



MEMORIA FINAL DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y TURISMO

Conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, que establece que: *«Una vez cumplidos los trámites anteriores, se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, si hubiera habido alguna variación en las mismas, y se acompañará al anteproyecto de ley o proyecto de disposición general para su posterior aprobación. La persona titular del departamento competente por razón de la materia lo elevará al Gobierno, cuando proceda, para su aprobación.»*, se emite la siguiente Memoria final sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente y Turismo.

I. ÍTER PROCEDIMENTAL

Con fecha 29 de diciembre de 2023 se suscribió por parte del Secretario General Técnico, la correspondiente Memoria Justificativa, conforme a lo previsto en el artículo 44.5 de la citada Ley del Presidente o Presidenta (Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, en adelante TRLPGA), con el contenido previsto en dicha norma, y justificando la tramitación del proyecto normativo de referencia en base al 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 y en el Decreto 102/2023, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. La tramitación normativa ha seguido los trámites previstos en los artículos 77 y 78 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, así como en el Capítulo IV del TRLPGA.

Una vez iniciado el procedimiento mediante Orden de 20 de noviembre de 2023, del Consejero de Medio Ambiente y Turismo, se elaboró el primer borrador normativo, en el que han participado con sus aportaciones los diferentes órganos administrativos afectados, y se acompañó de las citadas Memorias, la Memoria justificativa y económica, ambas suscritas por el Secretario General Técnico el 29 de diciembre de 2023.



Forma parte del expediente, según el artículo 44 del citado TRLPGA el informe de evaluación de impacto de género y de evaluación por razón de discapacidad suscrito por la responsable de Igualdad de Género del Departamento, dependiente de la Secretaría General Técnica, el 29 de diciembre de 2023.

Al cumplirse lo previsto en el artículo 48.2 del TRLPGA, se solicitó informe preceptivo del Departamento competente en materia de hacienda, siendo este emitido en fecha 15 de enero de 2024, ampliándose el mismo posteriormente mediante informe de 25 de enero de 2024.

Consta asimismo en el expediente la memoria explicativa de la igualdad prevista en el artículo 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio y el artículo 48.4 del TRLPGA y suscrita el 26 de febrero de 2024 por la Responsable de Igualdad del Departamento.

La documentación relacionada fue remitido a Informe de la Inspección General de Servicios, de acuerdo a lo previsto en la Ley 5/2021, de 29 de junio, en su artículo 76. Dicho informe emitido en sentido favorable, pero con diversas aportaciones, fueron analizadas y valoradas por esta Secretaría General Técnica, teniendo su reflejo en el Informe de la Secretaría General Técnica de 8 de marzo de 2024.

Una vez elaborado el informe referido de la Secretaría General Técnica, todo el expediente fue remitido, tal y como prevé el artículo 48.5 del TRLPGA, a informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, solicitándose su informe en virtud de dicho artículo en relación al 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. El informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos fue emitido el 13 de marzo de 2024, con algunas observaciones y recomendaciones que son analizadas en la presente memoria.

II. ACTUALIZACIÓN DE LA MEMORIA JUSTIFICATIVA

Una vez referenciados los trámites normativos, y dando cuenta de ellos en el apartado anterior, procede, conforme a lo previsto en el artículo 49.1 del TRLPGA proceder a actualizar la memoria justificativa, en cuanto «hubiera habido alguna variación en las mismas».

A) Referencias al contenido de la Memoria Justificativa en el Informe de la Inspección General de Servicios de 15 de febrero de 2024.

En primer lugar, hay que hacer referencia al Informe de la Inspección General de Servicios de 15 de febrero de 2024, que tras destacar como la documentación remitida y que se ha relacionado en el apartado I. de esta memoria, cumple a la exigida para el procedimiento de



elaboración de los reglamentos, destacando como la Memoria justificativa de 29 de diciembre 2023 remitida, «fundamenta la oportunidad de la norma», así como «justifica las novedades incluidas en la disposición, en cuanto a la estructura del Departamento», aportando a continuación una relación de observaciones concretas.

El análisis pormenorizado de estas observaciones concretas se ha efectuado en el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de 8 de marzo de 2024, a cuyo literal nos remitimos por cuanto parte de estas observaciones refieren que determinadas novedades del proyecto normativo respecto al Decreto 25/2020, de 26 de febrero del Gobierno de Aragón, que aprobó la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, no se mencionaban en la Memoria Justificativa. Ante esta circunstancia, el Informe de la Secretaría General Técnica de 8 de marzo de 2024 parte de la premisa del principio de autoorganización que fundamenta las novedades y actualización en la organización del Departamento:

«En primer lugar, y con carácter previo al análisis y motivación por parte de esta Secretaría General Técnica de cada una de las citadas observaciones, se puede considerar adecuado efectuar una aclaración o contextualización previa. Gran parte de las observaciones que recoge el informe de la Inspección General de Servicios al articulado del proyecto de decreto se efectúan mediante una comparativa de las competencias que se recogían en el anterior Decreto 25/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente. Así se llama la atención en el Informe de algunas cuestiones que ahora no se recogen, o se recogen de un modo diferente, o bien se añaden otras funciones o competencias que inicialmente no figuraban reflejadas.

En este sentido, hay que apelar al principio de autoorganización que expresamente recoge el artículo 70 de la Ley 5/2021, de 29 de junio que determina que *«La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón se organizará de acuerdo con los principios de división funcional en departamentos y gestión territorial mediante delegaciones territoriales de ámbito provincial, así como otros órganos o unidades administrativas de ámbito provincial, supracomarcal, comarcal o local que se creen de acuerdo con lo establecido en esta ley»*, fijándose por tanto el principio de división funcional en departamentos, que el artículo 77 regula, señalando que cada uno de los cuales comprenderá uno o varios sectores de la actividad administrativa, y cuya estructura orgánica ya se ha indicado que se aprobará mediante Decreto del Gobierno de Aragón, a iniciativa del departamento interesado. Es en este momento en el que en cumplimiento del mandato previsto en el Decreto 102/2023, de 12 de agosto del Gobierno de Aragón, y en cumplimiento de la habilitación de desarrollo prevista en la disposición final del Decreto de 11 de agosto de 2023, del Presidente del Gobierno de Aragón, en el que se procede a dar forma a la necesidad de concretar y definir la distribución de competencias y funciones entre los distintos órganos del Departamento mediante una norma de rango reglamentario, y se procede a desarrollar la estructura básica en



aquellas normas establecidas, resultando los precedentes Decretos que regulan hasta la fecha la estructura de los anteriores departamentos con competencia en materia de medio ambiente, turismo o coordinación del Fondo de Inversiones de Teruel un referente o punto de partida a tener en cuenta para el actual desarrollo de la estructura del Departamento de Medio Ambiente y Turismo, conforme a lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Aragón, así como en las distintas normas sectoriales de aplicación. Teniendo pues en consideración este punto de partida y referente, se ha analizado, estudiado y valorado el anterior decreto de estructura, considerando incorporar de forma literal aquellos aspectos que se ha considerado necesarios, pero acomodando o modulando aquellos otros para adaptarlos más adecuadamente a la nueva estructura departamental.»

Esta circunstancia es recogida igualmente en el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 13 de marzo de 2024

«Se aborda en el proyecto analizado por esta Dirección General de Servicios Jurídicos una amplia reestructuración de la práctica totalidad del organigrama burocrático y administrativo del Departamento competente en materia de medio ambiente y turismo, de la que resultan afectadas numerosas unidades y servicios. Está, además, suficientemente justificada la necesidad de los cambios acometidos, por lo que no se aprecian indicios de anulabilidad, en concreto de desviación de poder (artículo 48 de la Ley 39/2015).

Sobre la conveniencia de emprender la nueva estructura orgánica del Departamento, y de hacerlo de la forma empleada y no de otra, la doctrina conocida acerca de la potestad autoorganizativa de la Administración (SSTS de 30 de junio de 1993, RJ 1993/4439 y de 30 de septiembre de 1993, RJ 1993/6563), es reducto paradigmático de la actividad discrecional. Ello no equivale a arbitrariedad, ni a exención del control a que jurisdiccionalmente están sometidos los actos en que se manifieste tal potestad, no sólo por virtud de la cláusula general de sumisión de los actos administrativos a la Ley y al Decreto, sino por la posibilidad legal de distinguir elementos reglados en todo acto de decisión. Ahora bien, el por qué último del designio administrativo escapa al control de los Tribunales, una vez presupuesta la legalidad de la actuación, que examinaremos, pues consiste en la elección entre diversas opciones que se presentan, basada en criterios de oportunidad, que se hacen particularmente ostensibles en materia de organización de las instituciones públicas y del entramado funcional de que se dotan.

Tal y como hemos anticipado, en la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Constitucional al concluir que la autonomía de las CCAA es política (no sólo administrativa, como sucede con la administración local), que la autonomía es un poder limitado, que la autonomía política es un



principio que preside la organización territorial del Estado y que la más genuina expresión del derecho a la autonomía es la capacidad de autoorganizarse libremente».

No obstante esta justificación, en el Informe de la Secretaría General Técnica pasan a detallarse cada una de las observaciones que realiza la Inspección General de Servicios, el análisis efectuado en colaboración con los órganos afectados, análisis al que, como se ha indicado anteriormente, nos remitimos de cara a no duplicar dicha información.

B) Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos de 13 de marzo de 2024

Siguiendo la tramitación del procedimiento prevista, se solicitó informe a la Dirección General de Servicios, que si bien indica expresamente la adecuada justificación de los cambios acometidos en el proyecto de decreto, así como el respeto en los trámites legales preceptivos.

En lo que se refiere expresamente al contenido de la memoria Justificativa, se indica que si bien se detecta la ausencia en dicha Memoria de la cita del bloque de constitucionalidad, cumple con los parámetros definidos por el Consejo Consultivo de Aragón en sus dictámenes. Así refiere:

«En el expediente remitido en soporte digital a esta Dirección General de Servicios Jurídicos consta dos Memoria Justificativa (**29 de diciembre de 2023**), elaboradas, ab initio, en una estricta observancia de la legalidad: decimos “en principio”, porque no se cita el bloque de constitucionalidad completo (expuesto en nuestra consideración segunda); no se cita el artículo 45 de la CE; la cita del EEAA de Aragón no se hace de forma correcta (EEAA, “reformado” por la LO 5/2007, de 20 de abril); Expuesto lo anterior, la Memoria Justificativa remitida en el Expediente Administrativo a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, cumple en lo demás con los parámetros esenciales definidos por el máximo Órgano Consultivo del Gobierno de Aragón»

Así las cosas, y vista la recomendación efectuada por la Dirección General de Servicios Jurídicos, se considera adecuada su inclusión en el apartado «II. Inserción en el ordenamiento jurídico», un nuevo apartado en el que se recoja el marco constitucional:

«De conformidad con el artículo 71.51ª del EEAA, en el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la CE, en materia de turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos, así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencias exclusivas en materia de espacios naturales protegidos, que incluye la regulación y declaración de figuras de protección, la delimitación, la planificación y la gestión de los mismos y de los hábitats protegidos situados en Aragón; normas



adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del paisaje, que incluye la planificación de la prevención y eliminación de las distintas fuentes de contaminación, así como el desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático; la planificación y el establecimiento de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua (artículos 71. 21ª y 22ª y 72.1 b) del EEAA)

Además, por otro lado, de conformidad con el artículo 75 del EEAA, en el ámbito de competencias compartidas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que se determinen de acuerdo con la Constitución, desarrollando políticas propias, correspondiendo a la CCAA la competencia compartida sobre protección del medio ambiente, que, en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente; la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna y la biodiversidad, la prevención y corrección de la generación de los residuos, de la contaminación atmosférica, del suelo y del subsuelo, así como el abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas.

El artículo 77. 13ª, atribuye a la Comunidad Autónoma las competencias “ejecutivas” sobre la realización de obras de interés general por la Administración Autonómica, en virtud de mecanismos de colaboración con el Estado, en los que se fijen la financiación y los plazos de ejecución

Además, el artículo 79 del Estatuto de Autonomía dispone que, en las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones (potestad de fomento) con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de su otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión.

El artículo 99.2 del Estatuto señala, además, que la Comunidad Autónoma ejercerá las competencias de naturaleza económica que se le reconocen en el Estatuto de acuerdo con la ordenación de la actividad económica general, los objetivos de política social y económica del Estado y dentro del pleno respeto a la libertad de empresa y competencia en el marco de la economía de mercado (si bien, esta Dirección General de Servicios Jurídicos recuerda que artículo 38 de la CE de 1978, de conformidad con la doctrina legal del Tribunal Constitucional, debe entenderse como economía social de mercado, porque el artículo 38 no puede interpretarse al margen del artículo 1 de la CE (interpretación conforme al artículo 3 del Código Civil, ubicado en su Título Preliminar que, conforme la doctrina más autorizada, tiene “naturaleza constitucional” [Don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón]).



La Administración General del Estado tiene competencia exclusiva en materia de igualdad y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica de conformidad con el artículo 149. 1ª y 13ª de la CE, sin olvidar los artículos 38, 128 y 131 de nuestra Norma Institucional básica»

Por otra parte, en lo que a las observaciones concretas que señala el Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, procede indicar lo siguiente:

El artículo 1 recoge las competencias generales del Departamento, sin descender a la forma de ejercicio de esas competencias, ya sea la potestad sancionadora, de revisión de oficio, etc. Únicamente se hace referencia a la tramitación de los procedimientos de responsabilidad medioambiental, al tratarse de un procedimiento específico por la materia con regulación específica (Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental). No se considera por tanto necesario hace referencia al elenco de potestades administrativas que pudiera ejercer.

Por lo que se refiere a las recomendaciones relativas al artículo 4, 5, 26 y disposición adicional tercera, se asume el razonamiento expuesto por el Letrado en su informe y se procede a modificar en este sentido, el proyecto normativo. No se ha incorporado sin embargo, la propuesta de separar, como artículo autónomo el contenido de los cardinales 4,5,6 y 7 del artículo 3, por cuanto modificaría la numeración y posibles remisiones del resto del texto articulado, valorándose como más óptimo su mantenimiento en un único artículo, dada su no excesiva extensión.

III. ACTUALIZACIÓN DE LA MEMORIA ECONÓMICA

Consta en el expediente un primer informe de la Dirección General de Presupuestos de 15 de enero de 2024, en el que señala la falta de determinada documentación. Se emite, a fecha 25 de enero de 2024 que se recibe determinada documentación complementaria, dando por reproducido el contenido que figura en el informe de dicha Dirección General.

En este sentido, las modificaciones hechas en el Decreto como consecuencia de los informes preceptivos no alteran el contenido de la memoria económica inicial que continua siendo el mismo.

IV. CONCLUSIÓN.



A la vista de la documentación obrante en el expediente, en especial de los dictámenes preceptivos emitidos, se emite la presente Memoria final en la que da cuenta de todas aquellas modificaciones incluidas en el proyecto de decreto, tras la emisión del Informe de la Secretaría General Técnica de 8 de marzo de 2024. Esta memoria asume por tanto el contenido de aquel informe y añade la justificación de todas aquellas modificaciones posteriormente incorporadas.

Resta por tanto, en virtud del artículo 78.2 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, trasladar el expediente del proyecto de Decreto de estructura del Departamento de Medio Ambiente y Turismo al Departamento de Hacienda y Administración Pública para que eleve la propuesta de decreto y su aprobación, si procede, por el Gobierno de Aragón.

Conforme al artículo 54 del TRLPGA, que determina que las disposiciones reglamentarias, una vez aprobadas por el Gobierno de Aragón, serán publicadas en el Boletín Oficial de Aragón para que produzcan efectos jurídicos y entrarán en vigor a los veinte días desde su completa publicación, salvo que en ellos se establezca un plazo distinto.

Igualmente, y en cumplimiento de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, se dará traslado de la documentación con relevancia jurídica que resta por remitir al Portal de Transparencia.

Es todo cuanto procede informar, sin perjuicio de mejor criterio fundado en derecho.