo autónomo Instituto Aragonés de la Juventud, cuya estructura orgánica se aprovechó también para adaptar.

## V. LA ACTIVIDAD DE CONTROL SOBRE EL EJECUTIVO AUTONÓMICO

Sin duda ninguna, la función de control es la más importante de cuantas desempeñan los Parlamentos españoles en la actualidad. A ello han contribuido, progresivamente, el incremento de la legislación gubernamental como se ha visto en la rúbrica anterior, agravado si cabe por la pandemia; la limitada permeabilidad de los proyectos de ley a la capacidad de enmienda de los grupos de la oposición o la falta de habitualidad con que se toman en consideración las iniciativas legislativas de origen no gubernamental, entre otros factores. Así las cosas, 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 al ejecutivo.

Aunque muchos reclaman elegir lo que se hace y lo que no y anteponer la calidad de las iniciativas por encima de las cifras (92), valgan los siguientes datos relativos a la X Legislatura de las Cortes de Aragón. Se presentaron un total de 2927 preguntas a los distintos miembros del Gobierno de Aragón,

---

(92) Vid. TUDELA ARANDA (2023: p. 187).

aunque ello represente casi la mitad que en la legislatura anterior (261 en 2019; 734 en 2020; 812 en 2021; 879 en 2022 y 241 en 2023). Asimismo, se registraron 563 interpelaciones a aquellos sobre cuestiones de política general (39 en 2019; 106 en 2020; 101 en 2021; 120 en 2022 y 33 en 2023), que dieron lugar, en la mayoría de los casos, a las consiguientes mociones para impulsar la acción del ejecutivo. Aunque las mociones, junto con las proposiciones no de ley (1446 a lo largo de la legislatura (93)) 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 comparencias informativas. Las cifras que representan estas últimas (1795) por lo que a la actividad de la X Legislatura en las Cortes de Aragón se refiere ilustran también el predominio del control parlamentario sobre la actividad legislativa, así como el número de las solicitudes de información cursadas al ejecutivo aragonés desde la Cámara al amparo del artículo 31 del RCar, que fue nada más y nada menos que de 3786.

Precisamente porque es imposible el análisis de todas esas iniciativas, señalaremos tan solo, como notas generales, el predominio absoluto, durante los años centrales de la legislatura, de la gestión de la crisis sanitaria como tema principal y de las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania en nuestro país en las postrimerías de aquella. Asimismo, es de destacar el intento llevado a cabo por parte de los grupos de la oposición con muchas de esas iniciativas de control de sacar a la luz las discrepancias ideológicas entre las fuerzas políticas que componían el Gobierno de Aragón, en temas en los que eran públicas sus diferencias, como las bonificaciones del impuesto de sucesiones, la unión de estaciones de esquí o el apoyo a la escuela concertada, por citar tan solo unos ejemplos. Las contadas, pero destacadas ocasiones en que los miembros del cuatripartito no llegaron a votar lo mismo permitió a la oposición obtener triunfos simbólicos o titulares periodísticos (94).

---

(93) Con la siguiente distribución: 80 en 2019; 452 en 2020; 421 en 2021; 428 en 2022 y 64 en 2023.

(94) Por citar solamente algún caso, el G.P. PAR respaldó, junto al PP, VOX y Ciudadanos, la Proposición no de Ley número 160/21, sobre el reconocimiento y dignidad de las víctimas del terrorismo de ETA, presentada por la formación naranja, en la que se instaba al Gobierno central a no conceder ningún beneficio penitenciario a reos de esta banda terrorista, salvo los estrictamente ordinarios y contemplados por la ley. El mismo G.P. aragonés se abstuvo decisivamente en una iniciativa sustanciada durante la sesión plenaria del 9 y 10 de diciembre de 2021, por lo que las Cortes de Aragón rechazaron bonificar al 99% el impuesto de Sucesiones, con el voto en contra del PSOE, Podemos, CHA e IU.

## VI. ELECCIÓN DE AUTORIDADES

En lo que a las principales autoridades de la Comunidad Autónoma respecta, habrá que esperar a la Legislatura XI de las Cortes de Aragón para dar cuenta del nombramiento de los nuevos titulares del Justicia y de la Cámara de Cuentas de Aragón, cuyos mandatos legales de cinco y seis años expiraron en abril y en diciembre de 2023, respectivamente (95). En el momento de escribir estas líneas, parece consensuada la candidata que formalmente ha propuesto el G.P. Popular para encabezar el Justiciazgo (96) y cuya elección ha de producirse en las próximas semanas, pero se desconoce todavía la terna de expertos que compondrán la Cámara de Cuentas desde 2024 (97).

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

En la legislatura de la que damos cuenta, se conocieron dos importantes Sentencias del Tribunal Constitucional que resolvieron sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por 117 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados y por el presidente del Gobierno contra la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón. Se trata de las SSTC 158/2019, de 12 de diciembre, y 13/2020, de 28 de enero.

Dichos pronunciamientos recordaron la constante doctrina del Tribunal sobre la disposición adicional primera CE y, concretamente, sobre el significado de la expresión «territorios forales», negando su aplicabilidad a nuestra Comunidad Autónoma por circunscribirse a «aquellos territorios integrantes de la Monarquía española que, pese a la unificación del Derecho público y de las instituciones políticas y administrativas del resto de los reinos y regiones de España, culminada en los decretos de nueva planta de 1707, 1711, 1715 y 1716, mantuvieron sus propios fueros (...) durante el siglo XVIII y gran parte del XIX» o, lo que es lo mismo, a los comprendidos actualmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. El Tribunal Constitucional negó la viabilidad de extender la aplicación de dicha disposición adicional a otros territorios con independencia de que el instrumento normativo empleado fuese un estatuto de autonomía, en clara referencia a la

---

(95) Por lo que al Justicia se refiere, véase la Resolución de 20 de abril de 2023, del Presidente de las Cortes de Aragón, por la que se declara el cese de don Ángel Dolado Pérez como Justicia de Aragón por finalización de su mandato (BOA 22 mayo).

(96) Con fecha 28 de diciembre de 2023, registró en las Cortes de Aragón un escrito proponiendo a la magistrada doña Concepción Gimeno Gracia.

(97) Recuérdese que el nombramiento de los tres miembros actuales data de la sesión plenaria celebrada los días 14 y 15 de diciembre de 2017 y las respectivas tres resoluciones se publicaron en el BOA de 22 de diciembre de ese año.

disposición adicional tercera del EAAr. Con mayor razón, rechazó de plano que pueda acometerse la actualización de los derechos históricos por vía de legislación ordinaria (98).

Un segundo reproche y causa final de nulidad de otros artículos de la Ley 8/2018 fue la vulneración de la materia reservada por la Constitución a los estatutos de autonomía. Así, la delimitación del territorio, la regulación de la bandera y el escudo, la participación de los ciudadanos de origen aragonés en las decisiones de interés general o las atribuciones del ejecutivo autonómico sobre el Archivo de la Corona de Aragón se efectuaban en términos no coincidentes con los del Estatuto. En palabras de la sentencia, la infracción del Estatuto por la ley autonómica es recurrible ante el Tribunal en la medida en que el primero es parámetro de validez de la segunda. «Otro entendimiento supondría privar a los Estatutos de Autonomía de su condición de norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), a cuyo respeto, en todas sus partes, vienen principalmente obligados los órganos instituidos y regulados, precisamente, por los propios Estatutos de Autonomía» (STC 158/2019, FJ 6).

Un tercer aspecto reseñable de las SSTC recaídas a propósito de la Ley de actualización de los derechos históricos de Aragón tiene que ver con la posición de nuestra Comunidad en relación con el Archivo de la Corona de Aragón al que se ha referido siempre la disposición adicional primera de nuestro Estatuto en sus distintas versiones de vigencia. Como es sabido, es un archivo de titularidad y gestión estatal, pero en cuyo patronato tienen participación las Comunidades Autónomas de Valencia, Illes Balears, Aragón y Cataluña. Si, en la STC 46/2010, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el ejecutivo aragonés contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se salvó la constitucionalidad de la integración en el sistema de archivos de esta Comunidad de sus fondos propios en el Archivo de la Corona de Aragón, en las Sentencias que ahora destacamos se adopta el mismo criterio con una previsión semejante respecto de los fondos aragoneses. Al decir del Tribunal, «no contradice el art. 149.1.28 CE, en relación con el art. 149.2 CE, que los fondos ubicados en archivos de titularidad estatal se integren en sistemas archivísticos de las comunidades autónomas, en cuanto ello implique una calificación que solo añada una sobreprotección a dichos fondos, pero sin incidencia en la regulación, disposición o gestión de los fondos documentales ni de los archivos en que se ubican» (STC 158/2019, FJ 7).

Para terminar esta rúbrica, reseñaremos algunos compromisos asumidos por el Gobierno de Aragón de la X Legislatura en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado para zanjar discrepancias competenciales con este que pudieron haber terminado con la interposición de recursos

---

(98) Vid. HERRÁIZ SERRANO (2023: pp. 363 y 364).

de inconstitucionalidad, algunos de los cuales ya se han cumplido. A la ya mencionada más arriba Resolución de 2 de septiembre de 2019, de aquel órgano colegiado, que condujo a la modificación de la Ley de la actividad física y el deporte de Aragón, añadiremos ahora los compromisos aceptados para derogar la Ley 15/2018, de 22 de noviembre, sobre la tributación de la fiducia aragonesa en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (99), así como para modificar la Ley 1/2021, de Simplificación Administrativa (100); la Ley 2/2022, de aplicación y desarrollo de esta (101); y la Ley 5/2021, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón (102).

## VIII. CONCLUSIÓN

Una de las conclusiones de la X Legislatura es, sin duda, la estabilidad lograda por la coalición de gobierno que resultó de las elecciones autonómicas que marcaron el comienzo de aquella frente a los augurios razonables de que no duraría, a la vista de las diferencias ideológicas existentes entre los cuatro socios. El nuevo sistema de partidos existente en España y, por ende, en Aragón en los últimos años ha dificultado sobremedida la gobernabilidad hasta el punto de requerirse el apoyo de un gran número de fuerzas políticas para sostener a los ejecutivos y sacar adelante, en el día a día, cada decisión o iniciativa legislativa. En nuestro caso, era la primera vez que el gobierno aragonés se conformaba por un cuatripartito que, a la postre y como se ha dicho, resultó serlo de discrepancias

---

(99) Aunque aun no materializada dicha derogación, véase la Resolución de 14 de noviembre de 2019, que dispuso la publicación del correspondiente Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado (BOA 21 noviembre).

(100) A tal efecto, *vid.* la Resolución de 22 de octubre de 2021 (BOA 2 noviembre) por la que se aceptó por la parte aragonesa salvar la prevalencia del régimen previsto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, así como reconducir la atribución temporal de funciones al personal interino a lo dispuesto en el artículo 73 del Estatuto básico del Empleado Público. Esto último, por cierto, ya se había acordado para que el Estado desistiese de interponer recurso de inconstitucionalidad contra el art. 35 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021 (Resolución de 22 de octubre de 2021, BOA 22 noviembre).

(101) Cfr. la Resolución de 12 de diciembre de 2022 (BOA 27 diciembre), acordando que la interpretación que debe darse al art. 19 de la Ley aragonesa es que este precepto remite a las reglas de nulidad y anulabilidad establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

(102) En este caso, la Resolución de 12 de abril de 2022, publicada en BOA 26 abril, publicitó el acuerdo por el que el Gobierno aragonés se comprometía a derogar el artículo 154.3 de la ley que introducía precisiones sobre los periodos de presidencia de la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros. Ambas partes convinieron que ese asunto correspondía al reglamento interno de la propia Comisión Mixta y la derogación de aquel precepto se produjo, en efecto, por la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2023.

pactadas. Es evidente, no obstante, que formar parte de una coalición de gobierno tan dispar podía pasarle factura electoral después a cada uno de los socios.

De hecho, una segunda conclusión tras asistir al discurrir de los cuatro años es la implosión que han experimentado alguno de los actores políticos, dentro y fuera de la coalición al frente del ejecutivo. Lo hemos dejado apuntado. Los 12 escaños obtenidos en las Cortes de Aragón en 2019 por Ciudadanos se convirtieron pronto en un espejismo tras las elecciones generales de noviembre de ese mismo año, que relegaron a la formación naranja al quinto puesto del ranking nacional con menos diputados en el Congreso (10) que los que tenía en la Cámara aragonesa. Fue evidente durante toda la legislatura que se trataba de una fuerza sobrerrepresentada políticamente respecto de la evolución sociológica del apoyo popular con que contaba, lo que determinó las renunciadas al acta y los abandonos del partido de algunos de sus diputados tras la disolución de las Cortes en abril de 2023. Pero mientras eso sucedía en Ciudadanos, el Partido Aragonés transitó su propio calvario interno hasta implosionar hasta en tres divisiones al finalizar la legislatura. Y qué decir de Podemos, en cuyo seno no todos aceptaron de buen grado ser partícipes de una coalición de gobierno con el PAR, como ilustró, por ejemplo, la renuncia de una de sus diputadas en el ecuador de aquella.

Así las cosas, si el escenario de los actores políticos fue mudando sus activos en la antesala de las elecciones autonómicas de 2024, el balance de la gestión política se ve fuertemente condicionado por los devastadores resultados económicos y sociales de una pandemia que se había llevado por delante la vida de muchos aragoneses. El enorme desgaste sufrido por el sistema sanitario y de servicios sociales y las repercusiones económicas tanto de la gestión de la Covid-19 como de la guerra en Ucrania han provocado que la recuperación económica sea desigual y más lenta de lo esperado, lo que sin duda abonó los deseos ciudadanos de un cambio de ciclo en Aragón.

Desde un punto de vista estrictamente institucional, la pandemia vivida durante la legislatura que hemos analizado ha marcado un antes y un después en el funcionamiento diario de las Cortes de Aragón, obligadas, como el resto de instituciones, a internalizar todas las posibilidades tecnológicas para el desenvolvimiento de sus funciones y a cambiar formas y formatos. No han salido reforzadas de esta crisis, como no lo ha salido ningún Parlamento, en la medida en que han sido tiempos de todavía mayor protagonismo sin paliativos de los ejecutivos (103).

## IX. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso (2021): «El poder y la función legislativa en los tiempos del coronavirus», en ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso (dir.) y MARAÑÓN

---

(103) Como insiste TUDELA ARANDA (2023: p. 195).

- GÓMEZ, Raquel (coord.): *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*, Dykinson, Madrid, pp. 9-44.
- BARNES, J. (2021): «La crisis de la democracia parlamentaria. El caso de la COVID-19», en *Revista de Administración Pública*, núm. 216, pp. 101-139. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.216.04>
- BERMEJO LATRE, José Luis (2021): «Aragón», en Eliseo AJA FERNÁNDEZ y Javier GARCÍA ROCA (Dirs.), *Informe Comunidades Autónomas 2020*, Observatorio de Derecho Público, pp. 105-116.
- (2022): «Aragón», en Eliseo AJA FERNÁNDEZ y Javier GARCÍA ROCA (Dirs.), *Informe Comunidades Autónomas 2021*, Observatorio de Derecho Público, pp. 135-143.
- (2023): «Aragón», en Eliseo AJA FERNÁNDEZ y Javier GARCÍA ROCA (Dirs.), *Informe Comunidades Autónomas 2022*, Observatorio de Derecho Público, pp. 181-191.
- DEL PINO CARAZO, Ana (2021): «La actividad parlamentaria en tiempos de pandemia», en ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso (dir.) y MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (coord.): *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*, Dykinson, Madrid, pp. 45-63.
- HERRÁIZ SERRANO, Olga (2019): «Crónica parlamentaria de la IX legislatura (2015-2019) en las Cortes de Aragón», en esta REVISTA, 54, pp. 399-450.
- (2023): «El Estatuto de Autonomía y el Tribunal Constitucional», en Javier OLIVÁN DEL CACHO y José TUDELA ARANDA (Coords.), *El Estatuto de Autonomía de Aragón. Una mirada de futuro*, El Justicia de Aragón, pp. 311-367.
- MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (2021): «Distancia social en el Parlamento: aforos reducidos y voto telemático: Panorámica comparada y experiencia de la Asamblea de Madrid», en ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso (dir.) y MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (coord.): *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*, Dykinson, Madrid, pp. 135-152.
- (2022): «El parlamento en tiempos de pandemia: lecciones aprendidas», en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 36, pp. 171-192.
- MARAZUELA BERMEJO, Almudena (2021): «La tecnología contra el COVID en el ámbito parlamentario», en ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso (dir.) y MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel (coord.): *El Parlamento en los tiempos de la pandemia*, Dykinson, Madrid, pp. 65-88.
- TUDELA ARANDA, José (2020): «Parlamento y crisis sanitaria. Reflexiones preliminares», en *Cuadernos Giménez Abad*, núm. 8, pp. 6-16.
- (2023): «Parlamento y pandemia: ¿una oportunidad desaprovechada?», en *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 173-196.