



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN N.º 44 / 2024

Sr. D. Xavier DE PEDRO BONET
Presidente
Sr. D. Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA
Sr. D. Jesús LACRUZ MANTECÓN
Sr. D.ª Virginia LAGUNA MARÍN-YASELI
Sr. D. Fernando LÓPEZ RAMÓN
Sr. D.ª Gloria MELENGO SEGURA
Sr. D.ª Cristina MORENO CASADO
Sr. D. Ignacio SALVO TAMBO
Sra. D.ª Cristina SANROMÁN GIL

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 29 de febrero de 2024, emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Departamento de Medio Ambiente y Turismo sobre el proyecto de «Orden reguladora de las transferencias 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».

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- El procedimiento de elaboración se inicia mediante Orden conjunta, de 7 de febrero de 2022, de los Consejeros de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y de Hacienda y Administración Pública. Procedimentalmente, le resulta de aplicación la legislación vigente en aquel momento, esto es, los Capítulos III y IV del Título VIII de la Ley 2/2009, de



11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la redacción dada por la Ley 4/2021, de 29 de junio (en adelante LPGA).

Obran en el expediente cuatro versiones del proyecto de orden: el último borrador -se deduce que lo es por cuanto recoge las indicaciones del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, último en emitirse en el tiempo- es el que tomamos como referencia para nuestro dictamen, sin perjuicio de las menciones que hagamos, en su caso, a redacciones de versiones anteriores.

Segundo.- El proyecto de Orden consta de una parte expositiva, 9 artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, una disposición final y dos anexos.

Tercero.- El proyecto de Orden ha seguido los trámites que detallamos en nuestra consideración jurídica III, parágrafos 9 a 26 de este dictamen.

Cuarto.- El expediente, recibido por medios electrónicos, y enviado desde la Secretaría del Consejo, está integrado por 22 documentos, que se describen a continuación:

1. Orden inicio.
2. Memoria de consulta pública previa.
3. Certificado de consulta pública previa.
4. Memoria justificativa.
5. Borrador Orden transferencia de información IMAR 1.
6. Informe de evaluación del impacto de género.
7. Informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad.
8. Informe de la SGT del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.
9. Informe de la D.G. de Administración Electrónica y Sociedad de la Información.
10. Informe de la SGT del Departamento de Hacienda y Administración Pública.
11. Respuesta de la Inspección General de Servicios.
12. Borrador Orden transferencia 2.
13. Resolución: información pública para BOA.



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

Dictamen n.º 44/2024

14. BOA, anuncio de información pública.
15. Certificado resultado exposición pública y audiencia.
16. Informe alegaciones Sociedad Valle de Benasque.
17. Informe relativo al campo de referencia catastral.
18. Borrador Orden transferencia 3.
19. Memoria explicativa de igualdad.
20. Informe de la D.G. de Servicios Jurídicos.
21. Borrador definitivo de la Orden para Consejo Consultivo.
22. Oficio de remisión al Consejo Consultivo solicitando dictamen.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón

- 1 De acuerdo con lo señalado en el artículo 52.6 de la LPGA, en relación con el apartado 3 del artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (en adelante, LCCA), este órgano consultivo será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos. Por otra parte, la intervención del Consejo Consultivo no es vinculante, pues los dictámenes que recaen en los proyectos de reglamentos ejecutivos no tienen ese carácter, según el artículo 14.1 de la LCCA, en relación con lo previsto en el artículo 15.3 de la misma norma. La competencia corresponde al Pleno del Consejo Consultivo, con arreglo al artículo 19.a) de la LCCA, en función de la naturaleza normativa del texto remitido para dictamen. Ha de advertirse que este dictamen ha de fundamentarse en Derecho, sin que pueda entrar en cuestiones de oportunidad o conveniencia, al no haberlo solicitado expresamente la autoridad consultante, conforme señala el artículo 14.2 de nuestra ley reguladora.
- 2 Con carácter previo al análisis del texto es preciso determinar el carácter del proyecto de Orden y, en concreto, su consideración como reglamento ejecutivo o no. El Tribunal Constitucional, en Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, afirmó que Reglamentos ejecutivos son aquellos que están «directa o concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, cumplimentada o ejecutada por el reglamento». En este sentido



se ha venido pronunciando el Tribunal Supremo, el Consejo de Estado y los distintos órganos consultivos autonómicos. Así, por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1997 se señala que «el reglamento ejecutivo es aquel que desarrolla una Ley o la complementa. Los reglamentos ejecutivos exigen el dictamen del Consejo de Estado como garantía ex ante de objetividad e imparcialidad y como garantía de perfección técnica y acierto en la elaboración de los mismos».

- 3 La Ley 8/2021, de 9 de diciembre, de regulación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales, en el artículo 7.2.a) establece que se consideran usuarios y usuarias del agua, «En el supuesto de abastecimiento de agua por entidad suministradora, quien ostente la titularidad del contrato con dicha entidad y, en su defecto, quien haga uso de los caudales suministrados» y el artículo 34.2.a), que «Las entidades suministradoras están obligadas a “Proporcionar al órgano gestor del impuesto, con la misma periodicidad establecida para la facturación de las cuotas correspondientes al suministro, los datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria referentes a los usuarios de agua y sus consumos que sean necesarios para la aplicación del impuesto, incluyendo los de instalaciones propias, y tanto para los abastecimientos remunerados como para los que se presten a título gratuito”. El suministro de la información se hará por medios telemáticos, salvo en los supuestos en que, por tratarse de hechos o actuaciones de carácter discontinuo, la orden que regule estos procedimientos admita otro medio de transmisión». Por su parte, su disposición final primera otorga a los titulares de los departamentos del Gobierno de Aragón competentes en materia de aguas y de hacienda habilitación 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. Por tanto, ha de entenderse que nos encontramos ante un reglamento ejecutivo, dictado en desarrollo de la referida Ley 8/2021.
- 4 A mayor abundamiento, sobre su carácter reglamentario, sirva referirnos a los Dictámenes de este Consejo Consultivo nº 159/2015 relativo a la Orden de 3 de agosto de 2015, de los Consejeros de Hacienda y Administración Pública y de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, que la Orden objeto de dictamen viene a sustituir para adaptarse al régimen del Impuesto Medioambiental de las Aguas Residuales (IMAR) y nº 45/2017, relativo a su modificación. Y es que este impuesto, como indica la Orden en su parte expositiva, supone una continuación del sistema instaurado para financiar la construcción y, sobre todo, el mantenimiento y explotación de las instalaciones de depuración, con la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón, que tuvo continuidad y aplicación efectiva con la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón y la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, que han ido extendiendo y perfeccionando el sistema. El Consejo Consultivo en el mencionado dictamen nº 159/2015, argumentaba que «La norma proyectada, pues, viene a desarrollar aspectos de la gestión del ICA regulado por la Ley 10/2014, de acuerdo con la habilitación expresa recogida en la Ley 14/2014, con lo que no cabe duda de su carácter de reglamento ejecutivo o de desarrollo de la ley, a lo que debe añadirse que obviamente su contenido no se desenvuelve en el ámbito interno o autoorganizativo, sino que regula obligaciones de las entidades suministradoras de agua y, en última instancia, afecta a todos los usuarios del agua, cuyos datos con trascendencia tributaria serán objeto de cesión de acuerdo con lo proyectado».



II

Título competencial

- 5 El reconocimiento a las Comunidades Autónomas de la competencia para establecer tributos se contiene en la letra b) del apartado primero del art. 157 CE, y en el caso de Aragón en el artículo 105 de Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, si bien se trata de una facultad sometida a los límites establecidos en la ley orgánica a la que se refieren tanto la Constitución como el Estatuto (hoy, los establecidos por la vigente Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas) Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.
- 6 En ejercicio de esta potestad tributaria, en su momento, la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón creó y reguló el denominado «canon de saneamiento»; posteriormente, la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua de Aragón incorporó esa figura, como «un impuesto de finalidad ecológica» (artículo 50) que gravaba «la producción de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua, real o estimado... o del propio vertido de las mismas». La regulación de la ley 6/2001 pasó a la ley 10/2014, de 27 de noviembre, si bien esta lo denominó «Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas».
- 7 El impuesto medioambiental de las aguas residuales, regulado por la vigente Ley 8/2021, de 9 de diciembre, como cita la parte expositiva de la Orden objeto de este dictamen, no ofrece una regulación *ex novo* de esta materia, dado que se refiere a un tributo ya consolidado y asumido con carácter general en la Comunidad Autónoma, si bien aporta elementos de nueva regulación, como la progresividad en las tarifas domésticas, la tarifa social, el régimen de riego o la regulación de los consumos extraordinarios e incorpora a la regulación legal diversas cuestiones que hasta ahora eran objeto de regulación reglamentaria como lo referente a la determinación de la carga contaminante en los usos no domésticos de agua.
- 8 Tampoco ofrece duda la competencia de los Consejeros de Hacienda y Administración Pública y de Medio Ambiente y Turismo para dictar la norma que nos ocupa: ciertamente, la potestad reglamentaria originaria corresponde al Gobierno, en virtud del artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía y artículos 40.1 de la LPGA, en la versión aplicable a este Proyecto, en el momento de iniciarse la tramitación de la norma. No obstante, en la misma se establece también que los miembros del Gobierno podrán ejercer la potestad reglamentaria cuando así les habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno. El texto sometido a nuestra consideración, en su versión última y habiéndose atendido las indicaciones hechas por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón en cuanto a los actuales órganos competentes para su dictado conforme al Decreto de 11 de agosto de 2023 del Presidente del Gobierno de Aragón, es un Proyecto de Orden conjunta de los Consejeros de Hacienda y Administración Pública y de Medio Ambiente y Turismo, estando facultados para ello por la disposición final primera de la Ley 8/2021, que 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.



III

Análisis del texto sometido a consideración (1). Procedimiento de elaboración

- 9 El proyecto de Orden objeto de dictamen, se inició por Orden conjunta de 7 de febrero de 2022. La disposición transitoria 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, establece que los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor del Decreto Legislativo y el texto refundido que se aprueba, se regirán por la legislación anterior. A estos efectos se entenderá que los procedimientos han sido iniciados si se hubiere aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos. Debemos, así, acudir a los artículos 40 y siguientes del LPGA, en la versión dada por la Ley 4/2021, de 29 de junio, en los que se regula el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento para la elaboración de reglamentos. Por lo que respecta a los restantes trámites procedimentales, se regulan actualmente en los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC en adelante). Dichos trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior, para garantizar el acierto de la decisión administrativa y suministrar a quien ha de adoptarla los elementos de juicio necesarios, con la participación de los ciudadanos.
- 10 **Inicio del procedimiento.** El procedimiento se inicia por orden conjunta de los consejeros de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y de Hacienda y Administración Pública de 7 de febrero de 2022.
- 11 **Consulta pública previa.** Los artículos 133.1 de la LPAC y 47 de la LPGA prevén un trámite de consulta pública previa en la elaboración de proyectos normativos para la participación de los ciudadanos. La citada orden de inicio del procedimiento, resuelve sustanciar una consulta previa a través del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, con el fin de recabar la opinión de las entidades locales y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma, dando cumplimiento a lo que dispone el Acuerdo de 26 de febrero de 2020, del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración. Consta en el expediente certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social, donde se hace constar que se publicó en el portal gobierno abierto, del 1 de marzo al 15 de marzo de 2022, sin que se haya realizado ninguna aportación.
- 12 **Memoria justificativa.** El expediente remitido a este Consejo Consultivo incluye la memoria justificativa, elaborada por la Directora del Instituto Aragonés del Agua, de fecha 23 de septiembre de 2022. La memoria se ciñe ajustadamente al contenido que la ley reserva para este documento.
- 13 **Memoria económica.** No se ha elaborado la memoria económica con el contenido previsto en el artículo 48.3 de la LPGA, omitiéndose la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas. En la memoria justificativa, se alega que al suponer una continuación de la norma anterior a la que sustituye, sin que se establezcan nuevos derechos u obligaciones tanto para el Instituto Aragonés del Agua como para las entidades



suministradoras, no conlleva incremento de gastos o disminución de ingresos y, por tanto, no requiere de informe de la Dirección General de Presupuestos. Sin embargo, el contenido y formato de los anexos I y II, que determinan los datos, informes y antecedentes necesarios para la recaudación del impuesto, no es coincidente con el de los anexos de la Orden de 3 de agosto de 2015. Igualmente, las garantías de la transferencia de información por medios electrónicos y protección de datos exigidos por la normativa vigente y a la que hace referencia la norma en su artículo 6, y la necesaria interoperabilidad con otras Plataformas, a la que se refiere su artículo 7, hacen pensar en un impacto económico en el órgano gestor del impuesto. Por lo tanto, aunque la relevancia económica sea mínima y perfectamente asumible por el organismo, habría sido deseable un estudio detallado de costes de la adaptación de la aplicación informática, emitido por técnico competente en la materia, con objeto de poder valorar la necesidad de una dotación o incremento en las correspondientes partidas presupuestarias.

- 14 **Informe de evaluación de impacto por razón de género, por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.** La Ley 7/2018, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón, exige la elaboración de un informe de evaluación del impacto de género con carácter previo a la aprobación de reglamentos (arts. 18.3) y de una memoria explicativa de igualdad que explique detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y sus resultados (art. 19.1). Del mismo modo, la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género, contempla igual exigencia. Obra en el expediente el informe de fecha 11 de julio de 2022, elaborado por la Jefa de Sección de estudios y planificación y responsable de la unidad de igualdad, que considera que el objeto y naturaleza de esta Orden no incluye el acceso de las personas a bienes y servicios por lo que no posee pertinencia de género. El lenguaje empleado es inclusivo cumpliendo las recomendaciones de la guía de «Lenguaje con perspectiva de género. Principios básicos» Del Gobierno de Aragón.
- 15 **Informe de impacto por razón de discapacidad** previsto en la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón (artículo 78). En los mismos términos del informe referido en el párrafo anterior, se concluye en informe de 14 de julio de 2022, que no se detecta ningún tipo de impacto negativo para las personas con discapacidad.
- 16 **Trámites de audiencia y de información pública.** De acuerdo con el artículo 51.1 de la LPGA, «Cuando la disposición reglamentaria afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Este trámite se completará con el de información pública en virtud de resolución del órgano directivo impulsor del procedimiento, que se publicará en el «Boletín Oficial de Aragón»».
- 17 Con fecha 12 de julio de 2023, se publica en BOA nº 132 la Resolución de 29 de junio de 2023 de la Directora del Instituto Aragonés del Agua, por la que se somete a información pública el proyecto de Orden reguladora de 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. En la parte expositiva de la Resolución se establece que «procede dar audiencia en este momento a las organizaciones y



asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se pudieran ver afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Este trámite se completa con el de información pública en virtud de resolución del órgano directivo impulsor del procedimiento, que se publicará en el Boletín Oficial de Aragón. De acuerdo con el apartado cuarto de la Orden de inicio, se establece un periodo de 15 días hábiles para ambos trámites, desde la notificación o publicación según proceda, posibilitando de esta forma que cualquier persona física o jurídica que lo considere oportuno pueda examinarlo y presentar las alegaciones y sugerencias que estime pertinentes». Consta en el expediente certificado emitido por el Jefe de Área de Régimen Jurídico del Instituto Aragonés del Agua en el que se manifiesta que, en los quince días hábiles a contar desde el siguiente a la publicación de la Resolución, no se han recibido alegaciones o sugerencias por esta vía.

- 18 En cuanto al trámite de audiencia, en el mismo certificado referido en el párrafo anterior, se establece que:

«...que se enviaron oficios informativos a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupan o representan a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se pudieran ver afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto (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), se han recibido dos alegaciones:

- De la mercantil Fomento y Desarrollo del Valle de Benasque S.A. en fecha día 20 de septiembre de 2023 (nº de registro: RT_3004801536/2023). Ha sido desestimada con fundamento en el informe jurídico de fecha 10 de octubre de 2023 (CSV CSV9T0P6HH2E41X01PFI).

- De la mercantil Cassa Aigües i Depuració, SLU, en fecha 25 de septiembre de 2023 (CSV PJ7K3ZF5EB10A1TTO), solicitando ampliación de plazo para presentar alegaciones. Ha sido desestimada.»

- 19 En el expediente recibido no hay constancia de la remisión de los oficios informativos a los que se refiere el certificado, se entiende que por haberse enviado el expediente de forma incompleta. Sobre ello también advertía la Letrada en su informe, sin que dicha carencia haya sido subsanada en la documentación recibida. Del contenido del certificado, se infiere el cumplimiento procedimental del trámite de audiencia recogido en la Ley, por lo que respecta a los Ayuntamientos (a través de las entidades que las representan). No así en lo que respecta a las entidades suministradoras de agua, que, sin embargo, se entiende que fruto del trámite de información pública, una de ellas presentó alegación.

- 20 Podemos, por lo tanto, entender que estas entidades suministradoras han tenido noticia de la norma proyectada, pues al menos dos de ellas han comparecido (aunque solo una presentó alegaciones), según se recoge en el certificado referido; pero debemos recordar, tal y como apuntábamos en nuestros dictámenes anteriores relativos a la Orden de 3 de agosto de 2015 y a su posterior modificación (Dictámenes 159/2015 y 45/2017), que, en la medida en que las entidades suministradoras de agua son escasas en número y fácilmente identificables por la Administración, sería deseable que se les diera trámite de audiencia directamente, pues van a verse afectadas por la disposición proyectada, que establece la forma y modo que han de cumplir su obligación de suministro de información.



- 21 Consta en el expediente informe del Jefe de Área de Régimen Jurídico en el que de forma fundada en derecho concluye «No procede aceptar la alegación presentada por la mercantil Fomento y Desarrollo del Valle de Benasque S.A. contra 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, dado que mediante una norma de este rango no se pueden imponer obligaciones a terceros que no tengan la condición de entidades suministradoras».
- 22 **Informes preceptivos y otros informes del expediente.** Durante la tramitación del proyecto de decreto se han incorporado al expediente los siguientes informes:
- Informes de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.5 de la LPGA, en tanto el órgano directivo impulsor de la norma es la Secretaría General del Instituto Aragonés del Agua. No en vano, el artículo 19.2 f) 6.º de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, atribuye al Instituto Aragonés del Agua las competencias en materia tributaria en lo que se refiere a la gestión del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas, en la actualidad, Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales. En el mismo, después de una exhaustiva exposición del procedimiento a seguir la norma, se hacen determinadas observaciones a la parte dispositiva que tienen su plasmación en la versión tercera y cuarta del Proyecto de Orden. Otros informes de interés son los emitidos por la Secretaría General Técnica de Hacienda, de la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información y el Jefe de Área de Recaudación y Gestión Tributaria, cuyas aportaciones a la parte dispositiva de la norma son acogidas en su integridad y trasladadas al Proyecto de Orden en su tercera versión.
 - Informe de los Servicios Jurídicos, de fecha 22/12/2023, previsto en el artículo 52.5 de la LPGA. El informe analiza el título competencial necesario para la aprobación del proyecto, el procedimiento seguido y realiza algunas consideraciones de carácter sustantivo, así como de técnica normativa. No formula reparos de legalidad.
- 23 **Publicidad activa.** En relación al cumplimiento del artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, en la parte expositiva de la Resolución de 29 de junio de 2023, de la Directora del Instituto Aragonés del Agua por la que se somete a información pública el proyecto de Orden, se expresa que «Tras haberse incorporado al expediente los informes sectoriales y modificado el texto inicial de acuerdo con estas indicaciones, se ha elaborado un documento donde se explican las variaciones introducidas, que se ha publicado, junto con el resto de los que integran el expediente, en el correspondiente apartado de “Normas en tramitación” en la web de Transparencia del Gobierno de Aragón». Dicha aseveración ha sido comprobada en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.
- 24 Recapitulando: Se considera que con el expediente recibido puede concluirse que se ha dado debido cumplimiento en su elaboración a las exigencias de la LPGA, sin perjuicio de las observaciones realizadas en relación con la memoria económica y el trámite de audiencia.
- 25 Como cuestión final, una referencia a lo previsto en el art. 129.1 de la Ley 39/2015 y 43 a45 de la LPGA. En el ejercicio de la potestad reglamentaria las administraciones públicas deben



actuar «de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia», habiendo de quedar «suficientemente justificada su adecuación a dichos principios» en el preámbulo del proyecto de reglamento. En nuestro caso, el preámbulo del proyecto recoge una explícita referencia al cumplimiento de esos principios, avalada suficientemente en la memoria justificativa que conforma el expediente. Igualmente, a través del Portal de Transparencia, se ha podido comprobar que el citado proyecto consta en el Plan Anual Normativo de 2022, como así también pone de manifiesto la Letrada en su informe.

IV

Análisis del texto sometido a consideración (2). Técnica normativa.

- 26 El texto del proyecto ha sido objeto de sucesivas redacciones consecuencia de haber atendido modificaciones a la parte dispositiva de la norma en los informes de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, de la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información y, finalmente, de la Dirección General de Servicios Jurídicos. Salvo este último, en ninguno de los informes se hacen sugerencias desde la óptica de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón con fecha 28/05/2013, cuyas sugerencias han sido atendidas.
- 27 También una reflexión en torno al título de la norma. La Orden de inicio la titula «Orden reguladora de 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». La primera versión y siguientes, sin que en ninguno de los documentos que la preceden hagan una mención en cuanto a un cambio en el título, pasan a denominarse «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». La Resolución de la Directora del Organismo, a la hora de ordenar su inserción en el BOA para su información pública, utiliza la terminología transferencia de datos, así se refieren a ella también distintos documentos del expediente, en tanto que otros, la nombran con el otro título.
- 28 La disposición final es única en vez de primera, como así la titula la última versión. El error lo ha producido la estimación de la consideración realizada por la Letrada de la Comunidad Autónoma, que cuestionó la legalidad de la habilitación que contenía la disposición final primera, en su versión tercera, permitiendo a la dirección del Instituto Aragonés del Agua, modificar los Anexos mediante Resolución. Este órgano consultivo comparte, igualmente, el criterio y fundamentos de derecho de la Letrada.
- 29 Finalmente, se recuerda que las órdenes que vayan a ser publicadas en el «Boletín Oficial de Aragón», (excepto las publicadas en la sección V del BOA) irán numeradas de la siguiente manera:

«1.º Se indicará el código alfabético de tres letras que corresponda al Departamento que inserte la disposición, conforme a lo recogido en el anexo a este Acuerdo. Cuando sea una Orden conjunta entre



varios Departamentos se indicará con el código del Departamento que inserte la Orden en el "Boletín Oficial de Aragón".»

V

Análisis del texto sometido a consideración (3). Regulación material

- 30 Este órgano consultivo considera ajustada a derecho la parte dispositiva de la norma. La Secretaría General del Agua ha asumido e incorporado al articulado de la Orden cada una de las propuestas realizadas desde la Secretaría General Técnica de los Departamentos de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y de Hacienda y Administración Pública. Igualmente, la sugerencia realizada por el Jefe de Área de Recaudación y Gestión Tributaria, sobre la procedencia de modificar el carácter no obligatorio de campo «refcatastral» del fichero de intercambio de información, que pasa a tener el carácter de obligatorio y del Director General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información, en cuanto a la protección de datos y reutilización de la información.
- 31 Cabe objetar la referencia que en la parte expositiva de la norma se hace al artículo 39 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta del Gobierno de Aragón, al referirse al cumplimiento de los principios de buena regulación. Aunque cuestión menor, tal y como hemos señalado en el antecedente primero, el procedimiento de elaboración se inicia mediante Orden conjunta, de 7 de febrero de 2022, de los Consejeros de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente y de Hacienda y Administración Pública. Procedimentalmente, le resulta de aplicación la legislación vigente en aquel momento, esto es, los Capítulos III y IV del Título VIII de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la redacción dada por la Ley 4/2021, de 29 de junio.
- 32 Finalmente, conviene hacer una referencia al contenido de los Dictámenes 159/2015 y 45/2017, de este Consejo Consultivo emitidos con motivo de la Orden de 3 de agosto de 2015 (y su posterior modificación), que el proyecto remitido deroga. En ambos proyectos, el Consejo Consultivo informó favorablemente las mismas. En el mismo se ponía en cuestión la previsión legal que ahora también contempla la Ley 8/2021, de regulación del Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales.
- «1. La primera liquidación que se practique será notificada individualizadamente. Las sucesivas liquidaciones serán notificadas mediante edictos o anuncios de cobranza que se insertarán en el «Boletín Oficial de Aragón» y en la sede electrónica del Gobierno de Aragón que corresponda al órgano gestor del impuesto.»
- 33 Reproducimos, por considerarlo de interés, lo advertido por este órgano consultivo en Dictamen 45/2017, si bien tal cuestión no afecta a la legalidad de la norma proyectada.
- «Este precepto trata de resolver el problema de la notificación de las liquidaciones: antes, las entidades suministradoras eran las que, como sujetos pasivos sustitutos del contribuyente, declaraban y liquidaban las cuotas frente al Instituto Aragonés del Agua; ahora es el propio Instituto el que ha de liquidarlas y cobrarlas a cada consumidor, lo que plantea el evidente problema de su notificación. La ley pretende solucionarlo acudiendo a las previsiones de la Ley General Tributaria sobre tributos de cobro periódico por



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

Dictamen n.º 44/2024

recibo, pero ha de señalarse que es dudoso que el ICA pueda considerarse un tributo de esta naturaleza. En efecto, la jurisprudencia ha venido interpretando tal precepto como aplicable a aquellos supuestos en los que elementos esenciales de la deuda tributaria permanecen invariables, o sometidos únicamente a las revalorizaciones de carácter general establecidas en las leyes, como el Impuesto de Bienes Inmuebles, el de Circulación de Vehículos a Motor o el de Actividades Económicas; esto es, “a aquellas liquidaciones que, de manera automática, han de girarse periódicamente sin variación ni modificación en sus elementos esenciales respecto a la primera liquidación notificada personalmente”; sin que por el contrario pueda acudir a tal sistema “cuando la liquidación ha experimentado variación o modificación en sus elementos esenciales” (sentencia del Tribunal Supremo de 7 abril 2014, que cita la anterior de 17 de mayo de 2012, y que se refieren, precisamente, a liquidaciones del canon de saneamiento del Principado de Asturias). Ciertamente, aquí nos encontramos con una previsión legal; pero la nueva redacción del artículo 89.2 de la ley 10/2014, podría ser considerada contraria a la legislación básica estatal en materia de procedimiento tributario, al excluir de notificación liquidaciones cuya base imponible y cuota varía mes a mes.»

Por cuanto antecede, el Pleno del Consejo Consultivo de Aragón emite el siguiente DICTAMEN:

Que procede informar favorablemente el «Proyecto de Orden de los Consejeros de Hacienda y Administración Pública y de Medio Ambiente y Turismo 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».

LA SECRETARIA,
Lucía Saavedra Martínez

EL PRESIDENTE,
Xavier de Pedro Bonet