

INFORME EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE REORGANIZACIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE AGUAS

Con fecha 7 de abril de 2017, se emitió informe de esta Secretaría General Técnica acerca del Anteproyecto de la Ley de reorganización de competencias administrativas en materia de aguas.

Se expone sucintamente su contenido, remitiéndonos a él para conocer con mayor detalle lo informado.

En el mismo se exponen en las cuestiones generales, el marco jurídico donde se reconoce los derechos de los aragoneses en relación con el agua, así como la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón derivada del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Se apunta que La Ley 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón, creó el Instituto Aragonés del Agua, y la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, que en la actualidad contempla el Instituto Aragonés del Agua (en adelante IAA) regulado en su Título III, mantiene su naturaleza de entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Se examina el objeto del Anteproyecto de Ley, la necesidad de la ley basándose en el ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como todas las cuestiones procedimentales de elaboración del anteproyecto de ley, que deben sujetarse a las previsiones contenidas en el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Se cumple con la iniciativa para la elaboración, mediante Orden 8 de junio de 2016, del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad en la que se acordaba iniciar la elaboración de un anteproyecto de ley de reorganización de competencias administrativas en materia de aguas, indicando que no era preciso someter el anteproyecto que se elabore a consultas o procesos participativos, sin perjuicio de lo que pueda determinar el Gobierno de Aragón conforme a lo previsto en el artículo 37.6 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, en base a que su contenido carece de efectos sustantivos, siendo una norma de carácter organizativo.

También recoge las exigencias del apartado 3 del artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, figurando un anteproyecto de Ley de reorganización de competencias administrativas en materia de aguas, y una memoria justificativa del anteproyecto, firmada por la Directora del Instituto Aragonés del Agua con fecha 6 de abril de 2017.

Se consideró conveniente solicitar informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos relativo a la integración del personal del IAA en la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, con fecha 28 de marzo de 2017, se emitió el citado informe.

Los documentos examinados hasta la fecha cumplían con el procedimiento para la elaboración del anteproyecto de ley, también se indican los trámites sucesivos que se deben ir realizando para su aprobación, la toma de razón por el Gobierno, informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, así como el informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y posterior remisión del proyecto de ley a las Cortes de Aragón.

Se han ido realizando todos los trámites y se han solicitado los preceptivos informes, en el momento presente se pueden examinar los siguientes documentos que se han incorporados al procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley:

1.- Toma de razón por el Gobierno

Consta certificación del Secretario del Gobierno de Aragón, de 12 de abril de 2017, en la que se dice "En su reunión de 11 de abril de 2017, el Gobierno de Aragón acordó tomar razón del anteproyecto de ley de reorganización de competencias administrativas en materia de aguas, y continuar con la tramitación del citado anteproyecto."

En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, se incluyó en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, la documentación citada que constituía el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, para facilitar como establece el artículo 39 de la Ley 8/2015, 25 de marzo, a los ciudadanos toda la información de publicidad activa y cualquier otra información pública que se considere interesante en materia de transparencia. Con posterioridad se irán remitiendo, en su caso, el resto de documentos que se están originándose en el procedimiento de elaboración de la norma.

2.- Memoria económica de la "Ley de reorganización de competencias administrativas en materia de aguas" de la Dirección del Instituto Aragonés del Agua de 11 de mayo de 2017.

Como se ha indicado, en la elaboración del procedimiento de la norma se realizó una memoria justificativa del anteproyecto, firmada por la Directora del Instituto Aragonés del Agua con fecha 6 de abril de 2017. No obstante, dados los múltiples aspectos a que afecta el anteproyecto, tanto desde el punto de vista de los ingresos como desde el de los gastos, y el importe de los mismos, se ha considerado preciso elaborar esta memoria económica con fecha 11 de mayo de 2017. Es así como justifica su elaboración profundizando en estos aspectos, entre ellos podemos destacar de su estudio:

- Bienes sobre los que el IAA ostenta algún derecho
- Activos y pasivos financieros y previsiones de ingresos, destacando en el pasivo, el endeudamiento por el Fondo de Facilidad Financiera, cuya situación a febrero de 2017 se indica que era de 2.580.103,32 € y en los ingresos propios del IAA, el Impuesto sobre la contaminación de las aguas, cuyo hecho

imponible, de acuerdo con el artículo 81 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, es la producción de aguas residuales.

- Los convenios o,
- El personal

En resumen, la extinción del IAA y la integración de sus derechos, obligaciones en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, indica que no supone ningún incremento en las partidas de gasto del presupuesto general de la Comunidad.

Mediante oficio de 1 de junio de 2017, la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública, adjunta copia de los Informes emitidos por la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios y la Intervención General.

Asimismo, adjunta copia del escrito de esa Secretaría General Técnica dirigido a la Intervención General remitiendo diversa documentación a fin de dar respuesta a las consideraciones realizadas respecto al proyecto normativo.

Por último, comunica que la Dirección General de Tributos y la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización han manifestado que no tienen ninguna observación que realizar.

A-continuación se examinan los informes remitidos.

3.- Informe de Intervención General del Departamento de Hacienda y Administración Pública de 30 de mayo de 2017.

Este informe, en su apartado 4, se refiere a lo establecido en la Disposición Adicional segunda del Anteproyecto de Ley, es decir, a la previsión relacionada con la integración del personal propio del Instituto en la Administración de la Comunidad Autónoma. Considera la Intervención General que es necesario clarificar las condiciones de la integración así como cumplir con lo dispuesto en la Ley 1/2017, de 8 de febrero, de medidas de racionalización del régimen retributivo del personal directivo y del resto del personal al servicio de los entes del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Esta Secretaría General Técnica Desarrollo Rural y Sostenibilidad ha emitido informe independiente donde se clarifican estos aspectos y de igual modo se lleva a cabo la clarificación de las condiciones de integración en el informe de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, sendos informes se examinan más adelante, concretando los diferentes aspectos referidos.

Por otro lado, sugiere que debería incorporarse como parte de la memoria económica una relación de bienes, obligaciones y derechos que en el futuro pueden integrar en el patrimonio de la Comunidad Autónoma, echándose de menos un detalle de los costes o beneficios, que pueden suponer su integración en la Administración y así analizar las consecuencias económicas que implican la aprobación de la norma.

Si la integración del IAA, ha de suponer una mejor eficacia en la ejecución del gasto, se debería poner de manifiesto los potenciales ahorros estimados.

Se atiende la propuesta y se realizará una revisión de la memoria económica para

contemplar lo indicado.

4.- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería del Departamento de Hacienda y Administración Pública de 31 de mayo de 2017.

Al estar previsto según Disposición Adicional primera del Anteproyecto de ley, que la Administración de la Comunidad Autónoma sucederá al IAA en la titularidad de sus bienes, derechos y obligaciones, por tanto, el endeudamiento del IAA pasará a formar parte del endeudamiento de la Administración General de la Comunidad Autónoma. En este sentido, el referido informe analiza la memoria económica de 11 de mayo de 2017, destacando aspectos a considerar, pero concluyendo en el apartado de las competencias del Servicio de Financiación, que a fecha actual, el IAA, no adeudaría nada a la Administración General del Gobierno de Aragón por pagos realizados a su cuenta por los Fondos de Financiación a Comunidades Autónomas.

Continúa señalando la Disposición Adicional primera del Anteproyecto de ley, en dicha sucesión, no se altera su situación o naturaleza jurídica, así como en el ejercicio de las competencias y funciones que hasta el momento correspondían al IAA y en la administración de los medios materiales adscritos a su gestión. Por ello, el Servicio de Tesorería destaca que esto implicará que, previa formalización de la correspondiente Acta de Arqueo, referida al 31 de diciembre de 2017, los saldos en las cuentas corrientes titularidad del IAA se transferirán a las cuentas de la Comunidad Autónoma de Aragón, cancelándose las cuentas corrientes del mencionado instituto.

Este servicio estima muy conveniente que en la medida de lo posible el IAA pague antes de finalizar el ejercicio el mayor número de obligaciones para no retrasar el pago a terceros hasta que se instrumente la adaptación contable y que también depure los saldos deudores que tenga en su contabilidad. Así como seguir las directrices respecto a las cuentas bancarias para la gestión de los ingresos que indica.

Por otro lado, en relación a la Disposición Transitoria Única, que establece la pervivencia de los órganos y unidades administrativas del IAA, cree conveniente contemplarse *"que la Directora debería seguir en funciones durante el periodo transitorio"*.

También sugieren procedente que la Secretaría General Técnica del Departamento al que se va adscribir la nueva Dirección General, se responsabilizara de la adecuada integración contable y liquidación de la Entidad.

Por último, el Servicio de Presupuestos recomienda que, siempre y cuando las previsiones sujetas tanto a los calendarios previstos para la aprobación de esta ley y para la aprobación de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2018 lo permita, la presupuestación de los gastos de personal que actualmente prestan sus servicios en el IAA, se realizará a través del Sistema Integrado de Recursos Humanos del Gobierno de Aragón (SIRGHA), siguiendo el sistema de desarrollo que consiste en un sistema de fichas cerradas o de plantilla, y de fichas abiertas, ya sean de modificación o de retribuciones variables y otros gastos. Estando siempre a lo que se disponga en la Orden de Elaboración del Presupuesto que se publique para ese ejercicio.

También indica que deberá remitirse a la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, un fichero que contenga los compromisos de gasto de carácter plurianual debidamente actualizado.

Concluye el informe indicando que la aprobación del proyecto no implicaría un incremento en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Respecto al resto de sugerencias realizadas por el Informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería del Departamento de Hacienda y Administración Pública de 31 de mayo de 2017, se ha remitido al Servicio de Gestión Económica, Planificación y Análisis de esta Secretaría General Técnica para su seguimiento y una adecuada integración contable y liquidación de la Entidad.

5.- Informe de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios del Departamento de Hacienda y Administración Pública de 31 de mayo de 2017.

El informe realiza consideraciones relacionadas con la competencia, el contenido del anteproyecto, los antecedentes y la naturaleza jurídica del IAA así como respecto a las condiciones y requisitos para la integración de su personal en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, realizando un análisis jurídico de la disposición adicional segunda del Anteproyecto de Ley objeto de informe.

En resumen, la disposición adicional segunda dispone que la integración del personal del IAA en las estructuras de puestos de la Administración autonómica, se realizará con la condición de a extinguir, manteniendo el mismo régimen jurídico que dio origen a su contratación, sin que ello suponga la atribución de la condición de funcionario público.

La opción elegida tiene su fundamento jurídico en el apartado 4.b) del artículo 94 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que consolida la figura del personal laboral "a extinguir". Así, los empleados públicos laborales que se incorporen seguirían realizando funciones propias del funcionario de carrera, pero una vez se extinga su vinculación con la Administración, dichas funciones deberán pasar a ser desempeñadas por personal funcionario.

En este sentido, el IAA es una entidad de Derecho Público, con la consideración de Administración pública, por lo que su personal laboral indefinido propio tiene la condición de empleado público. No obstante, la incorporación no debe suponer en ningún caso la atribución de la condición de funcionario público, como se recoge en el apartado primero de la disposición adicional segunda del Anteproyecto, pero tampoco puede suponer la atribución de la condición de personal laboral fijo, accediendo únicamente a tal condición mediante la superación de las pruebas selectivas que se convoquen.

La Dirección General de la Función Pública propone recoger expresamente esta previsión que se incorporará a la redacción de la disposición adicional segunda, de modo que ello supondrá una incorporación limitada en cuanto a los derechos que de ella se derivan, que se restringen al régimen de su contrato laboral de duración indefinida, sin que se equiparen a los que corresponden al personal funcionario y laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma, en línea con la finalidad de la normativa europea y nacional en materia de sucesión de empresas, es decir, el mantenimiento de los derechos de los trabajadores.

Del mismo modo, la consideración de personal laboral "a extinguir", impediría, a su vez la posibilidad de participación en procesos de movilidad voluntaria que se convoquen por la Administración de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, de acuerdo con la recomendación de este informe, se utilizará a lo largo de la disposición adicional el verbo "incorporar" en vez el de "integrar" por resultar más adecuado con la fórmula jurídica adoptada para este personal en el Anteproyecto de Ley.

6.-Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad de 31 de mayo de 2017.

La Secretaría General Técnica de Desarrollo Rural y Sostenibilidad ha emitido informe independiente en el que pone de manifiesto que se ha cumplido con lo previsto en la mencionada Ley 1/2017 y que, el Consejo de Dirección del IAA ha aprobado la modificación de los puestos de trabajo para adecuarlos a la citada Ley y a la estructura, denominación y funciones actuales y de futuro, quedando pendiente de aprobación por el Consejo de Gobierno de Aragón.

7.- Respuesta de fecha 1 de junio de 2017, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública a las observaciones realizadas por la Intervención General

La Secretaría General Técnica de Hacienda, en escrito de fecha 1 de junio de 2017, dirigido a la Intervención General, adjunta copia del informe de 31 de mayo de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, considerando que dicho informe da respuesta a las observaciones realizadas por la Intervención General respecto a las condiciones de integración del personal propio con contrato laboral fijo del IAA en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con la condición de "a extinguir". Asimismo, le da traslado del informe de la Secretaría General Técnica de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, al que se ha hecho referencia expresa en este más arriba, donde se explican las actuaciones realizadas con objeto de dar cumplimiento a la ley 1/2017, de 8 de febrero, de medidas de racionalización del régimen retributivo del personal directivo y del resto del personal al servicio de los entes del sector público institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón.

8.- Sobre el texto del Anteproyecto de Ley

8.1.- Una modificación respecto al primer texto del anteproyecto de ley, es la introducción en el preámbulo un último párrafo referente al Impuesto de Contaminación de las Aguas (en adelante ICA), al que ya se hacía referencia en la primera memoria del IAA del 6 de abril de 2017, por su relevancia jurídico, económica y tributaria. En este sentido se ha incorporado la Disposición final primera. Modificación de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, en tres artículos y una disposición transitoria.

Esta modificación trae causa las sugerencias efectuadas por el Consejo Consultivo de Aragón en su Dictamen nº 45/2017, que aconsejan proceder a la modificación de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, en relación con la regulación del Impuesto sobre la contaminación de las aguas. En este Dictamen, el órgano consultivo señala diversos puntos que, a su juicio, deberían ser objeto de

revisión, adoptando, con carácter previo o simultáneo, las medidas jurídicas oportunas y necesarias para posibilitar la gestión y recaudación del impuesto por el órgano competente.

En particular se abordan dos medidas concretas derivadas del citado dictamen y una tercera no vinculada a este motivo:

1ª Respecto a la condición de las entidades suministradoras del agua como sustitutos del contribuyente. La modificación elimina dicha "condición" del articulado, calificando simplemente a dichas entidades suministradoras como "obligadas tributarias" en relación a sus obligaciones de información con trascendencia tributaria relativas a los usuarios de agua y a las instalaciones.

No obstante, se introduce una disposición transitoria para recordar que estas entidades suministradoras mantienen sus obligaciones, derivadas de la condición de sustitutos del contribuyente que la legislación vigente les asignaba, hasta el 31 de diciembre de 2015, al objeto de resolver el problema de las deudas pendientes anteriores a dicha fecha.

2ª Respecto a las notificaciones de carácter periódico y colectivo. La modificación se limita a aclarar que la primera liquidación se notificará individualizadamente y las sucesivas mediante edictos o anuncios de cobranza publicados en el BOA y en la página web del Gobierno de Aragón, pero sin asimilar el procedimiento al establecido para las deudas de vencimiento periódico y notificación colectiva, con el que no se identifica el propio del impuesto sobre contaminación de las aguas, sino haciendo uso de la habilitación contenida en el artículo 102.4 de la Ley General Tributaria, el cual dispone que, reglamentariamente, podrán establecerse los supuestos en los que no sea preceptiva la notificación expresa, siempre que la Administración así lo advierta al obligado tributario.

3ª Respecto al régimen de infracciones y sanciones relativo al impuesto. Se aborda la modificación del "régimen sancionador" al objeto, especialmente, de simplificarlo, mediante la eliminación de las "sanciones específicas" que contempla la legislación vigente y el mantenimiento exclusivo de una remisión al régimen previsto, con carácter general, en la legislación general tributaria entendiendo que dicho régimen ofrece la cobertura suficiente para la calificación de las posibles infracciones y para la imposición de las sanciones correspondientes.

La inclusión de estas modificaciones se consideran adecuadas, dado que se trata de aspectos muy relacionados con el objeto del anteproyecto de ley.

8.2.- Tras los preceptivos informes se tienen en consideración las aportaciones específicas que realizan del departamento competente en materia de presupuestos, función pública e intervención general.

- Para atender a la propuesta de la Dirección General de Función Pública, de la Disposición Adicional Segunda, se propone la siguiente redacción en el apartado primero:

Disposición adicional segunda. *Integración del personal propio del Instituto Aragonés del Agua.*

1. El personal con contrato laboral fijo perteneciente al Instituto Aragonés del Agua que, hasta la entrada en vigor de esta ley, estuviera prestando sus servicios en el mismo pasará a incorporarse en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con la condición de «a extinguir» manteniendo el mismo régimen jurídico que dio origen a su contratación, sin que ello suponga la atribución de la condición de funcionario público ni de personal laboral fijo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este personal sólo podrá acceder a la condición de personal funcionario o laboral de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a través de la participación en las correspondientes pruebas selectivas de acceso libre convocadas en ejecución de las ofertas de empleo público.

Por otro lado, de acuerdo con lo recomendado, se utilizará a lo largo de la disposición adicional segunda, apartado cuarto, el verbo "incorporar" en vez el de "integrar" por resultar más adecuado con la fórmula jurídica adoptada para este personal en el Anteproyecto de Ley.

- Para incluir la propuesta de considerar "en funciones durante el periodo transitorio a quien ostente la titularidad de la Dirección del IAA", se modifica la Disposición Transitoria Única, quedando la redacción como sigue:

"Disposición transitoria única. *Pervivencia de los órganos y unidades administrativas del Instituto Aragonés del Agua.*

A los efectos de la asunción de sus competencias y de su sucesión jurídica por la Administración de la Comunidad Autónoma, quien ostente la titularidad de la Dirección, los órganos y unidades administrativas del Instituto Aragonés del Agua permanecerán en el desempeño de sus funciones hasta la aprobación de la modificación de la estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma para la integración en la misma de las competencias del Instituto en los órganos correspondientes."

8.- Informes

Para continuar con la tramitación y conforme lo establecido en el apartado 7 del artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, debe emitirse el preceptivo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, así como, para las relaciones de puestos de trabajo deberá contar con el informe preceptivo de la Comisión Interdepartamental de la Función Pública.

9.- Otros trámites

Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad someterá el anteproyecto de ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación (artículo 37.8 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo).

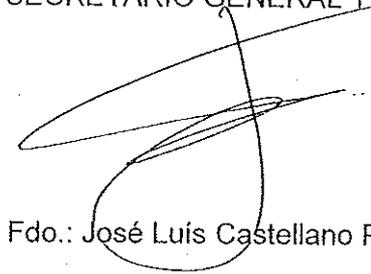
En todo caso, el Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de las Cortes (artículo 37.10 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo).

Los documentos examinados hasta la fecha cumplen con el procedimiento para la elaboración del anteproyecto de ley, también se indican los trámites sucesivos que se deben ir realizando para su aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Aragón.

Es cuanto procede informar.

Zaragoza, 1 de junio de 2017

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO



Fdo.: José Luis Castellano Prats

