



Informe nº registro DG-SSJJ: 578/2023

Vista la solicitud realizada por la Dirección del Instituto Aragonés del Agua, que tuvo entrada con fecha 13 de noviembre de 2023, sobre el proyecto de **“Orden reguladora de las transferencias de datos que deben proporcionar las entidades suministradoras de agua al Instituto Aragonés del Agua para la recaudación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales”**, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

I.- Compete a la Dirección General de Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón la emisión del presente informe a tenor de lo dispuesto en los **artículos 2 y 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.

El **artículo 52.5 de la Ley 2/2009**, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante, Ley 2/2009), determina el carácter preceptivo de este informe.

II.- Competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del proyecto de Decreto – competencia material -:

Atendiendo al objeto de proyecto de Orden, cual es desarrollar la **Ley 8/2021** de 9 de diciembre, de regulación del Impuesto Medio Ambiental sobre las Aguas Residuales (en adelante, Ley 8/2021), para hacer posible la gestión del impuesto, resultan implicadas las competencias autonómicas en materia de aguas – **artículo 19, 72 y disposición adicional quinta EAAR-** y la potestad tributaria – **artículo 105 EAAR-**.

III.- Competencia para la elaboración y aprobación del proyecto de Decreto – competencia formal-:

El **artículo 40.1 Ley 2/2009**, en la versión aplicable a este proyecto, establece: *“1. El Gobierno de Aragón es el titular de la potestad reglamentaria. No obstante, los miembros del Gobierno podrán ejercer la potestad reglamentaria cuando así les habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno”*.

La **disposición final primera de la Ley 8/2021**, habilita a las personas titulares de los departamentos competentes del Gobierno de Aragón en materia de aguas y de hacienda para regular, mediante orden



conjunta, las normas de transferencia de datos por las entidades suministradoras y los modelos de presentación de declaraciones relativas a la gestión del impuesto.

Atendiendo a la estructura orgánica actual del Gobierno de Aragón, son competentes para la aprobación de la orden conjunta:

- La persona titular del Departamento de Medio Ambiente y Turismo, conforme al **artículo 9 del Decreto de 11 de agosto de 2023**, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos.
- La persona titular del Departamento de Hacienda y Administración Pública, conforme al **artículo 6 del Decreto de 11 de agosto de 2023**.

En consecuencia, deberán modificarse tanto la denominación como el pie de firma del proyecto de Orden – versión tercera- objeto de este informe.

IV.- PROCEDIMIENTO de elaboración:

Inicialmente, y con pleno respeto al órgano encargado de la elaboración del proyecto, debemos poner de manifiesto que el expediente remitido a través del gestor corporativo del Gobierno de Aragón **no aparece completo ni ordenado**, por lo que no podremos incluir en este informe referencias sistemáticas a los documentos examinados, algunos de los cuales hemos conocido a través del Portal de Transparencia.

IV.A)- La elaboración del proyecto de Orden, comenzó en febrero de 2022, por lo que debemos analizar la incidencia de las disposiciones del **Título VI de la LPAC**, que son aplicables a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas conforme al criterio sostenido en la **Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo**:

1. Conforme a lo previsto en el **artículo 129.1 LPAC**, en la parte expositiva del proyecto de Orden se ha justificado la adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad y eficiencia. En el mismo sentido, se pronuncia la versión del **artículo 43.3 Ley 2/2009** aplicable a este proyecto.
2. El **artículo 133.1 LPAC** requiere la realización de una consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento. En el expediente consta el certificado de 16 de marzo de 2022 de la Jefatura de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social que constata



la publicación del proyecto en el portal <http://gobiernoabierto.aragon.es/> del 1 de marzo al 15 de marzo de 2022, sin que se hayan recibido aportaciones al mismo.

Se cumple así con el plazo mínimo de quince días naturales de exposición de la norma concretado en el **artículo 47.1 Ley 2/2009**.

IV.B)- Conforme a la **disposición transitoria única del Decreto Legislativo 1/2022**, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a su entrada en vigor – que se produjo el 21 de abril de 2022 – se regirán por la legislación anterior. El presente expediente se inició mediante Orden de 7 de febrero de 2022, por lo que, procedimentalmente, le resulta de aplicación la legislación vigente en aquél momento, esto es, los **Capítulos III y IV del Título VIII de la Ley 2/2009, en la redacción dada por la Ley 4/2021**, de 29 de junio:

1. En cuanto a los principios de buena regulación, **artículo 43 Ley 2/2009**, en el apartado II de la memoria justificativa de 29 de septiembre de 2022 se realiza un análisis exhaustivo y detallado de su cumplimiento. Este contenido preceptivo de la memoria se vuelve a exigir en el **artículo 48.1.a) Ley 2/2009**.
2. Conforme a lo previsto en el **artículo 44 Ley 2/2009**, se comprueba que el citado proyecto consta en el Plan Anual Normativo de 2022, aprobado mediante acuerdo de Gobierno de Aragón de 22 de diciembre de 2021, apartado 27 de las iniciativas reglamentarias del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.
3. La iniciativa para la elaboración de esta Orden, en aplicación del **artículo 46 Ley 2/2009**, correspondió, de manera conjunta, a los titulares de los departamentos competentes en materia de hacienda y aguas (ver apartado III de este informe).
 - Consta en el expediente administrativo la “*Orden de 7 de febrero de 2022 de los Consejeros de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración de la orden por la que se regula la transferencia de datos que deben proporcionar las entidades suministradoras de agua al Instituto Aragonés del Agua para la recaudación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales*”.



- Dicha orden determina la iniciación de oficio del procedimiento con base en el **artículo 58 LPAC**.
4. En cuanto a la consulta pública previa, exigida por el **artículo 47 Ley 2/2009**, que viene a zanjar el debate sobre la aplicabilidad supletoria del **133 LPAC** en ausencia de regulación autonómica propia, nos remitimos a lo ya expuesto al analizar aquél.
 5. En atención al **artículo 48 Ley 2/2009**:
 - La elaboración y tramitación del proyecto de Orden fue encomendada a la Secretaría General del Instituto Aragonés del Agua en el inciso segundo de la Orden de inicio. Este órgano administrativo es, en la dicción literal del **artículo 48.1 Ley 2/2009**, órgano directivo competente para su elaboración.
 - En cuanto a la memoria justificativa, que regulan los **apartados 1 y 2 del artículo 48 Ley 2/2009**, obra la “*Memoria justificativa del proyecto de Orden por la que se regula la transferencia de la información que deben proporcionar las entidades suministradoras de agua al Instituto Aragonés del Agua para la recaudación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales*”, suscrita el 29 de septiembre de 2022 por la Dirección del Instituto Aragonés del Agua.
 - Ya nos hemos referido a la justificación de los principios de buena regulación, apartado II, conforme al **artículo 48.1.a)**.
 - En su apartado III se analiza la adecuación de los procedimientos administrativos incluidos en el proyecto a las exigencias de su tramitación electrónica, **artículo 48.1.b)**.
 - No se llevaron a cabo aportaciones en consulta pública, por lo que no se analizan, **artículo 48.1.c)**.
 - Consta en su apartado IV, el análisis del impacto social de las medidas, **artículo 48.1.d)**.
 - En el apartado VI, denominado “*otras consideraciones de especial relevancia*”, se realizan apreciaciones relativas al procedimiento, **artículo 48.1.e)**.
 - En el apartado III se tiene en cuenta la perspectiva de la simplificación administrativa, recogiendo lo preceptuado en los **artículos 48.2.a) y 48.2.f)**.
 - Respecto a la memoria económica, que exige el **artículo 48.3 Ley 2/2009**, se ha incluido como apartado V de la memoria justificativa, denominado “*referencia a las repercusiones*”



presupuestarias de la nueva norma”, el análisis de la falta de incremento de gasto o disminución de ingresos desde la perspectiva del **artículo 13 de la Ley 19/2021**, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la C.A. de Aragón para el ejercicio 2022.

- Se ha elaborado informe de evaluación de impacto de género, suscrito el 11 de julio de 2022 por la Sección de Estudios y Planificación y Unidad de la Igualdad de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, que exige el **artículo 48.4.a)**. Se concluye, en síntesis, que no hay impacto por razón de género.
 - De acuerdo con lo previsto en el **artículo 48.4.b)**, se ha elaborado un elaborado informe de evaluación por razón de discapacidad, suscrito el 14 de julio de 2022 por la Sección de Estudios y Planificación y Unidad de la Igualdad de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en que se concluye que no hay impacto negativo para las personas con discapacidad.
 - Conforme al **artículo 48.5**, se ha elaborado informe por la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, firmado el 19 de octubre de 2022, y por la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, suscrito el 9 de marzo de 2023.
6. Se han llevado a cabo los trámites de información pública y audiencia conforme a lo previsto en el **artículo 51 de la Ley 2/2009**. Consta en este sentido el “*Certificado de 6 de noviembre de 2023 del Jefe de Área de régimen jurídico del Instituto Aragonés del Agua*”:
- El proyecto se publicó en el BOA nº. 132, de 12 de julio de 2023, sin que en el plazo de quince días hábiles se recibieran alegaciones o sugerencias en el trámite de información pública. Convendría **incorporar al expediente el anuncio publicado**.
 - Se remitió a las entidades suministradoras de agua privadas y públicas “*a través de las asociaciones que las representan – Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés-, Dirección General de Administración Local y Consejo de Cooperación Comarcal de Aragón*”. En este sentido deberían **constar los justificantes** de la remisión del proyecto, así como las **alegaciones** recibidas, a efectos de controlar el respeto de los plazos y conocer el sentido de las propuestas.



- i. Consta oficio de 7 de noviembre de 2023 remitido a Fomento y Desarrollo del Valle de Benasque, S.A. por el que se desestiman sus alegaciones. No conocemos el contenido de la alegación por lo que no podemos entrar a valorar si está suficientemente justificada su denegación. Por otro lado, sería conveniente que este “oficio” adoptase la forma de **propuesta de resolución**, con un cuerpo de antecedentes, fundamentos y propuesta a adoptar.
 - ii. Igualmente, por oficio de 7 de noviembre de 2023 se comunicó a Cassa, Aigues i Depuració, S.L. la denegación de la ampliación del trámite de audiencia. Insistimos, **debe incorporarse al expediente la solicitud** recibida para valorar si el acuerdo adoptado es o no ajustado al **artículo 32 LPAC**.
7. En aplicación del **artículo 52 Ley 2/2009**, relativo a los informes y memoria explicativa de igualdad:
 - En atención a lo previsto en el **artículo 52.4**, se ha elaborado **memoria explicativa de igualdad**, suscrita el 7 de noviembre de 2023 por la Dirección del Instituto Aragonés del Agua.
 - Con arreglo al **artículo 52.5** como ya se adelantó en el apartado I, este informe de la **Dirección General de Servicios Jurídicos** tiene carácter preceptivo.
 - Conforme al **artículo 52.6** y el **artículo 15.3 de la Ley 1/2009**, de 30 de marzo, es **preceptivo el Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón**, ya que nos encontramos ante un proyecto calificado de reglamento ejecutivo, en tanto desarrolla lo previsto en el **artículo 7.2.a), 34.2.a) y disposición final primera de la Ley 8/2021**.

Sobre el carácter de reglamento ejecutivo de la Orden de 3 de agosto de 2015, de los Consejeros de Hacienda y Administración Pública y de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, que la presente Orden proyectada viene a sustituir para adaptarse al régimen del IMAR, se ha pronunciado ya el **Consejo Consultivo** en sus **dictámenes n.º.159/2015** – relativo a la aprobación de la citada Orden – y **n.º. 45/2017** – relativo a su modificación-.
 - A través del Portal de Transparencia, dado que **no forman parte del expediente remitido a través del gestor corporativo**, hemos tenido acceso a:
 - i. El informe de 25 de noviembre de 2022 de la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información a la propuesta de Orden.
 - ii. El informe de 23 de noviembre de 2022 de la Inspección General de Servicios, emitido conforme a lo previsto en el **artículo 24 del Decreto 311/2015**, de 1



de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

8. Una vez cumplidos los trámites anteriores, atendiendo a lo previsto en el **artículo 53 ley 2/2009**, se deberá elaborar una memoria final que actualice el contenido de la memoria justificativa y económica, si hubiera habido alguna variación de las mismas.
9. Con arreglo al **artículo 57 Ley 2/2009**, deben tenerse en cuenta en el procedimiento de elaboración las disposiciones de la **Ley 8/2015**, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón:
 - Conforme a lo previsto en el **artículo 15.1.c)**, relativo a la información de relevancia jurídica, se ha constatado la publicación en el Portal de Transparencia del anterior Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, la documentación previa a la solicitud del informe de los órganos consultivos.

V.- En cuanto al **CONTENIDO** del proyecto de Orden, deben realizarse las siguientes observaciones:

A) Desde el punto de vista FORMAL:

El presente proyecto de Decreto ha de adecuarse a las **Directrices de Técnica Normativa**, aprobadas mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia y modificadas por Orden de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia. En atención a:

- La **directriz 4**, en el proyectado **artículo 9**, relativo al incumplimiento de la obligación de transferencia de información y régimen sancionador, deben evitarse reproducciones parciales del articulado de la **Ley 8/2021** que puedan llevar a confusión. En este sentido, nos parece suficiente el contenido del proyectado artículo 9.2, que contiene remisión al **capítulo VI de la Ley 8/2021**.
- La **directriz 14**, debe corregirse la fórmula aprobatoria, por cuanto debe constar la iniciativa de los consejeros proponentes y la palabra DISPONGO aparecer centrada.
- La **directriz 28**, en la composición de los artículos no deben aparecer negritas.
- La **directriz 31.b)**, los epígrafes de las enumeraciones no deben ir sangrados, sino con los mismos márgenes que el resto del texto. Esta modificación afecta a los proyectados **artículos 3.2, 5.1 y 6.4**.



- La **directriz 35**, en la composición de las disposiciones no debe aparecer negrita, cursiva, ni subrayado.
- La **directriz 41**, la denominación de los ANEXOS no debe resaltarse en negrita.

B) Desde el punto de vista MATERIAL:

El presente informe se emite sobre el proyecto de Orden remitido como versión tercera. Se observa que el proyecto tiene por **objeto** establecer las normas de transferencia de datos por las entidades suministradoras a efectos de que puedan cumplir la obligación de suministro de información al Instituto Aragonés del Agua conforme al **artículo 34.2.a) Ley 8/2021**, en orden a determinar el sujeto pasivo del impuesto, delimitado en el **artículo 7.2.a) Ley 8/2021**.

El tratamiento de los datos a efectos tributarios se ampara en lo previsto en el **artículo 93 de la LGT**, sobre las obligaciones de información tributaria, en relación con el **8.2 de la Ley Orgánica 3/2018**, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. En este sentido, tratándose del tratamiento en el ejercicio del poder público tributario, no se requiere consentimiento expreso de los usuarios y usuarias de agua de cada entidad poblacional.

En el expediente se integra un informe de 13 de junio de 2023 del Área de Recaudación y Gestión Tributaria, sobre la procedencia de modificar el carácter no obligatorio del campo “refcatastral” del fichero de intercambio de información.

En consideración al articulado proyectado, debemos realizar las siguientes apreciaciones:

- Se propone dar una nueva redacción, con una mayor claridad expositiva, al **artículo 7**, relativo a las especialidades en la transferencia de determinadas entidades suministradoras. Nos parece que el proyectado apartado 3, podría anteponerse al 2, en tanto regula lo general y el 2 las incidencias. El apartado 5 es una reiteración de lo expresado ya en el artículo 4.3.
- Nos resulta **jurídicamente dudosa la habilitación** que se hace en la **disposición final primera** a la dirección del Instituto Aragonés del Agua para modificar los anexos mediante resolución publicada en el BOA. El **artículo 40.8 Ley 2/2009** determina que la potestad reglamentaria no puede ser objeto de delegación. En este sentido, las modificaciones de los anexos, que son desa-



rrollo de la **Ley 8/2021**, deberán hacerse por Orden conjunta de los titulares de los departamentos habilitados ex lege conforme a la disposición final primera de la **Ley 8/2021**, sin que quepa su delegación.

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

En Zaragoza, a fecha de la firma electrónica.

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Ana Isabel Santed Alonso

DIRECCIÓN DEL INSTITUTO ARAGONÉS DEL AGUA

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y TURISMO