



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE REGULACIÓN DEL IMPUESTO MEDIOAMBIENTAL SOBRE LAS AGUAS RESIDUALES

El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, conforme al cual “...*En todo caso los anteproyectos de Ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento*”. En razón de la materia, en materia de aguas, corresponde a esta Secretaría General Técnica, la emisión del informe sobre el Anteproyecto de ley de regulación del impuesto medioambiental sobre aguas residuales.

I. OBJETO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El anteproyecto de Ley tiene por objeto la regulación del Impuesto Medioambiental sobre las aguas residuales.

El Plan normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2020 recoge la iniciativa legal denominada “Proyecto de Ley por el que se regula el Impuesto sobre contaminación de las aguas”.

Conforme se indica en la exposición de motivos, dicho impuesto, denominado anteriormente canon de saneamiento, fue establecido en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, en el marco de un régimen económico-financiero específico para la financiación de infraestructuras del ciclo del agua, y grava la producción de aguas residuales como medida de corresponsabilidad financiera para afrontar los objetivos europeos en materia de prevención y calidad de las aguas.

Su aplicación fue objeto de debates políticos y sociales, lo que dio lugar a que una Comisión especial de las Cortes de Aragón elaborara un Dictamen, aprobado en Pleno y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 13 de marzo de 2018, una de cuyas conclusiones fue la necesidad de llevar a cabo una revisión del impuesto.

La conveniencia de extraer la regulación de este impuesto de la Ley 10/2014 y la propia envergadura de la reforma, que incorpora elementos de nueva regulación y a fin de acomodarse a las previsiones sobre identificación de las normas tributarias de la Ley General Tributaria, dan lugar al cambio en la denominación del impuesto por el de “Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales”.

II. TÍTULO COMPETENCIAL

La Ley se dicta al amparo de las previsiones en materia de aguas contenidas los artículos 19 y 72 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en el artículo 75, así como en desarrollo de la potestad tributaria establecida en su artículo 105, que le confiere capacidad normativa para establecer sus propios tributos.



El artículo 19, derechos en relación con el agua, establece el derecho de los aragoneses a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón, así como la obligación de los poderes públicos de velar por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos (ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados) mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados.

Por su parte, el artículo 72, además de reconocer la competencia exclusiva en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio, dispone que a la Comunidad Autónoma de Aragón le corresponde la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos. Asimismo, el artículo 75 reconoce la competencia compartida en materia de protección de medio ambiente.

Por otro lado, la potestad tributaria contemplada en los artículos 103, 104.1 y 105.1 del Estatuto de Autonomía, así como el título competencial recogido en el artículo 71. 32^a, con carácter exclusivo, en materia de planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, junto con la competencia recogida en el artículo 71.17^a en materia de desarrollo integral del mundo rural, facultan al Gobierno de Aragón a elaborar la normativa proyectada, que pretende el establecimiento de un impuesto de naturaleza solidaria interterritorial.

El desarrollo de la política del Gobierno de Aragón en materia de agua y medio ambiente corresponde al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de acuerdo con el Decreto 25/2020, de 26 de febrero, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, y no el Decreto 317/2015, como indica por error la memoria justificativa que acompaña el Anteproyecto.

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que la iniciativa legislativa implica la modificación de un tributo propio de la Comunidad Autónoma, para lo que, conforme al Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto de 5 de agosto de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, dicho Departamento es el competente.

En virtud de lo expuesto, se dictó la Orden de 8 de octubre de 2019, de los Consejeros de Hacienda y Administración Pública y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se dispone el inicio del procedimiento para la elaboración de un anteproyecto de ley de reforma del Impuesto sobre la contaminación de las aguas. Tal orden encomienda la elaboración del anteproyecto al Instituto Aragonés del Agua, con la colaboración del Departamento de Hacienda y Administración Pública.



III. ANÁLISIS PROCEDIMENTAL

En primer término, se ha de indicar que la presente iniciativa legislativa se encuentra incluida en el Plan normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2020, aprobado mediante acuerdo de 19 de diciembre de 2020, del Gobierno de Aragón. Dicha iniciativa se incardina entre las presentadas tanto por el Departamento de Hacienda y Administración Pública como “Proyecto de Ley por el que se regula el Impuesto sobre contaminación de las aguas”, sobre el que se indica que se tramitará en colaboración con el Instituto Aragonés del Agua, entidad adscrita al Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, como entre las iniciativas del éste último, en colaboración con el de Hacienda y Administración Pública.

En cuanto al procedimiento de elaboración del proyecto de ley, ha de hacerse referencia a que la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional determinó que el ejercicio de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de los anteproyectos de ley, en particular, quedan al margen del artículo 149.1.18ª de la Constitución española, de manera que no constituyen legislación básica los artículos de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas relativos a los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública, en los términos establecidos en dicha sentencia. En consecuencia, la elaboración del proyecto de ley habrá de ajustarse a los trámites establecidos en el artículo 37 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

De conformidad con lo expuesto, resultan exigibles los siguientes trámites y habrá de constar en el expediente administrativo la siguiente documentación:

1º) Orden de inicio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 39/2015, así como el artículo 37.2 de la Ley 2/2009. Consta, en este sentido, la Orden de 8 de octubre de 2019, de los Consejeros de Hacienda y Administración Pública y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se dispone el inicio del procedimiento para la elaboración de un anteproyecto de ley de reforma del Impuesto de Contaminación de las Aguas.

2º) Elaboración del anteproyecto de ley, que incluye la documentación que prescribe el artículo 37.3 de la Ley 2/2009. El anteproyecto de ley ha sido elaborado en colaboración de la Dirección General de Tributos y el Instituto Aragonés del Agua, y se acompaña de la siguiente documentación:

- Memoria justificativa, de fecha 30 de octubre de 2020, de la Directora del Instituto Aragonés del Agua, en la que se consta motivación detallada de las razones que justifican la elaboración del anteproyecto de ley, sus antecedentes, un análisis jurídico de la norma, contenido y estructura, y los trámites del procedimiento de elaboración. La memoria justificativa contiene, además, un apartado dedicado a la inserción de la ley en el ordenamiento jurídico.



- Informe justificativo de la necesidad y oportunidad del anteproyecto de ley de regulación del impuesto medioambiental sobre aguas residuales (reforma del Impuesto de contaminación de las aguas), firmado por la Directora del Instituto Aragonés del Agua el 30 de octubre de 2020.

- Memoria económica, de fecha 30 de octubre de 2020, de la Directora del Instituto Aragonés del Agua, mediante la que informa sobre el impacto económico del proyecto de ley, estudiando la situación actual, el coste de servicio de depuración de aguas residuales y los principales aspectos cuantitativos de la reforma y su impacto, así como incorpora otros análisis comparativos: el efecto de la tarifa progresiva doméstica, el efecto de la progresividad en hogares con muchas personas y un análisis de equidad de la carga contaminante doméstica.

El expediente habrá de completarse con el informe sobre el impacto por razón de género, al que se incorpore un informe de evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género y, posteriormente, con la memoria de igualdad prevista en el artículo 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón.

En la medida en que esta regulación puedan afectar a personas con discapacidad, a esta documentación debe añadirse un informe de impacto por razón de discapacidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón.

3º) El anteproyecto de ley ha de ser informado por la Secretaría General Técnica del Departamento proponentes trámite al que responde la emisión del presente informe.

4º) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37.6 de la Ley 2/2009 y con la orden de inicio, procede la elevación del anteproyecto de ley, por los Consejeros de Hacienda y Administración Pública y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, al Gobierno de Aragón, a fin de que éste tome conocimiento del anteproyecto de ley y decida sobre los ulteriores trámites, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Respecto a tales trámites, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación de la norma no se considera necesario que el Anteproyecto de Ley sea informado por las Secretarías Generales Técnicas de todos los Departamentos.

El anteproyecto de ley debe someterse a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37.7 de la Ley 2/2009, en relación con el artículo 5.2 a) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, como único trámite preceptivo.

De acuerdo con la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, no es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.



Por otra parte, en aplicación del artículo 13 de la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020, el anteproyecto deberá ser objeto de informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

Se considera que, si bien no es preceptivo el informe del Consejo Económico y Social de Aragón, corresponde al Gobierno de Aragón determinar la necesidad de solicitarlo, conforme al artículo 3 de la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón, que le atribuye, como una de sus funciones, la de *“Informar los anteproyectos de Ley que, a criterio de la Diputación General, tengan destacada trascendencia en el ámbito económico y social”*.

En relación con la apreciación incluida en la memoria justificativa de que es preceptivo un dictamen de la Comisión del Agua, y en contra de tal consideración, procede informar que las funciones de la Comisión del Agua establecidas en los artículos 2.2.c) y 15.2.c) del Decreto 218/2010, de 30 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión del Agua y del Procedimiento para la formación de las Bases de la Política del Agua en Aragón, provienen del artículo 48.1.c de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón. No obstante, dicha Ley fue derogada por la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, cuyo artículo 37 establece expresamente las funciones de la Comisión del Agua de Aragón. De acuerdo con dicho artículo, el objeto de informes preceptivos de este órgano de participación está tasado y se circunscribe a los planes regulados en la ley y a las bases para la política del agua, por lo que en ningún caso es preceptivo un dictamen de la Comisión del Agua en relación con el contenido de este texto legal.

5º) Una vez realizados los trámites señalados, los titulares de los Departamentos de Hacienda y Administración Pública y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente someterán el anteproyecto de ley al Gobierno de Aragón para su aprobación como proyecto de ley y su posterior remisión a las Cortes de Aragón para su tramitación por el procedimiento previsto en el artículo 159 y siguientes del Reglamento de las Cortes de Aragón, aprobado por el Pleno de las Cortes de Aragón en sesión celebrada el día 28 de junio de 2017

Por último, ha de recordarse que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, tanto el anteproyecto, tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno, como el Proyecto de Ley deberá ser publicado junto con el resto de documentos obrantes en el expediente en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, accesible en la página web <http://transparencia.aragon.es/>, en el apartado relativo a Información de relevancia jurídica.



IV.- ANÁLISIS DEL TEXTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

El anteproyecto de ley se estructura en las siguientes partes: título de la disposición; exposición de motivos, y parte dispositiva, en la que se incluye el articulado, estructurado en seis capítulos con cuarenta y ocho artículos, siete disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.5 de la Ley 2/2009, en la elaboración del anteproyecto de Ley se han tenido en cuenta las Directrices de Técnica normativa del Gobierno de Aragón, aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 y publicadas en el Boletín Oficial de Aragón mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, y modificadas, posteriormente, por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 29 de diciembre de 2015, (publicada esta modificación en el Boletín Oficial de Aragón por Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia).

En relación con el texto en concreto se realizan las siguientes observaciones:

- En la Exposición de Motivos se sugiere explicitar el cambio de denominación del impuesto y, en consecuencia del título del Anteproyecto, respecto a lo previsto en el Plan normativo en un momento anterior a la explicación del Capítulo I, en donde se hace referencia.
- Conforme a lo expuesto anteriormente, se recomienda omitir la referencia al dictamen de la Comisión del Agua, y revisar, en su momento, qué tramites se van a realizar antes de su aprobación como Proyecto de Ley.
- En el artículo 6.1 no se hace referencia al Registro de agricultores y ganaderos de Aragón, sólo se exige estar registrado cuando se trate de explotaciones ganaderas, aunque en el punto 3 se exige acreditación a ambos tipos de explotación.
- Se recomienda redactar la exigencia de identificación de forma más acorde con la reglas de simplificación administrativa en el marco de la administración electrónica (consulta y verificación de datos) respecto a los artículos 17, 18 y 21.
- Debería procurarse la utilización de un lenguaje inclusivo a lo largo del texto, no considerándose suficiente la fórmula expresada en la disposición adicional tercera.
- Se aprecian alguna erratas en la redacción, que se señalan en el borrador del anteproyecto informado, a fin de su futura corrección.

Por todo ello, y sin perjuicio de mejor criterio fundado en derecho, se emite el presente informe, con las observaciones practicadas.

El Secretario General Técnico
José Luis Castellano Prats