



**Informe nº registro DG-SSJJ: 660/2024**

Vista la solicitud de informe jurídico realizada por la Dirección del Instituto Aragonés del Agua, que ha tenido entrada con fecha 13 de diciembre de 2024, sobre el proyecto de **“Decreto por el que se aprueba el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración para el período 2022-2027 – en adelante, PASD-”,** la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente:

**I.- Los artículos 2 y 5 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, determinan la **competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos** para emitir informe en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración Pública Autonómica.

El **artículo 48.5** 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 (en adelante, **TRLPGA**), determina el carácter **preceptivo** del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos. El **TRLPGA** resulta aplicable, conforme a su **disposición transitoria única y final segunda**, dado que el inicio del procedimiento tuvo lugar el 8 de julio de 2022.

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

El Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma, en su **artículo 72.1** la competencia exclusiva en ordenación, planificación y gestión de las aguas que discurran íntegramente por su territorio. El **artículo 72.2**, la competencia para la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y ecosistemas hidráulicos en el marco del **artículo 149.1.22 CE**.

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

La titularidad de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón corresponde al Gobierno de Aragón, al amparo del **artículo 53.1 EAAr y 12.10 TRLPGA**.



El **artículo 52.5 Ley 10/2014**, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón – en adelante, Ley 10/2014-, sobre el que volveremos a continuación, atribuye también al Gobierno de Aragón la aprobación definitiva de los planes aragoneses en materia de abastecimiento, saneamiento, depuración y demás usos del agua.

#### **IV.- PROCEDIMIENTO de elaboración:**

**IV.A.** –Debemos partir del análisis del **procedimiento específico** para la aprobación de planes sobre usos del agua, previsto en la **Sección 6ª del capítulo III título VII Ley 10/2014**. En particular, debe observarse el **artículo 52 Ley 10/2014**, relativo a la elaboración y aprobación de estos planes:

- Conforme al **artículo 52.1**, la formulación del Plan, en sus distintas versiones, ha correspondido al Instituto Aragonés del Agua. Su aprobación inicial tuvo lugar por Orden de 8 de julio de 2022 del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, titular del departamento competente en materia de aguas en aquel momento, conforme al **Decreto 25/2020**, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón.
- En atención al **artículo 52.2**, se han emitido los informes preceptivos de los siguientes órganos colegiados:
  - Informe favorable de la Comisión del Agua de Aragón, en la sesión de Pleno celebrada el 25 de octubre de 2022, conforme al certificado de su Secretario de 9 de noviembre de 2022.
  - Transcripción del punto 3 de la reunión del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, celebrada el 20 de diciembre de 2022, relativa al PASD.
  - Dictamen de 31 de marzo de 2023 del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón.

Mediante Resolución de 2 de marzo de 2023, de la Directora de Instituto Aragonés del Agua, publicada en el B.O.A. núm. 48 de 10 de marzo de 2023, se abrió un trámite de información pública sobre la propuesta inicial del Plan.

- En cumplimiento de lo previsto en el **artículo 52.3**, el Plan se envió a los organismos de cuenca con competencia en el territorio de Aragón – Confederación Hidrográfica del Júcar, Ebro y Tajo-. Consta en el expediente:
  - Informe de 2 de febrero de 2023 del Servicio de Estudios Ambientales de la Confederación Hidrográfica del Ebro.
  - Informe de 20 de enero de 2023 del Servicio de Control de Vertidos y Área de Calidad de las Aguas de la Confederación Hidrográfica del Ebro.
  - Informe de 15 de febrero de 2023 del Área de Calidad de las Aguas de la Confederación Hidrográfica del Tajo.



- De acuerdo con el **artículo 52.4**, las alegaciones presentadas han sido objeto de estudio y valoración por parte de Instituto Aragonés del Agua, dando lugar a una nueva versión del PASD, que consta como bloque documental nº. 8 del índice del expediente remitido a este centro directivo.
- La aprobación del PASD corresponde al Gobierno de Aragón, que lo remitirá a las Cortes de Aragón como comunicación para su tramitación parlamentaria, **artículo 52.5**. Así se ha hecho constar en el artículo primero del proyecto de Decreto objeto de informe.
- El PASD, una vez aprobado, ha de publicarse en el boletín oficial de Aragón, artículo 52.6. así se prevé en el artículo segundo de la redacción proyectada.

**IV.B.-** La elaboración del proyecto de Decreto, de naturaleza reglamentaria, debe ajustarse al **Título VI de la LPAC** “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, de carácter básico conforme a su **DF 1ª**. Tras la declaración de inconstitucionalidad de gran parte de sus preceptos por la **Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo**, Fundamento Jurídico 7.c), resultan aplicables a la potestad reglamentaria autonómica y se valoran en este informe por su incidencia:

- El **artículo 129 LPAC** relativo a los principios de buena regulación, a que ha de ajustarse todo proyecto de reglamento. En el apartado II de la memoria justificativa suscrita el 16 de septiembre de 2022 por la Dirección del Instituto Aragonés del Agua se lleva a cabo una valoración pormenorizada de estos principios (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia). **La adecuación a los principios de buena regulación debe constar en la parte expositiva del proyecto**. Al menos, de una manera sintética.
- En consideración al **artículo 133 LPAC**, en cuanto al trámite de consulta pública, en distintos trámites del expediente y en la parte expositiva del proyecto se nos dice que: “*El documento inicial de PASD incorporó las propuestas recibidas en los procesos de participación ciudadana celebrados durante 2016-2017*”. Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 133 LPAC se sugiere **dejar constancia en el expediente de estos procesos de participación**, que se detallan en el apartado IV de la memoria justificativa.

**IV.C.-** La elaboración del proyecto de Decreto ha de adecuarse asimismo a lo dispuesto en los **Capítulos III y IV Título VIII de la TRLPGA**, “*Principios de buena regulación y planificación normativa*”, y “*Procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos*”, **artículos 39 a 55**.



1.-En cumplimiento de lo previsto en el **artículo 39 TRLPGA**, análogo al **129 LPAC**, el Decreto se ajusta a los principios de buena regulación, si bien, deberán plasmarse en su parte expositiva. En atención a lo previsto en el **artículo 39.4 TRLPGA**, se sugiere la supresión del apartado 2 de la disposición derogatoria única, por cuanto se deben evitar cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente, en salvaguarda del principio de seguridad jurídica.

2.- Conforme a lo previsto en el **artículo 40 TRLPGA**, se comprueba que el PASD aparece en el punto 8 del apartado de iniciativas reglamentarias del Departamento de Medio Ambiente y Turismo del Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2025.

3.- La iniciativa para la elaboración de este Decreto, en aplicación del **artículo 42.1 TRLPGA**, correspondía al Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por ser titular del Departamento competente por razón de la materia como se ha analizado anteriormente (ver **apartado III** de este informe). Consta en el expediente administrativo, bloque documental nº. 1, la “*Orden de 8 de julio de 2022, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba la propuesta inicial del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración 2022-2027 y se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto el que se aprueba el citado Plan*”. Dicha orden determina la iniciación de oficio del procedimiento con base en el **artículo 58 LPAC**.

4.- En atención a lo previsto en el **artículo 43.2 TRLPGA**, nos remitimos a lo ya expuesto sobre el **artículo 133 LPAC** en cuanto al trámite de consulta pública previa.

5.- En relación al **artículo 44 TRLPGA**:

- Apartado 1, en el expediente consta memoria justificativa, suscrita el 16 de septiembre de 2022 por la Dirección del Instituto Aragonés del Agua
  - Consta como apartado II de la memoria la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación – artículo 44.1.a).
  - Consta como punto III un breve análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que se incluyen en el PASD a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica – artículo 44.1.b).
  - Se incorpora como punto IV de la memoria justificativa la valoración de las aportaciones obtenidas en la consulta pública, señalando los autores y el sentido de sus aportaciones. – artículo 44.1.c).



- El impacto social de las medidas se ha valorado en el punto V de la memoria justificativa– artículo 44.1.d).
- Consta memoria económica, **artículo 44.3 TRLPGA**, firmada el 23 de agosto de 2022 por la Dirección de Instituto Aragonés del Agua.
- Se ha elaborado informe de evaluación de impacto de género e informe de impacto por razón de discapacidad, **exigidos en el artículo 44.4 TRLPGA**. Consta firmados por la Dirección del Instituto Aragonés del Agua el 16 de agosto de 2022.
- El informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, firmado el 20 de febrero de 2023, obedece al contenido preceptivo establecido en el artículo 44.5: “*análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa*”.

6.-Se han llevado a cabo los trámites de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el **artículo 47 TRLPGA**. Conforme a la extensa documentación obrante en los bloques documentales nº. 2, 5, 6 y 7 del expediente digital, se ha dado traslado del proyecto de PASD a los distintos Departamentos de la Administración de la C.A., ayuntamientos, comarcas, Consejo Económico y Social de Aragón, diputaciones provinciales, organizaciones representativas de los intereses colectivos, Universidad de Zaragoza, Ministerios cuyas competencias tienen implicación, órganos de otras comunidades autónomas limítrofes...

Si bien entendemos que las numerosas alegaciones realizadas se han tenido en cuenta al elaborar la versión del PASD denominada “PASD tras la información pública y audiencia”, echamos en falta un informe del Instituto Aragonés del Agua de análisis detallado de las alegaciones realizadas, con las razones de su aceptación o rechazo que se publique en el Portal de Transparencia, que exige expresamente el **artículo 47.3 TRLPGA**. Sí que se han elaborado contestaciones individualizadas, que constan en el bloque documental nº. 7. También destacaremos, en este sentido, el Anejo nº. 6 del PASD.

7.- En aplicación del **artículo 48 TRLPGA**, relativo a los informes y memoria explicativa de igualdad:

- En atención a lo previsto en el **artículo 48.2 TRLPGA** y **artículo 13 de la Ley 17/2023**, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, se solicitó informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, en tanto la aprobación del PASD se consideró que afectaba a los gastos e ingresos de los ejercicios presupuestarios, conforme a lo detallado en la memoria económica.
- Esta Dirección General emitió el 2 de diciembre de 2022 un informe por el que requería ciertas aclaraciones, realizadas por oficio de 20 de enero de 2023 de la Dirección del Instituto Aragonés del Agua en que se acabó concluyendo la falta de repercusiones presupuestarias relevantes.



- Conforme al **artículo 48.4**, se ha elaborado una memoria explicativa de igualdad, firmada el 13 de septiembre de 2024 por la Dirección del Instituto Aragonés del Agua.
- Con arreglo al **artículo 48.5** como ya se adelantó en el apartado I, este informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos tiene carácter preceptivo.
- Conforme al **artículo 48.6** 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 preceptos de rango legal, singularmente el **artículo 49 Ley 10/2014**.

8.-Una vez cumplidos los trámites anteriores, conforme a lo previsto en el **artículo 49.1 TRLPGA**, deberá elaborarse una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica. Consideramos que esta actualización es especialmente relevante en el proyecto que nos ocupa, dado que en el momento en que se apruebe el PASD ya se habrá consumido prácticamente la mitad de su vigencia.

9.-Se debe dar cumplimiento a lo previsto en el **artículo 53 TRLPGA** y **artículo 15.1.d) Ley 8/2015**, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, a fecha de elaboración de este informe no consta publicación cronológica de los trámites llevados a cabo en el portal web correspondiente.

**IV.-D-** Brevemente, en tanto se trata de un aspecto más técnico que jurídico, debemos hacer referencia al bloque documental nº. 9, en el que constan los trámites realizados con el propósito de obtener la Evaluación Ambiental Estratégica del Plan, exigida en el **artículo 46.1 Ley 10/2014**, en consonancia con lo previsto en el **capítulo I del título I de la Ley 11/2014**, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.

**V.-** En cuanto al CONTENIDO del proyecto de Decreto, 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. Pese a que en líneas generales se han seguido las Directrices, deben realizarse las siguientes apreciaciones:



- En relación a la **directriz nº. 13**, las consultas e informes, así como los trámites más relevantes, deben aparecer en un párrafo antes de la fórmula aprobatoria.
- En consideración a la **directriz nº. 14**, debe corregirse la fórmula aprobatoria, en tanto la palabra dispongo debe aparecer centrada y con mayúsculas.
- En relación a la **directriz nº 35**, deben eliminarse los subrayados, negritas y cursivas de las disposiciones.
- En atención al apartado IV de las directrices, “*Especificidades relativas a los decretos aprobatorios*”, conforme a la **directriz 73**, el Decreto debería constar de un artículo único, relativo a su aprobación. Consideramos que puede resultar superfluo el artículo segundo, relativo a la publicación.

#### **B) Desde el punto de vista MATERIAL:**

1.- Como premisa, este informe no puede ni debe pronunciarse sobre razones de oportunidad propias de un Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración de tal entidad como el que ahora nos ocupa. Ahora bien, desde una perspectiva puramente jurídica, debemos llamar la atención sobre el posible incumplimiento de lo previsto en el **artículo 54.2 Ley 10/2014**, que prevé la actualización de los planes sobre usos del agua **cada seis años**, adaptando la frecuencia a las revisiones de los Planes Hidrológicos, siendo que el PASD previo se aprobó en 2009.

2.- Por último, debemos analizar si el Anejo al proyecto de Decreto se ajusta al **contenido mínimo** del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración, establecido en el **artículo 49 Ley 10/2014**, conforme a la redacción dada en agosto de 2024:

- a) Establecer los criterios generales y los objetivos de calidad que han de cumplirse en coherencia con las directivas europeas, la normativa y la planificación vigente. → Se cumple con el apartado 9 “*Criterios del Plan*”.
- b) Realizar un diagnóstico de la situación del saneamiento y depuración y de los efectos ambientales de la contaminación. → Consideramos que se cumple con el apartado 3 “*Situación de la depuración de 2021*”.
- c) Indicar los procedimientos y prioridades que permitan el cumplimiento en el territorio aragonés y en los plazos adecuados de lo dispuesto en la normativa comunitaria y en la legislación estatal. → Se analiza en el apartado 5 “*Marco legal*”.



- d) Regular los principios y condiciones generales por los que se deben regir los servicios de saneamiento y depuración. → Se da cumplimiento en el apartado 8 “*Los objetivos de la Planificación*”.
- e) Disponer un programa de acciones específicas dirigidas a la prevención de la contaminación. → Se expone dentro del apartado 11 “*Programación del Plan*”.
- f) Organizar territorialmente en zonas la gestión de los servicios, a efectos de construcción, explotación y mantenimiento de infraestructuras, y definir las normas y criterios para la gestión y explotación. → Se incluye en el apartado 6 “*Análisis territorial*”.
- g) Elaborar el catálogo de infraestructuras existentes que deben gestionarse supramunicipalmente por su funcionalidad. → El apartado 3.3.2.4 se remite al visor web de infraestructuras del ciclo del agua.
- h) Elaborar el programa de nuevas infraestructuras de saneamiento y depuración que han de llevarse a cabo para alcanzar los objetivos del plan en coherencia con las directivas europeas, la planificación y la legislación, con indicación de los que sean de interés autonómico, interés comarcal o solamente municipal y de las que se proponen para su declaración de interés general. → Se encuentra dentro del apartado 11.2 “*Programas de actuación*”.
- i) Definir el marco general de la financiación de las obras y actuaciones incluidas en el plan. → Se analiza en el apartado 13 “*Financiación*”.
- j) Establecer las normas y criterios para el seguimiento y revisión del plan. → Entendemos que obedece a este contenido el apartado 16 “*Indicadores de medida y valoración del Plan*”.
- k) Definir el marco de relación con las administraciones locales, desde el respeto a sus competencias y a la autonomía local. → Se expone en el apartado 5.6 “*Competencias de las distintas Administraciones*”.

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