



Informe nº registro DG-SSJJ: 387 / 2017

Vista la solicitud de informe realizada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad que ha tenido entrada con fecha 1 de junio de 2017, con número de registro 1109, sobre "*Anteproyecto de Ley de reorganización de competencias administrativas en materia de aguas*" la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

Primero. – El presente informe tiene carácter preceptivo a tenor de lo dispuesto en el artículo 37.7 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y el artículo 3.3.a) del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón.

Dado su carácter preceptivo pero no vinculante, el órgano solicitante podrá atenerse o no a las consideraciones que se hacen en el mismo.

Segundo. – Respecto a la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en el ámbito al que se refiere el presente proyecto de ley, nos situamos en primer lugar ante la referencia a la competencia exclusiva en materia de aguas que discurren íntegramente por su territorio (artículo 72.1 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón), la cual comprende, como especifica la letra d) del citado apartado, "La organización de la administración hidráulica de Aragón, incluida la participación de los usuarios".

Sin perjuicio de la conexión evidente de la misma con la responsabilidad asignada a los poderes públicos autonómicos en relación con la defensa y salvaguarda de los derechos de los aragoneses en relación con el agua (recogidos en el artículo 19 del Estatuto), dicha competencia constituye el reconocimiento o aplicación sectorial de una especificidad enmarcada en el reconocimiento por parte del artículo 61 del Estatuto de que "La Comunidad Autónoma de Aragón crea y organiza su Administración propia conforme a la ley", la cual, por directa exigencia constitucional (artículo 103.1 de la Constitución española), "sirve con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho" (artículo 62.1 del Estatuto).

El parámetro de la legalidad de la organización administrativa autonómica al que remiten los preceptos reproducidos no es otro que la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón cuyo texto refundido actualmente vigente se aprobó por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón. En efecto, tal y como dispone el artículo 2 de esta norma legal:

“1. La Administración Pública de la Comunidad Autónoma, bajo la dirección del Gobierno de Aragón, sirve con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, a través de sus órganos y de sus organismos públicos (...)

2. La Administración Pública de la Comunidad Autónoma, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única, sin perjuicio de la que tengan atribuida sus organismos públicos”.

Y, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.2, “Los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus organismos públicos se crearán, modificarán y suprimirán de acuerdo con lo establecido en la ley”.

Lo cual remite tanto a las eventuales normas de carácter básico que puedan ser adoptadas por el legislador estatal en uso de la competencia reservada en el artículo 149.1.18ª de la Constitución para establecer las bases del régimen jurídico de todas las Administraciones públicas como a los principios generales del régimen jurídico de los organismos públicos que se regulan en el Título VI de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya sea globalmente en sus artículos 66 a 71 para las dos modalidades de organismos públicos (identificadas por adelantado en el artículo 13.1 de la Ley: organismos autónomos y entidades de Derecho público) como, en particular respecto a la figura de las entidades de Derecho público, en sus artículos 79 a 82.

Interesa mencionar la exigencia de que “los organismos públicos se extinguirán mediante ley” (artículo 71.1 de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón), en coherencia con idéntica exigencia de rango e instrumento normativo para su creación (artículo 68).

El régimen jurídico básico de alcance estatal se encuentra en la actualidad recogido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La misma resulta de aplicación tanto a las Administraciones de las Comunidades Autónomas como al que ahora se denomina “sector público institucional”, es decir, el integrado, entre otros, por “cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas” (artículo 2.2 a) de

la Ley 40/2015), los cuales tienen en todo caso la consideración de Administración pública (artículo 2.3 de la Ley 40/2015).

Ello implica la necesidad de atender a este nuevo régimen jurídico básico del sector público en cuanto sea de aplicación al sector público autonómico y de manera especial la necesidad de interpretar hoy en día la legislación propia de la Comunidad Autónoma a la luz de dicho régimen jurídico básico. Dado que en términos constitucionales y estatutarios aquella constituye el desarrollo normativo de éste, debe encajar y ser respetuosa con sus planteamientos aun teniendo la primera más tres lustros de antigüedad y casi tanto de diferencia respecto a la norma básica estatal.

Deben ser, así, objeto de inexcusable referencia preceptos como las disposiciones generales del título preliminar de la Ley 40/2015 (artículos 1 a 4), entre los que procede ahora destacar la importancia de alguno de los principios generales a los que deben someterse en su actuación todas las Administraciones públicas relacionados en el artículo 3.1.

Se trata, entre otros, de los siguientes principios, algunos de los cuales tendrán mucha influencia en cualquier operación de reorganización de competencias administrativas:

- servicio efectivo a los ciudadanos;
- simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos;
- racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión;
- planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas;
- eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados;
- economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales;
- eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Hemos de mencionar igualmente el capítulo I del título II de la Ley 40/2015, integrado por los artículos 81 a 83, de aplicación a todo el sector público institucional. Interesa sobremanera destacar a nuestros efectos los principios generales de actuación del sector público institucional que relacionan los apartados 1 y 2 del artículo 81:

"1. Las entidades que integran el sector público institucional están sometidas en su actuación a los principios de legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera así como al principio de transparencia en su gestión. En particular se sujetarán en

materia de personal, incluido el laboral, a las limitaciones previstas en la normativa presupuestaria y en las previsiones anuales de los presupuestos generales.

2. Todas las Administraciones Públicas deberán establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, con el objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, y que deberá incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción”.

El contenido dispositivo central del anteproyecto de Ley lo constituye la extinción del Instituto Aragonés del Agua y así se rubrica o titula precisamente el artículo único de la norma legal proyectada. Habida cuenta que el Instituto Aragonés del Agua está configurado legalmente desde su creación (mediante la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón) hasta su regulación actualmente vigente (contenida en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre de Aguas y Ríos de Aragón) como entidad de Derecho público, adquiere especial interés la exigencia de supervisión continua de las entidades vinculadas o dependientes de la Administración para la comprobación sistemática del mantenimiento de los motivos que justificaron su creación, así como de su sostenibilidad financiera.

No cabe duda de que este objetivo se inscribe, desde un punto de vista material o puramente funcional, en la operación que se pretende acometer a través del anteproyecto normativo sometido a informe, si bien, como se va a ver a continuación, la Orden de inicio del procedimiento de elaboración se adoptó por parte del Consejero competente en un momento en que todavía no se encontraba vigente la Ley 40/2015, cuya entrada en vigor se produjo, conforme a su disposición final decimoctava, al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, esto es, el día 2 de octubre de 2016. El dato no resulta en sí meramente anecdótico como se apuntará más adelante.

Nada que objetar, en consecuencia, desde el punto de vista competencial al anteproyecto de Ley sometido a informe por cuanto la norma legal proyectada se sitúa plenamente dentro del ámbito de competencias que corresponde ejercer a la Comunidad Autónoma de Aragón y el mismo se inscribe plenamente en el marco jurídico general al que se acaba de hacer referencia. Respecto al mismo, hay que señalar que no ha transcurrido todavía el plazo marcado en la disposición final decimoséptima de la Ley 40/2015 en el que se deberá llevar a cabo la adaptación normativa para adecuar a ésta las normas estatales o autonómicas que sean incompatibles con lo previsto en dicha Ley. No obstante, dentro de este plazo de un año a partir de su entrada en vigor, el cual se cumple el día 2 de octubre de 2017, se ha remitido a las Cortes de Aragón el

proyecto de Ley de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, aprobado por el Gobierno de Aragón el día 9 de mayo de 2017 y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón número 160, de 23 de mayo de 2017.

Tercero.- Pasando al análisis estrictamente formal y procedimental, hay que recordar que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno de Aragón, de acuerdo con el artículo 44 del Estatuto de Autonomía, así como el artículo 12.8 de la Ley del Presidente y del Gobierno.

Dicha iniciativa legislativa se ejerce mediante el envío de proyectos de ley al parlamento aragonés para su tramitación conforme a las previsiones estatutarias y del propio Reglamento de las Cortes de Aragón.

Resulta de aplicación para la tramitación de los proyectos de ley el procedimiento establecido en el artículo 37 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón. En el presente expediente, el anteproyecto ha sido remitido con la siguiente documentación:

a) Orden de 8 de junio de 2016, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad por la que se acuerda la elaboración de un anteproyecto de ley de reorganización de competencias administrativas en materia de aguas.

La misma responde a la voluntad del Gobierno de Aragón de que pasen a ejercerse por parte de la propia Administración autonómica las competencias en materia de aguas que se atribuyeron al Instituto Aragonés del Agua mediante la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, conforme a los principios de eficacia, eficiencia y economía. Se pretende de este modo propiciar que el ejercicio de las competencias en materia de aguas se realice de manera integrada con otras competencias sectoriales, concretamente las relativas a la agricultura y al medio ambiente, con las que presenta evidentes conexiones.

b) Memoria del anteproyecto, de 6 de abril de 2017, de la Directora del Instituto Aragonés del Agua. En la misma se analizan en apartados distintos la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social y por razón de género y un último apartado de 'memoria económica' en el que se consideran los aspectos económicos que supondría la aprobación del anteproyecto.

En lo tocante a la memoria económica, debe reseñarse que con posterioridad, y en dos momentos distintos, se ha ampliado notablemente la información contenida en

dicho apartado hasta el punto de constituir documentos independientes mucho más completos, de 10 páginas el fechado el 11 de mayo de 2017 y de 11 páginas el suscrito por la Directora del Instituto Aragonés del Agua con fecha 1 de junio. Tomando como referencia final este último, profundiza de manera detallada en los efectos económicos que se derivarán de la aprobación del anteproyecto siguiendo el mismo orden establecido en su articulado, lo que conlleva el análisis pormenorizado de las siguientes cuestiones:

- Comisión del Agua en Aragón y Comisión de Autoridades Competentes del Agua en Aragón.
- Bienes sobre los que el Instituto ostenta algún derecho.
- Pasivo financiero (cantidades pendientes en concepto de endeudamiento por operaciones de préstamo).
- Activos financieros (previsiones de ingresos por los anticipos de fondos para cubrir aportaciones de entidades locales para obras realizadas mediante convenio de colaboración).
- Ingresos propios del Instituto.
- Contratos administrativos.
- Convenios vigentes con entidades públicas.
- Personal del Instituto.
- Remanente de tesorería.
- Ahorros potenciales y mejoras de eficiencia.

Como conclusión final de la memoria económica, se pone explícitamente de manifiesto que la extinción del Instituto Aragonés del Agua y la integración de sus derechos y obligaciones en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón no supone ningún incremento en las partidas de gasto del presupuesto general de la Comunidad. Por el contrario, se espera que puedan generarse ahorros y mejoras en la eficiencia económica.

c) Informe de la Secretaría General Técnica, fechado el 7 de abril de 2017, en el que se abordan determinadas cuestiones generales (marco jurídico, objeto del anteproyecto de Ley y necesidad de la misma), así como los aspectos relativos al procedimiento de elaboración y lo que denomina cuestiones particulares atinentes a la estructura y al texto del anteproyecto.

d) A la memoria e informe mencionados acompaña una primera versión del texto del anteproyecto legal, del que tomó razón el Gobierno de Aragón, en su reunión celebrada el día 11 de abril de 2017, según certificación emitida el 12 de abril por el Secretario del mismo, en el que consta que no se considera preciso realizar consultas o procesos participativos en el procedimiento de elaboración del anteproyecto por carecer su contenido de efectos sustantivos, siendo una norma de carácter organizativo.

e) Oficio de 1 de junio de 2017, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, en el que se comunica que tanto la Dirección General de Tributos como la de Contratación, Patrimonio y Organización han manifestado que no tienen ninguna observación que realizar a la vista del texto del anteproyecto que les fue remitido y con el que se remiten, en cambio, los correspondientes informes de otros Centros directivos del Departamento, a los que aludimos a continuación.

f) Informe de 30 de mayo de 2017, de la Intervención General e Informe de 31 de mayo de 2017, de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, donde se realizan determinadas observaciones referentes al texto del anteproyecto de Ley y al contenido de alguno de los documentos elaborados durante su procedimiento de tramitación por el propio Instituto Aragonés del Agua y por el Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad.

Como resultado, al menos en parte, del análisis de las citadas observaciones se aprecia con carácter muy positivo la mejora de alguno de esos documentos, en particular la memoria económica a través de las sucesivas versiones a las que ya se ha aludido.

g) Informe de 31 de mayo de 2017, de la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios, en el que se analizan, concienzuda y detalladamente, el contenido del anteproyecto de Ley, los antecedentes y naturaleza jurídica del Instituto Aragonés del agua, las condiciones y requisitos para la integración del personal del Instituto en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, desembocando en el análisis jurídico de la disposición adicional segunda del texto legal proyectado, todo ello con profusa cita de los preceptos legales aplicables y la jurisprudencia interpretativa.

Examinado el contenido del expediente, se constata que se han cumplido las exigencias procedimentales previas a la aprobación del proyecto de ley por parte del Gobierno de Aragón y su posterior remisión a las Cortes de Aragón.

En este sentido, tal y como se indica acertadamente en el informe suscrito por la Secretaria General Técnica del Departamento con base en las disposiciones del artículo 37 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, los trámites previos culminan precisamente con este informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, sin que sea preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, supremo órgano consultivo del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma, al que puede, no obstante, someterse con carácter facultativo en aras a la más exigente garantía de cumplimiento de la legalidad.

Tampoco resulta de aplicación, la exigencia del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, respecto a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley mediante una consulta pública previa, a través del portal web de la Administración competente, recabando la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma ni el trámite de audiencia de las personas que pueden ver afectados sus derechos o intereses legítimos. Y ello por un doble motivo:

1ª) En razón de la fecha de inicio del procedimiento de elaboración del presente anteproyecto de ley, que es previa a la entrada en vigor de esta novedosa disposición, la cual se produce al mismo tiempo que su norma legal gemela cual es la Ley 40/2015 (a la que ya se ha aludido) conjuntamente con la cual supuso la derogación y sustitución por dos leyes distintas de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2ª) Aun cuando ya estuviera vigente el nuevo paquete legislativo del régimen jurídico del sector público, por un lado; y del procedimiento administrativo común, por otro, en virtud de la posibilidad que contempla la misma Ley 39/2015 en su artículo 133.4 de prescindir de los trámites de consulta, audiencia e información públicas, entre otros casos, en el de normas organizativas como manifiestamente es la que nos ocupa.

Es de destacar que se han observado las obligaciones establecidas por la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, en relación con la publicación de la documentación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

Por otro lado, no se considera procedente la emisión de informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el anteproyecto de ley, al ser manifiesta la falta de incidencia de esta índole de las medidas contempladas en el mismo.

Tampoco resulta preceptivo, a nuestro juicio, recabar el informe de la Comisión Interdepartamental de la Función Pública, como órgano técnico de coordinación e información sobre la ordenación y gestión del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma (con exclusión del personal docente no universitario, estatutario o al servicio de la Administración de Justicia), dado que el mismo se prevé respecto a "las propuestas de disposiciones de carácter general que incidan en el ámbito de la función pública, con carácter previo a su aprobación por el órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón" [artículo 13.3 a) de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero)].

En efecto, el anteproyecto de ley ni incide como tal introduciendo una regulación de la función pública propia de la Comunidad Autónoma ni tampoco constituye una disposición administrativa de carácter general o norma de rango reglamentario a las que es usual referirse con esa denominación genérica.

Por último, mencionar que los requisitos que impone la legislación laboral, concretamente el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre) en los supuestos de sucesión de empresas, tanto para cedente como para cesionario, respecto a la información que es preciso dar o las consultas que hay que realizar con los representantes legales de los trabajadores afectados por el cambio de titularidad, deben hacerse, como indican los apartados respectivos del precepto legal, tanto por cedente como por cesionario y en ambos casos con suficiente antelación antes de la realización de la transmisión o antes de que las medidas se lleven a efecto.

Por consiguiente, el término de referencia respecto al que actuar con suficiente antelación no viene fijado tanto en la tramitación o elaboración del anteproyecto de ley o su aprobación por el Gobierno para la remisión a las Cortes donde finalmente sea aprobado como Ley, sino que habrá que referirlo al propio contenido de ésta. Es decir, no a su entrada en vigor propiamente dicha (el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón), sino realmente al momento temporal en que produzca sus efectos, que en este caso vienen marcados en el artículo 1 apartado 1 del anteproyecto disponiendo cuándo se extinguirá el Instituto Aragonés del Agua y, por tanto, el personal que prestaba sus servicios dejará de hacerlo con las consecuencias que la propia Ley determina: "con efectos de 1 de enero de 2018".

Cuarto.- En cuanto al contenido material propiamente dicho del anteproyecto sometido a informe, consta de lo siguiente:

a) Una completa y suficiente parte expositiva, en torno a la justificación de la conveniencia de la ley y de las medidas que a través de la misma se adoptan. En la misma deben corregirse las siguientes cuestiones:

- Para cumplir lo establecido en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia (publicadas en el BOA de 19 de junio de 2013), en los anteproyectos de ley la parte expositiva se denomina EXPOSICIÓN DE MOTIVOS y debe así figurar con letras mayúsculas en el centro de la línea que encabeza el texto.

- En el primer párrafo debe añadirse la mención al artículo 72.1 d) del Estatuto de Autonomía de Aragón que alude a la competencia para “La organización de la administración hidráulica de Aragón”

- Al final del tercer párrafo sería conveniente añadir como marco jurídico general de referencia la mención a los siguientes preceptos legales:

- artículo 71.1 de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (“los organismos públicos se extinguirán mediante ley”);

- el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, referente al cumplimiento de los principios de buena regulación, singularmente los de necesidad y eficacia conforme a los cuales la iniciativa normativa “debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”;

- artículo 81.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que exige la supervisión continua de sus entidades dependientes por todas las Administraciones públicas, con el objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación.

- Según las mencionada Directrices de Técnica Normativa, en la parte expositiva deberán destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación (consultas efectuadas, trámites evacuados...), información que deberá figurar en un párrafo independiente antes de la fórmula aprobatoria.

b) Un artículo único en el que se dispone propiamente la extinción del Instituto Aragonés del Agua, con efectos de 1 de enero de 2018, ordenando el inicio del procedimiento de liquidación del mismo.

De este modo, las competencias que tiene legalmente atribuidas pasarán a desempeñarse (dicho de otro modo, se recuperarán) por la Administración de la Comunidad Autónoma, anticipando así la necesaria operación subsiguiente y simultánea en sus efectos a la extinción del Instituto: tales competencias se atribuirán al órgano (previsiblemente de nueva creación) que se considere dentro de la organización administrativa propia de la Administración autonómica.

Aquí se encuentra, sin duda, el elemento central del anteproyecto de Ley, por cuanto la extinción de la entidad de Derecho público Instituto Aragonés del Agua implica efectivamente una reorganización administrativa de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de aguas. Quiérese decir que no hay lisa y llanamente una 'retirada' de la Comunidad Autónoma o dejación de funciones en relación con dicho ámbito material, sino una reordenación administrativa. Dicho de otro modo, una reconsideración del instrumento técnico específico creado legalmente como consecuencia de un proceso que conocemos en la técnica jurídico-administrativa como descentralización funcional a través de la creación de un organismo con personalidad jurídica propia y diferenciada de la Administración matriz de la que depende.

Por esa razón, la extinción o supresión del organismo en cuestión no equivale a la liquidación o desaparición de la actuación autonómica, sino a la reasignación de sus funciones y competencias al órgano administrativo al que se decida atribuir las.

Ello determina, en definitiva, que la propia Administración pública autonómica ocupa jurídicamente o se subroga en la posición del Instituto una vez extinguido, técnicamente se constituye 'ope legis' en sucesora de éste, pasando aquella a ostentar la titularidad de los bienes, derechos y obligaciones del Instituto Aragonés del Agua con las particularidades que en su caso disponga la Ley.

Otro tanto ocurre, 'mutatis mutandis', respecto al personal que venga prestando sus servicios en el Instituto Aragonés del Agua, el cual obviamente no se extingue o desaparece con la extinción del Instituto ni ve desaparecer por directo efecto legal la relación jurídica que le une con la Comunidad Autónoma como aclaran y detallan las disposiciones adicionales segunda y tercera que se refieren, respectivamente, al personal propio contratado por el Instituto y al personal funcionario y laboral de la Administración autonómica.

c) Tres disposiciones adicionales en las que se incorporan auténticas reglas jurídicas que contemplan disposiciones normativas anudadas a los efectos derivados de la extinción del Instituto Aragonés del Agua (lo que, desde la óptica de la técnica normativa, podría justificar su inclusión en el articulado de la Ley como artículos 2, 3 y 4; cuestión ésta meramente formal y carente de consecuencias jurídicas en todo caso) y que aluden, respectivamente, a:

- La sucesión en los bienes, derechos y obligaciones del Instituto (disposición adicional primera).

- La "integración" del personal propio del Instituto en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (disposición adicional segunda).

- La "integración" del personal funcionario y laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (disposición adicional tercera).

Nada hay que objetar, desde el punto de vista legal y sustantivo, al contenido de las mismas por cuanto constituye, en todo caso, efecto lógico de la operación jurídica de transformación o de reordenación de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas a la que se acaba de aludir.

En cuanto al personal, la distinción que se introduce entre el contenido dispositivo de la adicional segunda y la adicional tercera tiene que ver con la diferencia existente entre las distintas clases de personal que viene prestando sus servicios en el Instituto Aragonés del Agua conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón y que se contempla en los datos sobre la plantilla reflejados en la memoria económica que forma parte del expediente. Por un lado, el personal laboral propio del mismo que fue contratado como tal (35 personas). Por otro lado, 7 funcionarios de la Comunidad Autónoma adscritos a la entidad de Derecho público que es el Instituto y 1 persona con la condición de personal laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma.

La idea que subyace, en suma, en el anteproyecto de ley en materia de personal es la no alteración de la situación jurídica ni de las condiciones de empleo de todas aquellas personas que venían trabajando para el Instituto (indirectamente, pues, para la Comunidad que creó dicha entidad) y que seguirán haciéndolo una vez extinguido éste para la Comunidad Autónoma, pero ahora dentro de su Administración.

En todo caso, la no alteración de las condiciones implica lógicamente que aquellos que eran funcionario o personal laboral de la Administración sigan siéndolo y se adscriban con idéntica condición en la Administración de la Comunidad Autónoma, en los términos establecidos legal y reglamentariamente. Por ello se sugiere que en el título de la disposición adicional tercera se sustituya el término "integración" por el

término "Adscripción", el cual describe más adecuadamente el contenido normativo y se ajusta la realidad en la que aquel personal que ya estaba integrado (en su respectiva condición funcional o laboral) en la Administración autonómica y fue adscrito al Instituto, cuando éste desaparezca se 'desadscriba' del mismo para adscribirse donde corresponda dentro de la Administración a la que ya pertenecían.

Por el contrario, respecto al personal laboral que fue contratado por el propio Instituto se determina legalmente su incorporación a la Administración de la Comunidad Autónoma manteniendo el mismo régimen jurídico que dio origen a su contratación, sin que eso pueda suponer en ningún caso la transformación de su condición jurídica en otra diferente (ni funcionario público ni personal laboral de la Administración). De ahí que se concreten en los diferentes apartados de la disposición adicional segunda los mecanismos a través de los cuales se desarrollará tal operación, encuadrada acertadamente como ya se ha anticipado en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores.

No cabe formular tacha alguna a esta disposición, si bien proponemos que, en coherencia con el término utilizado en los diferentes apartados de la misma, así como por resultar más adecuado desde un punto de vista descriptivo del efecto logrado, se sustituya en el título de la disposición el término "integración" por el de "incorporación".

d) Dos disposiciones adicionales propiamente dichas, referentes a las concordancias (disposición adicional cuarta) y a las referencias genérica en masculino que aparecen en el articulado (disposición adicional cuarta), sin mayor relevancia ni objeción.

e) Una disposición transitoria única, a través de la que se pretende impedir la creación de una situación de vacío en el tránsito desde la organización propia del Instituto Aragonés del Agua hacia la que sea dispuesta por el Gobierno mediante la modificación de la estructura orgánica de la Administración autonómica para la integración en la misma de las competencias en materia de aguas hasta entonces ejercidas por el Instituto.

f) Una disposición derogatoria única que alude expresamente al cuerpo legal en el que se encuentra la vigente regulación del Instituto Aragonés del Agua, es decir, los preceptos correspondientes de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, que integran su Título III (artículos 18 a 31), excepción hecha del artículo 19. Esta excepción se justifica por el hecho de que en ese artículo se relacionan en realidad, referidas al Instituto al que se atribúan, las funciones en que se concretan las competencias administrativas de la Comunidad Autónoma en materia de aguas, que

simplemente dejarán de ser atribuidas a aquel para pasar a serlo al órgano administrativo de la Administración autonómica al que correspondan.

g) Tres disposiciones finales, siendo la primera de carácter modificativo de la normativa conexas; concretamente tres preceptos y una nueva disposición transitoria de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, cuya introducción aparece debidamente justificada en la parte expositiva. Mientras que la disposición final segunda se dedica a la habitual habilitación para el desarrollo reglamentario. En ambos casos se cumplen adecuadamente las Directrices de Técnica Normativa.

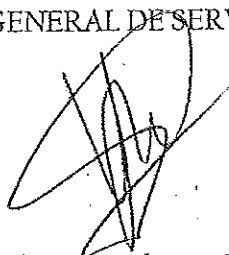
Sin embargo, la disposición final tercera, que incorpora una de las reglas más usuales en cuanto a la entrada en vigor de la norma, debe modificarse para adecuarla a las citadas Directrices y sustituir la expresión "al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón" la cláusula "el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón".

En virtud de lo expuesto, podemos afirmar que el anteproyecto de Ley de reorganización de competencias administrativas en materia de aguas sometido a informe cumple con los requisitos esenciales de carácter material y formal exigidos para la elaboración de una norma de esta naturaleza, responde a la finalidad y al objeto recogidos en las memorias justificativa y económica y en los demás informes que las acompañan y se adecua a la legalidad.

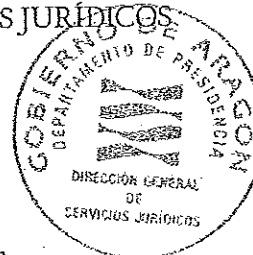
Este es mi parecer, que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Zaragoza, 2 de junio de 2017.

EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS



Vitelio Manuel Tena Piazuelo



SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO
RURAL Y SOSTENIBILIDAD