



MEMORIA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO DEL DERECHO FORAL DE ARAGÓN EN MATERIA DE CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.

La presente memoria justificativa se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril.

No obstante, lo dispuesto en el apartado anterior, tal y como se justifica, posteriormente, no resulta inequívoco que la tramitación del presente anteproyecto de ley deba someterse a lo dispuesto en el citado artículo del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (LPGA, en adelante).

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón en su artículo 42.2 reconoce al Gobierno de Aragón como uno de los tres sujetos políticos que ostentan la iniciativa legislativa dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón, junto a las Cortes de Aragón y al pueblo aragonés. Esta atribución legislativa se desarrolla dentro del marco competencial fijado por el propio Estatuto. Por un lado, el artículo 71 contiene una relación de materias que constituyen competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma y sobre las que ejerce la potestad legislativa, reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución española. Entre estas competencias exclusivas, se incluye, en el apartado 2, la conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés.

I.- OBJETO DE LA NORMA.

El anteproyecto de ley de modificación del Código del Derecho Foral de Aragón en materia de capacidad jurídica de las personas tiene por finalidad ajustar la regulación aragonesa de la “incapacidad e incapacitación” y de las “relaciones tutelares” de menores e “incapacitados” a los principios de la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006.



Esta Convención de la ONU presenta un cambio paradigmático de las actitudes y enfoques, respecto de las personas con discapacidad, siendo el propósito de la misma “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente” (artículo 1).

La adaptación de nuestro Código del Derecho Foral a los principios inspiradores de la Convención exigía una profunda reforma del mismo, que es llevada a cabo a través del presente anteproyecto de ley. La modificación afecta fundamentalmente al Libro Primero del Código “Derecho de la persona”, pero también incluye modificaciones en el Libro II “Derecho de Familia” y en el Libro III “Derecho de Sucesiones”, igualmente necesarias para adecuar a la Convención todos aquellos preceptos que, vinculados a determinadas instituciones familiares y sucesorias, se refieran a la discapacidad.

II.- INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

La ratificación por el Estado español de la Convención de Nueva York obligaba y vinculaba a todos los poderes públicos, cada uno dentro de sus respectivas competencias.

En el caso Aragón, la competencia para llevar a cabo esta tarea de adaptación al nuevo paradigma proclamado por la Convención, corresponde a la Comunidad Autónoma porque tiene reconocida en el artículo 71. 2ª y 3ª de su Estatuto de Autonomía la competencia exclusiva en materia de “Conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés, con respeto a su sistema de fuentes”, así como en “Derecho procesal derivado de las particularidades del Derecho sustantivo aragonés”.

Esta competencia ha sido avalada por la doctrina constitucional desde la STC 88/1993, de 12 de marzo, cuyo FJ 2º preveía que *“El concepto constitucional de «conservación... de los Derechos civiles, forales o especiales» permite la asunción o integración en el ordenamiento autonómico de las Compilaciones y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento y puede hacer también viable, junto*



a ello, la formalización legislativa de costumbres efectivamente vigentes en el propio ámbito territorial”.

Por lo tanto, la forma y manera de adaptar, modificar o derogar el Derecho vigente para ajustarlo a los principios de la Convención, es una competencia que no sólo corresponde al Estado, sino también a la Comunidad Autónoma de Aragón que cuenta con su propia regulación al efecto en los arts. 34 a 45 y 100 a 169 del Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas.

III.- ASPECTOS PROCEDIMENTALES.

De conformidad con los artículos 33.1 y 34.1 LPGA, la iniciativa legislativa se ejerce por el Gobierno mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Aragón, correspondiendo la iniciativa de elaboración de la norma al miembro del Gobierno competente por razón de la materia objeto de regulación. El apartado primero del artículo 42 LPGA atribuye la iniciativa para la elaboración de proyectos de ley a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación,

1.- A estos efectos, el expediente se impulsó por la anterior Vicepresidencia del Gobierno y el anterior Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, mediante Orden conjunta de 4 de marzo de 2022, por la que se acordó el inicio del procedimiento de elaboración.

2.- Tal y como prevé el artículo 43 de la LPGA, tras la aprobación de la orden de inicio, y con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley, se abrió un período de consulta pública previa para recabar la opinión de las personas y organizaciones que pudieran resultar afectadas por la futura ley, publicándose en el portal <https://gobiernoabierto.aragon.es>, del 5 de mayo al 3 de junio de 2022, la “Consulta Pública previa para elaborar el anteproyecto de Ley de modificación del Código del Derecho Foral de Aragón e materia de capacidad jurídica de las personas”.



A través de la citada Consulta Pública presentaron aportaciones la Fundación Aspace Zaragoza y la Valentia Tutelar:

Fundación Aspace Zaragoza	Fundación Aspace Zaragoza cuenta actualmente con 6 personas usuarias tuteladas por la entidad. El artículo 250 del Código Civil establece que no podrán ejercer ninguna de las medidas de apoyo quienes, en virtud de una relación contractual, presten servicios asistenciales, residenciales o de naturaleza análoga a la persona que precisa el apoyo. No existe una Fundación Tutelar vinculada o relacionada con la atención a personas con parálisis cerebral ya que, la dotación económica para su creación se considera inviable. Ante esta previsión la entidad no podría ejercer estas funciones tutelares ya que, si no es posible la creación de una Institución Tutelar, nos tendríamos que plantear otras alternativas que irían en perjuicio de las personas usuarias, así como de la voluntad de estas y de sus familiares. Propone que se articulen los adecuados mecanismos de control e inspección para mantener esta circunstancia.
Fundación Aspace Zaragoza	En relación con las personas que se encuentran bajo la curatela de asistencia, será necesario delimitar de forma clara todos los actos y disposiciones en los que la persona necesite de esta asistencia para evitar conflictos en la validez de los actos.
Valentia Tutelar	Se considera fundamental que cuando una figura de apoyo se designe judicialmente, se mantengan siempre y periódicamente unas medidas de control, tales como el inventario, las rendiciones anuales y la cuenta general justificada, independientemente del grado de asistencia.
Valentia Tutelar	El artículo 51 de la Ley de Jurisdicción Voluntaria prevé el traslado de los informes de rendiciones anuales a la persona con discapacidad (...), a aquellos que aparecieran como interesados en el expediente y al Ministerio Fiscal. Se propone la anulación del traslado de estos informes de oficio a todas las personas interesadas en el expediente, por motivos de protección de datos, y que solo se dé traslado a la persona con discapacidad y al Juez y Ministerio Fiscal.
Valentia Tutelar	Proponen la inclusión de la figura de la sustitución ejemplar, anulada por el Código Civil, por considerarla más garantista para la persona con discapacidad.
Valentia Tutelar	Proponen que, si se quiere salvaguardar una posible captación de voluntades, se indique que solo serán válidas las disposiciones realizadas a favor de las personas físicas o jurídicas que hubieran prestado servicios asistenciales, si se hubieran establecido en testamento abierto notarial; pero no considerarlas nulas en todo caso, como realiza el Código Civil (art. 753).
Valentia Tutelar	Proponen mantener la figura de la rehabilitación de la autoridad familiar.
Valentia Tutelar	Consideran que el hecho de que la curatela permita una graduación, posibilita que la curatela sea tan "invasiva" como la persona lo necesite. Por ello, la resolución judicial deberá delimitar claramente los apoyos que la persona requiera.

3.- Una vez recabadas las propuestas de estas organizaciones, el Gobierno de Aragón, en sesión celebrada el 15 de junio de 2022, acordó encomendar a la Comisión Aragonesa de Derecho Civil la redacción del anteproyecto de ley de modificación del Código del Derecho Foral de Aragón en materia de capacidad de las personas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 42.2 LPGA.

Dicho precepto prevé que, en el caso de los anteproyectos de ley sobre Derecho foral civil aragonés, el Gobierno de Aragón podrá encomendar su elaboración a la



Comisión Aragonesa de Derecho Civil. Del mismo modo, el artículo 34 de la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón define a la Comisión Aragonesa de Derecho Civil como un órgano consultivo que tiene por objeto asesorar al Gobierno en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés.

4.- Tras un arduo proceso de deliberación y más de cincuenta y dos reuniones, el pasado mes de diciembre, la Comisión Aragonesa de Derecho Civil culminó el trabajo que le había encomendado el Gobierno de Aragón (y no el Consejero o Consejeros competentes por razón de la materia) esto es, la elaboración de un anteproyecto de ley y no la elaboración de un “borrador” de anteproyecto.

Estas precisiones resultan especialmente relevantes, porque permitirían justificar que en la tramitación de este anteproyecto de ley no resultan preceptivos los distintos trámites que se exigen en el artículo 44 LPGA para la elaboración de los “borradores” de disposiciones normativas, pero no para los anteproyectos de ley emanados por la Comisión General de Derecho Foral, que pueden considerarse un texto terminado. Los trámites que se citan en dicho artículo y que, por tanto, sería potestativos, son los siguientes:

- Una memoria justificativa y una memoria económica.
- Un informe de evaluación de impacto de género, por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género y por razón de discapacidad
- Un informe de la Secretaría General Técnica competente por razón de la materia (en el presente supuesto, la de Presidencia, Interior y Cultura y la de Bienestar Social y Familia).

Este planteamiento es acogido por el Informe emitido, con fecha 16 de enero de 2024, por la Dirección General de Servicios Jurídicos (Informe DG-SSJJ 24/2024) que se acompaña a la presente memoria y que sostiene que el Gobierno de Aragón, al amparo de lo dispuesto en el artículo 42.2 LPGA, puede decidir encargar la elaboración de un anteproyecto de ley a la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, lo que *“constituye un procedimiento especial y alternativo”*. No en vano, sostiene ese centro directivo, *“se trata de un encargo a un órgano consultivo del Gobierno, con reconocimiento legal, especializado y con una posición institucional peculiar, todo lo cual permite y justifica la*



previsión normativa de elaboración por su parte de anteproyectos de leyes terminados, es decir, en su texto definitivo”.

La decisión del Gobierno de Aragón de utilizar este procedimiento “especial” (artículo 42.2 LPGA) y distinto al “ordinario” (artículo 42.1 LPGA) –que consistiría en que el Consejero o Consejera competente por razón de la materia, designará al órgano directivo al que correspondiera el impulso del procedimiento- conlleva directamente al artículo 49 LPGA, esto es, la elevación del anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno para su aprobación, como proyecto de ley.

Ahora bien, el hecho de que dichos trámites no sean preceptivos, no impide al Gobierno de Aragón decidir sobre la conveniencia de solicitar, los trámites, consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes; tales como: los enumerados en el artículo 44 LPGA, antes citados, en relación con los borradores de disposiciones normativas; el proceso de deliberación participativa; el informe de las Secretarías Generales Técnicas de todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón; el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y el Dictamen del Consejo Consultivo.

A esta conclusión apunta la Dirección General de Servicios Jurídicos, en el informe de 16 de enero de 2024.

5.- Respecto a los trámites enumerados anteriormente, mención especial merece el proceso de deliberación participativa, que el artículo 46 LPGA exige, con carácter general, para los anteproyectos de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales, remitiéndose a lo previsto en la legislación sobre participación ciudadana. En el caso de que resulte improcedente o imposible llevar a cabo este proceso, se motivará adecuadamente en la memoria.

En el presente supuesto, cabe considerar que la realización de un proceso deliberativo resulta improcedente, dado que no resulta pertinente la realización de dicho trámite en la fase final del procedimiento, es decir, con un anteproyecto de ley ya culminado. Así lo corrobora la propia Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, en cuyo artículo 54.3 se dispone que:



“Los procesos de deliberación participativa se realizarán inmediatamente después del inicio del procedimiento de decisión o de formulación y adopción de una política pública, o en la fase inicial del procedimiento de que se trate”. Si se entiende que la decisión ha sido adaptada ya por la Comisión General de Derecho Foral, por encomienda del Gobierno de Aragón, no cabe participar en algo ya definido.

Debe valorarse, igualmente, que se contaron con canales de participación, a través de la consulta previa que el Gobierno de Aragón realizó al inicio del procedimiento, que le permitió conocer las posturas, argumentos y motivaciones de todas las personas, asociaciones y organizaciones que podían verse afectadas por la futura ley.

En caso de no aceptarse este planteamiento, *“cabría en cualquier caso concluir que estamos ante un claro supuesto en el que el proceso de deliberación participativa resulta improcedente, término empleado por el propio artículo 46 LPGA, siendo claramente inconveniente su realización tras hallarse concluido el texto del anteproyecto elaborado por el órgano consultivo”*, tal y como sostiene la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Dicha no procedencia también viene justificada por la urgencia en que se apruebe a la mayor brevedad el proyecto de ley y se remita a las Cortes de Aragón, como se explica con más detalle en el apartado IV de la presente memoria *“Justificación de la necesidad y oportunidad e impacto social de la norma”*. La composición plural de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil garantiza asimismo la existencia de una pluralidad de visiones en su seno, proyectándose sobre los textos e informes que prepara.

En esencia, se trata de resolver cuanto antes la inseguridad jurídica que, en el ámbito de nuestro derecho foral, supuso la reforma de la legislación estatal en la materia, llevada a cabo por la Ley 8/2021. Desde su promulgación, ha existido una gran preocupación, tanto en las familias, como en los operadores jurídicos, acerca de cómo debía articularse la protección a las personas con discapacidad. Todos ellos han sido conscientes de la amenaza de una compleja situación en la aplicación material del Derecho Foral aragonés, tras la modificación del marco jurídico estatal y la supresión de los procesos de incapacitación.



La importancia y urgencia de la solución de estos problemas exige, por parte de los poderes públicos aragoneses, actuar con la mayor celeridad posible, dentro de los márgenes permitidos por la ley.

No obstante, lo anterior, podría valorarse someter el anteproyecto de ley a los trámites de audiencia e información pública. Conviene recordar que dichos trámites únicamente son preceptivos para las disposiciones reglamentarias. Sin embargo, el Gobierno de Aragón puede considerar conveniente recabar, nuevamente, la opinión de las personas titulares de derechos e intereses legítimos afectados por un proyecto normativo ya redactado, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones que los representen, así como obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades.

IV.- JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD E IMPACTO SOCIAL DE LA NORMA.

La presente reforma del Código del Derecho Foral de Aragón resultaba necesaria, como se ha advertido anteriormente, para adaptarlo a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, realizada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Este tratado internacional establece en su artículo 12 que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con los demás, en todos los aspectos de la vida y obliga a los Estados partes a adoptar las medidas pertinentes para proporcionar a las personas con discapacidad acceso al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

El legislador estatal promulgó la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica. Si bien esta ley no afectaba al Código del Derecho Foral de Aragón, por cuanto Aragón tiene competencia exclusiva sobre esta materia, lo cierto es que sí que ha tenido un reflejo indirecto en todos los derechos forales, al suprimir la regulación procesal que amparaba los procesos de incapacitación.



La Convención de Nueva York supone un trascendental cambio de paradigma en lo que a la regulación en materia de capacidad jurídica se refiere. Así, se pasa de un sistema en el que predomina la sustitución de las personas con discapacidad en la toma de las decisiones que les afectan, por un nuevo sistema en el que se procure, siempre que sea posible, que se respete la voluntad y las preferencias de la persona con discapacidad que será, como regla general, quien tome sus propias decisiones, contando cuando así lo requieran de los apoyos pertinentes, adaptados en cada caso a sus circunstancias específicas.

La Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (CDPD), fue ratificada por el Estado Español el 30 de marzo de 2007 (BOE de 21 de abril de 2008) y entró en vigor el 3 de mayo de 2008, tal y como dispone el art. 45 del instrumento de ratificación. Desde ese momento forma parte de nuestro ordenamiento (art. 96 CE) y la legislación interna debe cumplir, para empezar, con las obligaciones generales que señala el art. 4 de la misma, entre otras: *a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, y de otra índole, que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención. b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad*". Desde su ratificación por el Estado Español parece claro que la CDPD obliga y vincula a todos los poderes públicos que conforman el territorio español, es decir, tanto al Estado, como a las Comunidades Autónomas, en cada uno de los ámbitos de su competencia.

El anteproyecto de ley de reforma del Código del Derecho Foral de Aragón en materia de capacidad jurídica de las personas tiene un profundo impacto social porque se parte, como principio inspirador de la misma, de la plena capacidad jurídica de toda persona, derivada de su propia dignidad. Ello supone el deber de respetar la voluntad manifestada por quien entiende el contenido de un acto y los efectos del mismo.

Cuando una persona carezca de las facultades de entender, o las tenga limitadas, la norma reconoce una serie de medidas de apoyo y protección, para determinados momentos y situaciones, pensando en el interés de la persona. No obstante, otro pilar fundamental de la futura reforma es el de intervención mínima, potenciando la guarda de



hecho para las normales decisiones que la vida exige, incluidas las del ámbito sanitario, no necesitando ser acreditada esta guarda por vía judicial.

Con el propósito de desjudicializar estas cuestiones, la ley también parte del principio de intervención mínima del Juez, quien podrá adoptar las decisiones estrictamente necesarias, proporcionadas y revisables. En el caso de que no sean suficientes las medidas de apoyo puntuales, lo habitual será la constitución de una curatela, que podrá coexistir con otras medidas o mandatos de apoyo, porque la tutela de las personas mayores de edad desaparece, al igual que la autoridad familiar prorrogada, por resultar incompatibles con los principios inspiradores de la Convención de Nueva York.

La reforma del Código del Derecho Foral de Aragón también se fundamenta en que cada supuesto de hecho es diferente y permite el diseño de un sistema de protección *ad hoc* para cada situación, contemplando así un amplio abanico de medidas de apoyo, confiando también en las decisiones que tomen los operadores jurídicos (Jueces, Fiscales y Notarios).

Por último, cabe destacar el reconocimiento que la norma realiza del papel crucial que suele ejercer la familia en relación con las personas afectadas por algún tipo de discapacidad, por lo que trata de facilitarles su labor, en la medida de lo posible.

V. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

Esta Ley se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 39 LPGA, necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, que incluye la claridad de la norma, transparencia y eficiencia. La necesidad de la norma ha sido expresada ya en el punto anterior, al indicar las razones que la justifican, siendo su aprobación el instrumento que permite cumplir con los objetivos propuestos.

Una vez verificada la necesidad, pertinencia y eficacia del contenido del anteproyecto, se pasa a examinar si este resulta proporcional con los objetivos



perseguidos. De cara a valorar la proporcionalidad, son dos aspectos los que han de centrar la atención: que no existan otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

El espíritu del anteproyecto, con carácter general, es la de potenciar los derechos de la persona con discapacidad, facilitando que puedan ejercer su capacidad jurídica, por sí mismos o con los debidos apoyos. La base sobre la que se asienta es el respeto a la autonomía de la voluntad de las personas con discapacidad, evitando, en la medida de lo posible, la sustitución en sus decisiones. Desde el plano de las personas que prestan apoyo a las personas con discapacidad, sin renunciar al debido control, se ha procurado que este sea razonable y acorde a lo realmente necesario, sin incurrir en excesos formalistas. En el caso de los progenitores de las personas con discapacidad se mantienen varias especialidades que buscan aligerar las obligaciones que han de afrontar. Hay una filosofía de cuidar al cuidador y de confianza en los operadores jurídicos, por lo que las exigencias de proporcionalidad quedan plenamente satisfechas en el anteproyecto de Ley.

La necesidad del anteproyecto de Ley conecta con el principio de seguridad jurídica. De acuerdo con una temprana sentencia del Tribunal Constitucional, la 27/1981, de 20 de julio, la seguridad jurídica puede describirse como la *«suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad»*. Desarrolla esta noción la sentencia 46/1990, de 15 de marzo, del mismo Tribunal, en la que se dice que *«la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas»*. Dentro de este concepto, como indica el propio artículo 43.2 de la Ley



2/2009, de 11 de mayo, quedan comprendidos entre otros elementos la eficiencia, la transparencia y la claridad.

Enlazando con parte de los argumentos expuestos al verificar su necesidad, cabe afirmar que el anteproyecto no solo es un texto seguro jurídicamente, sino que da seguridad jurídica al ordenamiento aragonés en su conjunto. A pesar de que la relación del Código Civil de 1889 y el Código de Derecho Foral aragonés se rige por el principio de competencia, la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica repercutió en el Derecho aragonés, a través de su vertiente procesal. La legislación procesal previa a la reforma era de aplicación tanto para los procesos de incapacitación del Código Civil, como en aquellos que quedaban bajo el paraguas del Derecho foral aragonés. En consecuencia, la supresión de las reglas del procedimiento de incapacitación presentes en la Ley de Enjuiciamiento Civil generó una laguna jurídica dentro del ordenamiento aragonés. La incapacitación sigue estando contemplada dentro del Código de Derecho Foral de Aragón actual, pero no tiene soporte procesal, lo que obliga a los jueces y al resto de operadores jurídicos a colmar desde la interpretación dicho vacío normativo. Esta situación comporta una menor seguridad jurídica para todas las partes involucradas.

La regulación del anteproyecto de Ley parte ya de este contexto, adaptando las soluciones que plantea a la realidad procesal vigente. Esto evita que los operadores hayan de acudir a la interpretación, pudiendo basarse en el propio literal del Código de Derecho Foral de Aragón. Más allá de colmar lagunas, la redacción del anteproyecto de Ley se acomoda más a las distintas novedades que se han ido produciendo en el marco judicial, tanto en lo que se refiere a la denominación de las figuras (véase, la transformación de los secretarios judiciales en los letrados de la Administración de Justicia, y sus nuevas atribuciones).

Igualmente, varias de las novedades que se aspiran a introducir en el Código aportan una mayor seguridad jurídica al tráfico jurídico. Es el caso de la regulación del guardador de hecho, que, como su propio nombre indica, es una situación fáctica y que no deriva del Derecho, aunque indudablemente pueda acarrear consecuencias desde ese plano. La realidad social es que la principal medida de apoyo de las personas con



discapacidad es la guarda de hecho, por lo que tanto los guardadores como las personas que se relacionan con ellos han de tener unos contornos legales a los que atenerse. Con la reforma del Código de Derecho Foral que se pretende, se define con más claridad que puede hacer válidamente un guardador de hecho, quien es un guardador de hecho, la relación con otras medidas de apoyo, y cuando han de constituir medidas formales de apoyo o acudir al auxilio judicial.

La regulación que se plantea del mandato de apoyo refuerza también la seguridad jurídica. Los poderes preventivos tienen un inconveniente y es su unilateralidad, por lo que no queda garantizado que el apoderado vaya a ejercerlos. Para el apoderado suponen la asignación de una serie de facultades, que puede o no desplegar. Por el contrario, el mandato es un contrato y, como tal, un negocio jurídico bilateral, determinándose en él las obligaciones y derechos de las dos partes. Para el mandante, implica un grado de certeza muy superior. Sin impedir el otorgamiento de poderes preventivos, el anteproyecto de Ley persigue que los particulares opten preferentemente por el mandato, en aras de una mayor seguridad jurídica.

El régimen de la anulabilidad de los actos, y en particular la previsión del artículo 45-3, que permite al contratante buena fe oponerse a la anulabilidad del acto, cuando no conoce ni podía conocer las circunstancias que darían lugar a la acción de anulabilidad, es otra de las medidas que intentan favorecer la confianza en el tráfico jurídico.

En el plano competencial, el texto puede calificarse de seguro, en la medida en que su contenido se encuadra en la competencia del artículo 149.1.18 de la Constitución, asumida por el Estatuto de Autonomía de Aragón en sus artículos 9 y 71.2.

En lo que respecta a la seguridad jurídica del texto en sí, el anteproyecto de Ley prevé su incardinación en la estructura del Código del Derecho Foral de Aragón, además de ajustar la redacción de preceptos que colateralmente se ven afectados por la modificación de las reglas de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. En algunos casos la afección es meramente terminológica, mientras que en otros casos también conlleva algunas variaciones sustantivas. Se ha procurado de este modo no centrarse solo en las novedades sino en cómo estas impactan en el texto preexistente. Por otro lado, se han evitado en la medida de lo posible los artículos y apartados farragosos,



dosificando la información de forma didáctica y comprensible. Sin renunciar a la precisión técnica, se ha procurado que la redacción sea comprensible para el público general y, en todo caso, para los operadores jurídicos que hayan de utilizarlos en la práctica.

En relación a la eficiencia, entendiéndose por tal la evitación o la racionalización de las cargas administrativas innecesarias o accesorias, cabe afirmar igualmente que el texto respeta este principio. Como se ha explicado anteriormente, el anteproyecto de Ley se apoya, entre otras ideas, en la confianza en los operadores jurídicos, reduciendo la intervención judicial a los casos donde resulte conveniente o necesaria su presencia, para salvaguardar los intereses públicos en juego. Se intenta conjugar, de este modo, cierto margen de flexibilidad con el debido control de ciertas situaciones, donde la falta de participación de los poderes públicos implicaría un riesgo significativo.

Así mismo en la redacción del anteproyecto de Ley se han seguido las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón. Sin perjuicio de que se ha procurado utilizar términos más generales y abstractos, de conformidad con las pautas de la disposición adicional tercera de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, al tratarse de una norma que se inserta en un texto refundido preexistente y más amplio, en algunos aspectos se ha considerado más seguro jurídico no desviarse de la línea del estilo de las otras partes del Código. Si una misma realidad fuera designada con expresiones distintas según el artículo, los operadores jurídicos podrían creer, equivocadamente, que en realidad no abordan la misma materia. El objeto de este anteproyecto es actualizar el régimen de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, no hacer una revisión completa del Código de Derecho Foral, a la luz de todas las novedades normativas que se han producido desde su aprobación. En su caso, si se considera necesario, el vehículo para ajustar la terminología y lenguaje del Código sería una refundición, que analizara globalmente el Código. Con todo, el anteproyecto respeta la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; haciendo hincapié de manera expresa en varios momentos en la necesaria igualdad entre hombres y mujeres, por ejemplo, en el reparto de las tareas domésticas o de las obligaciones familiares. Como cláusula de cierre, se reitera la salvaguarda de la disposición adicional primera del Código de Derecho Foral.



VI.- CONTENIDO DE LA NORMA.

La futura ley de reforma del Código del Derecho Foral de Aragón consta de 6 artículos, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

- El artículo primero modifica el Título Primero, “De la capacidad y estado de las personas”, del Libro Primero, “Derecho de la persona”, del Código del Derecho Foral de Aragón (CDFA).
- El artículo segundo modifica el Título II, “De las relaciones entre ascendientes y descendientes”, del Libro Primero del CDFA.
- El artículo tercero modifica el Título III, “De las relaciones tutelares”, del Libro Primero del CDFA.
- El artículo cuarto modifica el Título IV, “De la Junta de Parientes”, del Libro Primero del CDFA.
- El artículo quinto modifica el Libro II, “Derecho de la familia”, del CDFA.
- El artículo sexto modifica el Libro II, “Derecho de sucesiones por causa de muerte”, del CDFA.

Como puede observarse, las principales modificaciones afectan al Libro Primero de “Derecho de la persona”, pudiendo destacarse las siguientes:

- a) La primera cambia la rúbrica del Título Primero que pasa a ser “Capacidad jurídica y estado de las personas” y le añade un Capítulo preliminar, integrado por dos artículos, sobre “Capacidad jurídica”.
- b) La segunda modifica por completo el Capítulo II del Título Primero, que ya no utiliza los términos “incapacidad e incapacitación” ni de “la persona incapaz y la incapacitada” ni de “prórroga y rehabilitación de la potestad de guarda”, ahora su rúbrica es “Capacidad jurídica de las personas con discapacidad” y consta de 21 artículos divididos en cuatro Secciones: “Capacidad jurídica y medidas de apoyo” (1ª), “Ejercicio de la capacidad jurídica” (2ª), “Invalidez e ineficacia de actos y contratos” (3ª) y “Otras normas generales” (4ª).



- c) La tercera y más extensa es la que afecta al Título III, “De las relaciones tutelares”, que se desdobra en tres nuevos Títulos: el Título III, de “Normas comunes a las relaciones tutelares y medidas de apoyo”, dividido en cinco Capítulos y un total de 32 artículos; el Título IV, de “Relaciones tutelares de menores”, dividido en cuatro Capítulos, algunos con varias Secciones, y un total de 38 artículos; y el Título V, de “Medidas de apoyo a las personas con discapacidad”, dividido en tres Capítulos sobre “Mandatos de apoyo y poderes sin mandato”, “La guarda de hecho de las personas con discapacidad” y “La curatela” y un total de 32 artículos. Manteniendo sus caracteres esenciales, se introduce alguna modificación puntual en el defensor judicial en orden a ampliar su ámbito de actuación.

Junto a las citadas reformas del Libro I, el anteproyecto de ley también incluye otras modificaciones en el Libro II, “Derecho de la familia”, y en el Libro III, “Derecho de sucesiones por causa de muerte”. La mayoría de ellas se dirigen a suprimir las referencias a personas “incapacitadas” y sustituirlas por otras adecuadas a su nueva situación como personas con capacidad jurídica y a las medidas de apoyo que, según los casos, pueden necesitar para actuar de forma válida; también, en ocasiones, pretenden ajustar las referencias al Juez a las nuevas competencias que la Ley de Jurisdicción Voluntaria atribuye al Letrado de la Administración de Justicia.

Se establecen unas disposiciones transitorias que compaginan el respeto a la persona y a la seguridad jurídica, sustituyendo las anteriores tutelas por curatelas con representación mientras no se modifiquen judicialmente. Se mantienen los mandatos y medidas de apoyo establecidos, siempre que sean compatibles con la nueva ley.

VI.- MEMORIA ECONÓMICA.

Teniendo en cuenta el objeto y contenido del anteproyecto de Ley, su aplicación no conllevará coste económico o incremento de gasto con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón. El anteproyecto de Ley, como se ha explicado, plantea una alteración de las reglas que rigen la capacidad jurídica y su ejercicio por parte de las personas con discapacidad. Este cambio, no obstante, no exige una mayor asignación de recursos, sino una variación en cómo se organizan y utilizan estos recursos, en los que



respecta a los instrumentos de apoyo de las personas con discapacidad. En aquellos casos donde el anteproyecto reconozca mayor margen de ejercicio de capacidad jurídica a las personas con discapacidad, las instituciones públicas que prestan apoyo deberán seguir apoyando a esas personas, pero de un modo distinto, cediendo más protagonismo a las personas con discapacidad y a su voluntad, con los condicionantes que prevé el propio anteproyecto de Ley. Dependerá de la situación fáctica de la persona con discapacidad, pero el grueso de las tutelas que se conviertan en curatelas representativas no se desempeñarán de un modo muy distinto en la práctica. Y las modulaciones que se apliquen, para valorar más la voluntad que, en su caso, pudo tener la persona con discapacidad, no llevan a un mayor coste, sino a valorar las posibles decisiones de un modo diferente. En el caso de los juzgados y tribunales, el diseño de las disposiciones transitorias evita, en principio, una mayor carga para los mismos, por lo que no requerirá la Administración de la Administración de Justicia de más medios. A diferencia de la reforma del 2021 del Código Civil no se fija un plazo para la eventual revisión de las medidas de apoyo dictadas, por lo que el ritmo de trabajo será el habitual, sin demandar de los juzgados y tribunales un sobreesfuerzo. Por último, la labor de divulgación que pueda exigir el anteproyecto de Ley queda subsumida dentro de la actividad formativa habitual que ya desempeña la Administración Pública aragonesa, por lo que de nuevo la norma, en todo caso, precisaría de un replanteamiento o reorganización, pero no de un desembolso económico superior.

Cabe concluir, pues, que la aprobación de la futura reforma del Código del Derecho Foral de Aragón no comporta incremento alguno de gasto ni disminución de ingresos, por lo que no se considera necesario solicitar informe a la Dirección General de Presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica

**EL DIRECTOR GENERAL DE
DESARROLLO ESTATUTARIO**

José María Fuster Muniesa

Zaragoza, a fecha de firma electrónica

EL DIRECTOR GERENTE DEL IASS

Ángel Val Pradilla

