

DE LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.

ÍNDICE DE EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS.

Nº Expte.	Asunto	Resolución
DII-989/2003	Protección legal árboles singulares y monumentales	Recomendación aceptada
DII-65/2004 y 94-/2004	Modificación de la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental	Recomendación aceptada
DII-113/2004	Modificación regulación canon saneamiento	Informe
DIII-567/2004	Regulación especialidades procesales casación foral	Sugerencia aceptada

En primer lugar, y antes de reseñar los expedientes más significativos tramitados a lo largo de 2004 en el área de Defensa del Estatuto, es necesario dar cuenta de la sentencia 194//2004, de 4 de noviembre de 2004, dictada en recursos de inconstitucionalidad 460/1998, 469/1998 y 483/1998 (acumulados) formulados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, las Cortes de Aragón y la Diputación General de Aragón respecto de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

Estos recursos de inconstitucionalidad se interpusieron en 1998 como consecuencia de una Recomendación formal realizada por nuestra Institución al entender que la Ley 41/1997 no respetaba las competencias aragonesas en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos tal y como habían quedado delimitadas por la STC 102/1995.

Queda pendiente de resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón por los mismos motivos, y también a instancias de nuestra Institución, contra la Disposición Adicional Cuarta de la

Ley de Cortes Generales 15/2002, de 1 de julio, en cuanto se modifican diversos artículos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Es previsible que el Tribunal Constitucional estime también este recurso al concurrir los mismos motivos de inconstitucionalidad que en el ya resuelto.

Por otra parte, dentro de los expedientes tramitados a lo largo de 2004 debemos citar como más significativos los siguientes:

1.- EXPEDIENTES DE SEGUIMIENTO DE NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

1.1.- Necesidad de establecer una protección legal para los árboles singulares y monumentales de Aragón.

En el informe final del expediente DII-989/2003-2, se recomendó al Departamento de Medio Ambiente que elaborase una propuesta normativa para establecer un marco adecuado de protección legal de los árboles singulares y monumentales de Aragón y el establecimiento de un protocolo o procedimiento técnico a seguir para su adecuada vigilancia y protección:

«I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- A raíz de una misiva en la sección “Cartas al Director” publicada en el diario “Heraldo de Aragón” de 22/09/03 se tuvo conocimiento del mal estado de conservación de una carrasca de gran tamaño en el municipio de Used.

Se trata del árbol conocido coloquialmente como “La Chaparra redonda”, que según indica el firmante es un símbolo para el municipio de Used y está catalogada como uno de los cien árboles más emblemáticos de Aragón en la *Guía de árboles monumentales y singulares de Aragón* editada por Prames con el patrocinio del

Gobierno de Aragón, por lo que su desaparición sería una pérdida de gran valor ecológico. Las singularidades que han determinado la catalogación en esta Guía son el tamaño y la belleza del ejemplar; puestos en contacto con el firmante de la carta y otras personas conocedoras del asunto, han informado que en años anteriores habían observado “cierta tristeza” en el árbol, acrecentada en los últimos tiempos por lo que parecen síntomas de enfermedad, sin que puedan precisar cual era la causa ni las soluciones, al no ser técnicos en la materia.

SEGUNDO.- *Dada la importancia que reviste la conservación de estos elementos naturales como parte fundamental de nuestro patrimonio, se procedió a la incoación de oficio de un expediente con el fin de conocer el estado del árbol e impulsar las medidas necesarias para su conservación. Asignado para su tramitación al Asesor D. Jesús Olite, se inició el trabajo con una visita al lugar y la petición de información a las Administraciones competentes o afectadas: Ayuntamiento de Used y Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, acerca del estado actual de dicha carrasca, los trabajos de conservación que se realizan en ella, las posibles soluciones para evitar los problemas detectados y si goza de alguna figura de protección específica*

TERCERO.- La inicial petición de 24/09/03 no fue atendida, por lo que hubo que reiterarla el 03/11/03. La respuesta del Ayuntamiento se recibió el 01/12/03, informando su Alcaldesa que se han puesto en contacto con una empresa especializada y les ha indicado que la situación del árbol no es tan mala como en principio se pensaba, resolviendo la solución a los problemas detectados en la poda de ramas secas y la fumigación para prevenir la infección.

Asimismo, dado que una buena medida es evitar labrar en la proximidades del árbol para no dañar sus raíces, se han puesto en contacto con el propietario para posibilitar esta medida e informarle que, pudiendo serle gravosa, se intentaría llegar a un acuerdo con el Gobierno de Aragón para compensarle del perjuicio a través de las aportaciones al Fondo de Mejoras del monte. Informa, por último, que esperan la respuesta de ambas partes (Gobierno de Aragón y propietario) para adoptar alguna medida de conservación.

Puestos en contacto telefónico con la Alcaldesa, señala que han recibido el informe de D.G.A. sobre medidas de protección del árbol y que ha contactado con el propietario, si bien este no se muestra muy entusiasmado con la idea de intervenir en él.

El Departamento de Medio Ambiente ha contestado después de que a las anteriores peticiones siguiese un recordatorio de fecha 08/01/04; la respuesta se ha recibido el 13/04/04 y contiene un informe de la Dirección General del Medio Natural y el anteriormente citado, elaborado por el responsable de la Unidad de Sanidad Forestal del Departamento de Medio Ambiente con fecha de 3 de febrero de 2004, que había sido enviado previamente por el Ayuntamiento. En el informe de la Dirección General se da cuenta de la situación del árbol y su inclusión en el inventario abierto de árboles singulares de Huesca y Zaragoza con el código nº 78 y en la “Guía de los

árboles monumentales y singulares de Aragón"; asimismo, informa de las líneas de ayudas dirigidas a compensar y fomentar la conservación de este patrimonio natural, y de la elaboración de un borrador de normativa que permita la protección de los árboles singulares más notables a través de su declaración como espacio natural protegido bajo la figura de monumento natural, al tiempo que dote de oficialidad al Catálogo de Árboles Singulares de Aragón, estableciendo un régimen específico de protección

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Sobre la necesidad de proteger los árboles monumentales.

El conocimiento de la poda en un quejigo en Puyarruego que le supuso una grave agresión y cuyo fin era dar paso a un tendido eléctrico dio lugar a la apertura de un expediente (DII-556/2001-2) en el que se trató sobre la protección de los árboles. En él se parte de la consideración de que existen determinados individuos vegetales arbóreos que tienen un valor patrimonial o un significado cultural de transcendencia notable que por su porte, edad, ubicación u otras características históricas o tradicionales es preciso proteger.

El expediente concluyó con sendas recomendaciones al Departamento de Medio Ambiente para elaborar e impulsar la tramitación de una propuesta normativa, ya sea dentro de la Ley Forestal de Aragón o en otra norma jurídica, al objeto de establecer un marco adecuado para la protección legal de los árboles singulares y monumentales de Aragón y el establecimiento de un protocolo o procedimiento técnico a seguir para la adecuada vigilancia y protección de los mismos, de forma que con carácter previo a cualquier actuación que vaya a realizarse sobre un ejemplar inventariado se evalúe su idoneidad desde ese Departamento y se realice el oportuno asesoramiento técnico o participación directa en la actuación, más las ayudas económicas que sean pertinentes, en su caso.

Las Recomendaciones fueron aceptadas mediante una carta del Consejero de Medio Ambiente de 19/12/01 en la que señalaba que su realización se materializaría *“con la integración de las mismas en la futura Ley de Montes de la Comunidad Autónoma de Aragón que se encuentra en fase de elaboración”*.

Habiendo transcurrido más de dos años desde la puesta de manifiesto de este problema y la aceptación de la Recomendación por la autoridad encargada de ponerla en práctica sin que se haya hecho, se encarece la necesidad de adoptar las medidas necesarias en tal sentido.

Segunda.- Sobre la posibilidad de establecer otras medidas de protección ante la falta de normativa específica.

Junto al carácter de monumento natural que revisten los árboles singulares debe considerarse su aspecto cultural y su integración como parte fundamental del patrimonio cultural de un pueblo. El elemento más visible de este patrimonio son los bienes tangibles, compuesto por aquellos que son producto de la mano del hombre,

tales como edificios, conjuntos históricos, monumentos, lugares arqueológicos, a los que se unen los elementos naturales como árboles, lagos, grutas, montañas y otros que guardan valores ecológicos de importancia o encarnan tradiciones culturales. La importancia de los árboles monumentales reside en que tradicionalmente han sido conocidos y apreciados por los habitantes de la zona al relacionarlos con hechos históricos, con la mítica o la tradición popular, o incluso con el patrimonio artístico, como inspiradores de obras plásticas o literarias. En el caso de la carrasca de Used no se tiene conocimiento aquí de elementos adicionales al propio árbol que resalten las extraordinarias cualidades que por sí mismo tiene y le hacen merecedor de una protección especial por parte de la Administración, encargada de velar por la promoción y conservación del patrimonio cultural aragonés del que sin duda forma parte; ello le obliga a trabajar para garantizar su pervivencia mientras sea posible, pues no debemos olvidar que se trata de un ser vivo que ha de cumplir inexorablemente un ciclo vital que concluye con la muerte.

La Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, señala en su preámbulo que su objeto es “crear el marco legal específico de Aragón para proteger, conservar, investigar, incrementar y proyectar al exterior los bienes culturales de nuestra comunidad, legado insustituible de nuestra historia y enriquecido continuamente con las aportaciones de nuestra cultura contemporánea”, definiendo el patrimonio cultural como un conjunto de elementos naturales o culturales, materiales e inmateriales, tanto heredados de nuestros antepasados como creados en el presente, en el cual los aragoneses reconocen sus señas de identidad, que ha de ser conservado, conocido y transmitido a las generaciones venideras.

La Ley establece diferentes categorías de bienes en función de su importancia, y extiende su función protectora al ámbito de todas las Administraciones; para ello, posibilita a los municipios para aplicar el sistema de declaración y el régimen de protección del Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés a los inmuebles que merezcan la consideración de monumentos de interés local, categoría introducida por el artículo 25 de la Ley. La catalogación ha de seguir un procedimiento en el que se reserva al Pleno la declaración de Monumento de Interés Local y al Alcalde el ejercicio de las funciones de tutela de los mismos, en ambos casos previo informe favorable de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural. Para garantizar adecuadamente la coordinación administrativa y la protección de estos bienes, el Alcalde comunicará al Director General responsable de Patrimonio Cultural las declaraciones de Monumentos de Interés Local y las incidencias que se produzcan sobre ellos, a efectos de su inclusión o constancia en el Catálogo General del Patrimonio Cultural Aragonés.

La inclusión de un bien en el Catálogo supone su protección con fines de investigación, consulta y difusión, y determina su compatibilidad de uso con su correcta conservación. El Capítulo II del Título II de la Ley establece un régimen de protección de los bienes catalogados que, básicamente, tendrá en cuenta lo siguiente:

- Estos bienes, así como su entorno, gozarán de la protección que, según su naturaleza, les dispensa el Catálogo. En el presente caso, las normas para

la conservación del árbol bien pueden ser las enunciadas en las conclusiones del informe de la Unidad de Sanidad Forestal del Departamento de Medio Ambiente de 03/02/04, dada su especialidad en la materia.

- La planificación territorial o urbanística habrá de ajustarse a este régimen, y la aprobación de los planes precisará el informe favorable y vinculante del Departamento responsable de Patrimonio Cultural.
- Cualquier intervención en un bien inmueble catalogado y en su entorno precisará la autorización previa del Departamento responsable de Patrimonio Cultural
- El Departamento responsable de Patrimonio Cultural podrá suspender cautelarmente cualquier obra o intervención no autorizada en un bien inmueble.
- Derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración cuando se trate de enajenar un Bien Catalogado

Junto a estas normas protectoras de los bienes catalogados están las establecidas con carácter general en la Ley: derecho de disfrute de todos, de acuerdo con las reglamentaciones aplicables (art. 5), deber de conservación y de utilización racional que tienen todas las personas, que conlleva la denuncia de situaciones de peligro (art. 6), e incluso la acción pública para exigir en vía administrativa o judicial el cumplimiento de las leyes y demás normas en defensa del Patrimonio Cultural Aragonés. Asimismo, la catalogación posibilita la aplicación del régimen sancionador que el Título VII de la Ley establece por la comisión de infracciones administrativas en materia de protección del patrimonio cultural, tales como la producción de daños, el incumplimiento de órdenes de ejecución o condiciones de las autorizaciones, el incumplimiento de las órdenes de suspensión de obras o actividades, etc.

La declaración de la carrasca de Used como Monumento de Interés Local por el Ayuntamiento posibilita una rápida aplicación a la misma del régimen protector de los bienes catalogados establecido en Ley del Patrimonio Cultural Aragonés. Asimismo, permite acceder a las medidas de fomento reguladas en el Título VI de la Ley, tales como la concesión de préstamos, subsidiación de intereses, subvenciones a fondo perdido o asesoramiento y asistencia técnica, que podrían servir, junto a otras finalidades de fomento, para indemnizar al propietario de la carrasca y de las fincas colindantes por los perjuicios que las actuaciones sobre la misma pudieren causarle o el lucro cesante por dejar de labrar una superficie en el entorno con el fin de no afectar sus raíces.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto:

Primero.- Recomendar al Departamento de Medio Ambiente que, conforme con la aceptación mostrada por el Consejero a las Recomendaciones derivadas del expediente DII-556/2001-2 y continuando los trabajos indicados en el informe de la Dirección General de Medio Natural de 19/02/04, elabore e impulse la tramitación de una propuesta normativa para establecer un marco adecuado para la protección legal de los árboles singulares y monumentales de Aragón, y para el establecimiento de un protocolo o procedimiento técnico a seguir su adecuada vigilancia y protección.

Segundo.- Sugerir al Ayuntamiento de Used que estudie la posibilidad de declarar la "Chaparra redonda" Monumento de Interés Local, con el fin de que pueda beneficiarse de las medidas de fomento y protección previstas en la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés y le sean aplicadas las que exige su estado y naturaleza, detalladas en el informe técnico de la Unidad de Sanidad Forestal de D.G.A.»

La Recomendación fue aceptada y, fruto de ello, en el artículo 2 de la *Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente*, se regula esta materia, definiendo los árboles singulares y remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario la creación de un Catálogo de Árboles Singulares, el establecimiento de un régimen de protección y acceso del público, la formalización de convenios con los propietarios privados y la normativa o procedimiento técnico para la inclusión de nuevos ejemplares en el mismo:

“Artículo 2.-Árboles singulares.

1. Se entiende por árboles singulares aquellos ejemplares o formaciones vegetales que sean representativos por cumplir alguna de las siguientes características:

a) Rareza por número o distribución, así como por las particularidades de su desarrollo o su ubicación.

b) Medidas excepcionales dentro de su especie o edad, o por sus particularidades científicas.

c) Que tengan un interés cultural, histórico o popular.

2. Por Decreto del Gobierno de Aragón, se creará el Catálogo de Árboles Singulares y se establecerá un régimen de protección y de acceso del público. Mediante los acuerdos y convenios que pudiese establecer el Gobierno de Aragón a través del Departamento competente en materia de medio ambiente

con los propietarios privados de árboles singulares, se podrá regular el acceso público a dichos elementos patrimoniales medioambientales.

3. El Gobierno de Aragón desarrollará reglamentariamente la normativa o procedimiento técnico concreto que garantice la inclusión de nuevos árboles singulares en dicho catálogo y régimen de protección.”

1.2.- Necesidad de modificar la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

En el análisis de la *Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental*, efectuada dentro del expediente DII-65/2004-2, se detectó un exceso legislativo al atribuir al Consejo de Dirección de esta Entidad la potestad de aprobación de sus Estatutos, siendo que al tratarse de una norma de carácter reglamentario le corresponde al Gobierno de Aragón, pues así lo dispone el Estatuto de Autonomía en su artículo 24. Nuestra Institución formuló la siguiente Recomendación:

«I.- Antecedentes

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución un escrito en el que se hacían diversas consideraciones acerca de la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, exponiéndose que podría vulnerar el Estatuto de Autonomía y el ordenamiento jurídico aragonés por las siguientes razones:

“Primera.- VULNERACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS QUE ESTABLECE EL MARCO DE LAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO.

La creación de una Entidad de Derecho público ha de atenerse a la regulación que de tales entidades se contiene en la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Dicha regulación define de forma clara el estatuto jurídico de tales entidades, al establecer dos de sus características básicas, como son el sometimiento de su actividad al derecho privado y la sujeción de su personal al Derecho laboral.

Es evidente que las funciones de la Entidad de Derecho público creada por la Ley 23/2003, consistentes en la tramitación de un amplio elenco de procedimientos administrativos referidos a las competencias medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón, no son susceptibles de someterse al ordenamiento jurídico privado.

Igualmente evidente resulta la imposibilidad de que tales actuaciones administrativas sean llevadas a cabo por personas que no reúnan la calidad de funcionarios.

Por ambas razones ha de concluirse que la configuración del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental como Entidad de Derecho público no parece conforme a la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Segunda.- MENOSCABO DE LAS FUNCIONES DIRECTIVAS DEL GOBIERNO DE ARAGÓN.

Tanto el Estatuto de Autonomía de Aragón como la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón atribuyen al Gobierno de Aragón la facultad de dirigir la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Esta facultad de dirección, que tiene como contrapartida la responsabilidad política ante las Cortes de Aragón, se ejerce ante los órganos políticos y administrativos fijados legalmente, sin que resulte aceptable que dicha facultad pueda resultar compartida con otras Administraciones, como son los entes comarcales, sin perjuicio de los convenios de colaboración que puedan suscribirse con los mismos.

Asimismo, no parece razonable que el miembro de un órgano de participación y consulta como es el Consejo de Protección de la Naturaleza pase a asumir, a través de su incorporación al Consejo de Dirección del Instituto, funciones de carácter directivo o ejecutivo.

Por ello, la composición del Consejo de Dirección del Instituto resulta claramente contraria a la facultad de dirección del Gobierno de Aragón y al régimen de ejercicio de las competencias que estatutariamente corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de medio ambiente.

Con fórmulas como la indicada se pretende, probablemente, propiciar la confusión de las responsabilidades administrativas de los diferentes niveles territoriales –autonómico y local o supramunicipal-, equiparando de forma equivocada los cauces de consulta y participación con las facultades de dirección política y administrativa en los respectivos ámbitos sectoriales de cada Administración.

Tercera.- MENOSCABO DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS DEL GOBIERNO DE ARAGÓN.

La Ley atribuye la aprobación de los estatutos del Instituto, como norma de organización interna, al Consejo de Dirección, en el que, como ya se ha expuesto, se prevé la presencia de representantes de los Entes Comarcales.

El carácter normativo de los estatutos del Instituto, dado su contenido organizativo, obliga a que su aprobación deba efectuarse por el Gobierno de Aragón, en cuanto titular originario de la potestad reglamentaria de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

De no ser así, se estaría produciendo un nuevo desapoderamiento de las facultades que el Estatuto atribuye al Gobierno de Aragón, aún de mayor gravedad que la precedente.

Cuarta.- VULNERACIÓN DE LA RESERVA DE LEY ESTABLECIDA PARA LA REGULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS.

Establece la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que la Ley que cree un organismo público habrá de determinar, como contenido obligatorio, las funciones y competencias de la entidad y su distribución entre los órganos de dirección.

La insuficiente delimitación de las respectivas funciones del Presidente y del Director del Instituto en cuanto al ejercicio de funciones ejecutivas y directivas no cumple tal exigencia, lo cual pretende solventarse con el fácil recurso de remisión al posterior desarrollo reglamentario.

Tal solución sin embargo choca con el mandato de la Ley de la Administración de que la Ley de creación de cada organismo público distribuya las funciones y competencias de la entidad entre sus órganos directivos.

Probablemente el problema se deba a la bicefalia de que se dota al Instituto, al prever la figura de un Presidente que vacía de contenido directivo real al Director del Instituto.

Quinta.- INDETERMINACIÓN DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS ATRIBUIDAS AL INSTITUTO.

La obligación de que la Ley de creación de un organismo público determine “las potestades administrativas que pueda ejercitar la entidad”, establecida por la Ley

de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, no se ve tampoco satisfecha por el articulado de la Ley aprobada

Ello evidencia una vez más el apresuramiento de su elaboración y tramitación y la carencia del más elemental rigor técnico en su contenido.

Sexta.- VULNERACIÓN DEL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA CONSAGRADO POR LA CONSTITUCIÓN.

La Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón determina que, con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón serán desempeñados por funcionarios.

La presencia de personal laboral en la Administración constituye, en todo caso, un supuesto excepcional en el modelo de función pública, determinándose de forma expresa los supuestos en que cabe acudir al personal laboral para el desempeño de puestos de trabajo.

Dado que la tramitación de procedimientos administrativos constituye una función netamente administrativa, que corresponde ser desarrollada por personal funcionario, cuya selección queda sujeta a rigurosos principios de igualdad, mérito y capacidad, y publicidad, es fácil adivinar que la pretensión principal de la Ley aprobada es huir del régimen de función pública como modelo de empleo en el área medioambiental, lo que supone desconocer el modelo constitucional de empleo público.

No deja de ser paradójico y sintomático de la política de personal errática del Gobierno de Aragón el que, al mismo tiempo que viene desarrollando procesos de funcionarización para el personal laboral que ocupa puestos de trabajo reservados a funcionarios en atención a su contenido funcional, se opte por fórmulas de organización que invierten dicho proceso, encomendando el ejercicio de funciones administrativas a personal laboral.

Mayor gravedad implica todavía la previsión de encomendar a los Colegios Profesionales la tramitación de los procedimientos administrativos, olvidando con ello el carácter público irrenunciable de la tramitación administrativa.

Los principios de imparcialidad y profesionalidad son consustanciales al modelo de función pública, sin que quepa ignorar que el sacrificio de tales principios lleva aparejado el abandono de toda aspiración de calidad y eficacia en el servicio de los intereses generales.

Séptima.- CARENCIA DE GARANTÍAS JURÍDICAS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.

El desarrollo de iniciativas legislativas como la Ley aprobada, atentado manifiesto a la racionalidad organizativa y a la legalidad administrativa, sólo puede comprenderse como manifestación de una actitud de desprecio a la norma como cauce y límite de la decisión política.

En tal sentido resulta elocuente el hecho de que el Gobierno de Aragón al afrontar operaciones tan discutibles como la pretendida –trasladar procedimientos administrativos fuera del ámbito del Derecho administrativo y de la estructura departamental- opte por no recabar dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, órgano consultivo supremo del mismo, tratando con ello de silenciar cualquier posible crítica o desautorización a la iniciativa. Tal voluntad se vio corroborada por la negativa de los Grupos parlamentarios que sostienen al Gobierno de solicitar dictamen jurídico a los Letrados de la Cámara autonómica.

Tal forma de actuar constituye en sí misma un ataque al ordenamiento jurídico aragonés, cuya defensa corresponde por mandato expreso del Estatuto de Autonomía a la institución de El Justicia de Aragón.

No es admisible ni corresponde al sentido de responsabilidad que cabe exigir a un Gobierno que el ejercicio de la iniciativa legislativa se produzca, amparándose en una mayoría parlamentaria favorable, al margen de todo criterio técnico y de rigor jurídico.

Dicha actuación sólo puede generar en la sociedad aragonesa el descrédito de las instituciones.

Octava.- INCONGRUENCIAS DEL TEXTO LEGAL APROBADO E INDEFINICIÓN DEL AMBITO COMPETENCIAL DEL INSTITUTO RESPECTO A OTROS ÓRGANOS O ENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

La deficiente tramitación del texto legal aprobado motiva que, al margen de su contradicción con el Estatuto de Autonomía y el ordenamiento jurídico aragonés, incurra en graves incongruencias internas, como son, a modo de ejemplo, la previsión en el preámbulo de funciones de “vigilancia, inspección, control y sanción” que, en virtud de enmienda, fueron suprimidas del articulado.

No obstante, la deficiencia más preocupante para el correcto ejercicio de las competencias medioambientales es la confusa e incomprensible regulación que incorpora la Ley, en su artículo 1.2., al definir el régimen jurídico al que ha de ajustar su actividad el Instituto, y la muy deficiente distribución que de las competencias medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón viene a culminar la presente Ley, al generar un sinfín de duplicidades y de fricciones entre las funciones de gestión que, para una misma materia, se asignan, por una parte, al Departamento de Medio Ambiente, y, por otra, a la empresa SODEMASA, creada por Decreto 237/2003, de 2 de septiembre, del Gobierno de Aragón, y al INAGA que viene a crear la Ley 23/2003.

La mera lectura del objeto social establecido en el Decreto de creación de la empresa pública SODEMASA permite constatar el caos competencial generado por el conjunto de disposiciones citadas. Dicho objeto social viene también a entrar en colisión con las funciones propias del Instituto Aragonés del Agua, el restante ente que conforma la irracional articulación de las competencias medioambientales de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.”

SEGUNDO.- Examinada esta solicitud, se dispuso la apertura de un expediente al objeto de elaborar un informe sobre la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, en ejercicio de la función de Defensa del Estatuto que la propia norma institucional básica atribuye al Justicia en su artículo 33.1.c).

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL JUSTICIA DE ARAGÓN.

El Estatuto de Autonomía, en su artículo 33.1.c), encomienda al Justicia de Aragón la defensa del mismo, función cuyo contenido se desarrolla en los artículos 27 a 29 de la Ley 4/1985, reguladora de esta Institución.

En virtud de las normas citadas, puede el Justicia de Aragón analizar si una Ley contradice el Estatuto de Autonomía.

SEGUNDA.- PLANTEAMIENTO GENERAL.

La norma que estamos examinando -Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental- es una Ley de Cortes de Aragón. El análisis de una norma de esta naturaleza debe hacerse desde la perspectiva de su adecuación a la Constitución y el Estatuto de Autonomía y su incardinación en el sistema de normas básicas que sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas ha sido aprobado por las Cortes Generales al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución Española.

El Estatuto de Autonomía de Aragón regula en su Título III la Administración Pública en Aragón, dedicando a esta cuestión los artículos 42 a 44. El artículo 42 afirma que “Corresponde a la Comunidad Autónoma la creación de su propia Administración Pública, con arreglo a los principios generales contenidos en el presente Estatuto y supletoriamente a los que rijan la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.”.

El artículo 43 desarrolla estos principios precisando en su párrafo 2º que “las funciones administrativas y ejecutivas de la Comunidad Autónoma se realizarán por los órganos e instituciones dependientes de la Diputación General, sobre los principios de jerarquía, eficacia, objetividad, economía, coordinación, desconcentración y descentralización”.

En coherencia con esta formulación general, el artículo 35.1.1ª del propio Estatuto reconoce a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, con arreglo al presente Estatuto”.

En conclusión, el Estatuto de Autonomía permite a la Comunidad Autónoma la creación de una Administración Pública compleja formada no solo por órganos sin personalidad sino también por entes de carácter instrumental dotados de personalidad jurídica propia.

El artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común define el marco general en el que se pueden crear entes instrumentales por parte de las Administraciones Públicas españolas.

“1. Se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas:

...

b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

...

2. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”.

El legislador aragonés, dentro de este marco constitucional y estatutario, posee un amplio margen de libertad para establecer el diseño de la Administración Pública aragonesa.

La Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (en adelante, Inaga) tiene como finalidad, de acuerdo con su artículo 1º, la creación del “... Instituto Aragonés de Gestión Ambiental como entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia y autonomía funcional y patrimonial, dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma, que se adscribe al Departamento que ejerce sus competencias en materia de medio ambiente”.

La Ley atribuye a este nuevo ente de derecho público determinadas competencias de índole netamente administrativa, que se concretan en la “....

tramitación y resolución de los procedimientos administrativos a que dan lugar las materias que se relacionan en el anexo I de la presente ley”.

Constituye requisito esencial para el adecuado desempeño de estas competencias la sujeción al régimen general establecido en la Ley 30/1992, en la medida en que llevan aparejado el ejercicio de potestades administrativas. Así lo impone el artículo 2.2 de dicha norma básica, que antes hemos transcrito y así lo prevé el artículo 1.2 de la Ley de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, conforme al cual:

“El Instituto ajustará su actividad al Derecho administrativo cuando tales actuaciones lleven implícito el ejercicio de potestades públicas...”

La propia Ley creadora del Inaga prevé, por otra parte, que para el desempeño de estas potestades el Instituto dispondrá de personal funcionario, reduciéndose la contratación del personal laboral a la cobertura de puestos cuyas funciones *“... no supongan el ejercicio de potestades administrativas”* (artículo 11 de la Ley).

No existe contradicción en este punto con la regulación general establecida al respecto por la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón cuyo artículo 68, g) prevé que los organismos públicos puedan ejercer potestades administrativas, disponiendo el artículo 70 el sometimiento de los mismos en este concreto desempeño al Derecho administrativo y regulándose en el artículo 81 la posible existencia de personal funcionario adscrito a una Entidad de Derecho Público.

Es cierto que de los dos tipos de organismos públicos previstos en la Ley de la Administración –Organismo Autónomo y Entidad de Derecho Público- el primero (Organismo Autónomo) parece más adecuado para el desempeño de potestades administrativas como las atribuidas al Inaga, ya que las Entidades de Derecho Público en principio se dispone que ajustarán su actividad al Derecho Privado, si bien se permiten las excepciones que puedan derivarse de la Ley de la Administración o de la propia Ley de creación del ente (artículo 80 de la Ley de Administración). La elección del modelo de Entidad de Derecho Público con prioridad al de Organismo Autónomo para el concreto desempeño de las funciones y competencias asignadas al Inaga es admisible legalmente y, por tanto, es una cuestión de política legislativa que corresponde a las Cortes de Aragón y sobre la que no le compete a nuestra Institución pronunciarse.

Además es necesario resaltar aquí que si bien no se aprecia contradicción con la regulación general establecida en la Ley de Administración, aun en el supuesto hipotético de que la hubiere no existiría vulneración jurídica alguna ya que estaríamos contrastando la regulación de dos Leyes de Cortes de Aragón, que tienen el mismo rango, por lo que no se relacionan por el principio de jerarquía, pudiendo una Ley posterior matizar, atemperar, modificar o incluso derogar lo establecido por una Ley anterior (artículo 2.2 del Código Civil).

Debemos reiterar que el examen se realiza desde el plano teórico de su adecuación al Estatuto de Autonomía y a la legislación básica estatal. Cuestión distinta, sobre la que no procede pronunciarse ahora, es la relativa al cumplimiento por el Inaga en su actuación de las normas y principios de la legislación general de la Comunidad Autónoma y de su Ley constitutiva. Este control sólo puede realizarse cuando ya esté en funcionamiento el Inaga.

En conclusión, no se aprecia que concurra la denunciada existencia de vulneración del ordenamiento jurídico aragonés y estatal reguladores del marco de las Entidades de Derecho Público.

Tampoco existe, por el mismo motivo, un menoscabo de las funciones directivas del Gobierno de Aragón. El Inaga se crea como ente instrumental dependiente de la Administración aragonesa y queda adscrito al Departamento que ejerce sus competencias en materia de medio ambiente (artículo 1.1 de la Ley). La vinculación al Gobierno de Aragón es evidente.

TERCERA.- NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ESTATUTOS DEL INAGA.

Dentro del conjunto de vulneraciones que se denuncian en el escrito de queja merece un especial estudio la relativa a la existencia de un menoscabo de las competencias normativas del Gobierno de Aragón.

El artículo 4.2 de la Ley de creación del Instituto determina el contenido y la función que se atribuye a los estatutos:

“2. Los estatutos del Instituto regularán su organización interna para la gestión de las funciones que se le atribuyen en esta Ley”.

No debe perderse aquí de vista que estamos ante una Entidad de Derecho Público “sui generis” en la medida en que su actividad ordinaria no va a ser en régimen de derecho privado (lo que reconduciría los Estatutos a un ámbito meramente “doméstico”). Por el contrario, el Instituto asume como competencia primordial la gestión de 67 procedimientos administrativos detallados en el anexo I de la Ley. La organización interna del Inaga para el ejercicio de estas funciones tiene un evidente carácter ordinamental ya que se van a estructurar los diferentes niveles de servicios existentes y por otra parte también tiene un indudable carácter jurídico administrativo, al menos en lo que respecta a los 67 procedimientos que se han de gestionar, pues al implicar el ejercicio de potestades administrativas caen dentro del campo de aplicación de la Ley 30/1992.

En conclusión, al aprobar los Estatutos se producirá una innovación del ordenamiento jurídico administrativo aragonés ya que se tratará de una auténtica norma (pues no se consumirá con su cumplimiento singular, antes bien, será

susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos) y tendrá naturaleza jurídica administrativa pues determinará la organización interna de los servicios necesarios para el desempeño de las potestades administrativas vinculadas a las competencias de tramitación y gestión de los 67 procedimientos.

Pues bien, el artículo 5 de la Ley 23/2003 de creación del Inaga atribuye al Consejo de Dirección del mismo competencia para:

“a) La aprobación de los estatutos del Instituto”.

Sin embargo, debe observarse que el Estatuto de Autonomía atribuye al Gobierno de Aragón la potestad reglamentaria en su artículo 24.1:

“La Diputación General ejerce ... la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón”.

Esta atribución estatutaria de la potestad reglamentaria al Gobierno puede llevarnos a considerar que una Ley de Cortes que otorgara este poder normativo a un órgano distinto del Gobierno de Aragón o, en su caso, de los miembros que lo conforman, no respetaría el Estatuto de Autonomía.

Es cierto que como reconoce el Tribunal Constitucional en diversas sentencias (entre otras, SSTC 135/1992, de 5 de octubre y 178/1992, de 16 de noviembre) cabe una cierta apertura del ejercicio de la potestad reglamentaria más allá del ámbito estricto del Gobierno y de sus miembros. En este sentido, el FJ 3º de la STC 135/1992 afirma: “La desconcentración de la potestad reglamentaria es posible formalmente y, en muchas ocasiones, necesaria desde la perspectiva del contenido de la norma. Efectivamente, la habilitación al Gobierno de la Nación que contiene el art. 97 de la Constitución no puede entenderse con un criterio estricto, al pie de la letra, sin limitar la advocación del titular a un órgano colegiado específico, el Consejo de Ministros, sino también a éstos que lo componen y a instituciones como el Banco de España, Asesor de aquél y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia...”. Sin embargo, debe observarse que esta apertura se circunscribe al ámbito de las llamadas “Administraciones independientes”, también llamadas “autoridades administrativas independientes”, que responden a la idea de separar un determinado sector administrativo del control gubernamental. Esta “neutralización” del ente se consigue, según expone el profesor García de Enterría, “...añadiendo al reconocimiento legal de una personalidad jurídica propia la garantía formal de una autonomía efectiva de desenvolvimiento en el espacio funcional que la Ley de creación asigna a estos organismos, garantía que básicamente se instrumenta en el plano orgánico, bien reservando a las propias Cámaras el nombramiento de los miembros de sus órganos rectores, bien negando al Gobierno que nombra libremente a éstos la facultad de revocar incondicionalmente dichos nombramientos durante el período de mandato (tres, seis o más años) que la propia Ley establecé”. Con ello se aseguran unos espacios libres de control gubernamental y una cierta independencia funcional.

Pues bien, algunas de estas “Administraciones independientes” (Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores...) presentan características muy especiales que pueden habilitar la atribución a las mismas de potestad reglamentaria sin que parezca posible defender la extensión de esta potestad a los entes instrumentales de las Administraciones territoriales, sea la estatal o la autonómica.

CUARTA.- OTRAS CUESTIONES.

El escrito de queja plantea la existencia de posibles contradicciones con la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Así se afirma que la Ley 23/2003 delimita de modo insuficiente las funciones del Presidente y del Director del Instituto, o que no se determinan las potestades administrativas atribuidas al Instituto, todo lo cual entraría en contradicción con lo dispuesto en el artículo 68 de Ley de la Administración.

Debemos insistir en que, desde el punto de vista de la jerarquía normativa, la nueva Ley se encuentra en un plano de igualdad frente a las normas legales aragonesas preexistentes, por lo que no es posible sostener la existencia de vulneración en este ámbito. Las leyes se pueden modificar o derogar por otras posteriores. Sin perjuicio de ello debemos señalar que no se aprecia contradicción con la Ley de la Administración, pues hay una regulación relativamente detallada de las funciones del Presidente y del Director del Instituto en los artículos 7 y 8 de la Ley 23/2003, si bien existe una remisión a un posterior desarrollo reglamentario en lo concerniente a las funciones del Director. En cuanto a las potestades administrativas que corresponden al Inaga, el artículo 3 de la Ley 23/2003 se remite de modo expreso a la Ley de la Administración en este punto, cuyo artículo 3.2 atribuye a los organismos públicos en todo caso las potestades recogidas en los apartados b), g) y h) de su apartado 1 (presunción de legitimidad y ejecutoriedad de sus actos; inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como los privilegios de prelación y preferencia para el cobro de sus créditos; y exención de toda obligación de garantía o caución ante los órganos administrativos o ante los tribunales). Nada hay que objetar a esta regulación desde la perspectiva de la Defensa del Estatuto, no correspondiéndonos realizar consideraciones sobre el acierto técnico de la solución adoptada por el legislador aragonés.

Por otra parte, el examen de la tramitación parlamentaria de la Ley 23/2003 permite detectar el origen de algunos desajustes como el que existe entre la Exposición de Motivos -que afirma que en el Consejo de Dirección del Inaga se integrará un vocal que sea miembro del órgano de gobierno de un colegio profesional- y el articulado de la Ley -que incluye en su lugar a un miembro del Consejo de Protección de la Naturaleza (artículo 6.3.h)-. Ello se debe a la aceptación de una enmienda (la nº 15), que alteró la redacción del artículo 6.3.h) sin que se corrigiera de modo simultáneo el texto de la Exposición de Motivos.

Se afirma en el escrito de queja que el artículo 11 de la Ley de creación del Inaga podría vulnerar el régimen estatutario de la función pública consagrado por la Constitución. En este sentido debe recordarse que la STC 99/1987 declaró inconstitucionales determinados preceptos de la Ley 30/1984 y, en especial, a los efectos que aquí interesan, la generalización en ella contenida del sistema laboral de empleo público, al considerar que la Constitución Española había optado por el modelo funcionarial. Ello motivó la reforma de la Ley 30/1984, a través de la Ley 23/1988. La Ley aragonesa de Ordenación de la Función Pública ha plasmado este diseño constitucional en su artículo 8º. No apreciamos que el artículo 11 de la Ley de creación del Inaga entre en contradicción con la doctrina establecida por la STC 99/1987 pues mantiene como principio básico que las funciones que supongan el desempeño de potestades administrativas serán encomendadas a funcionarios. Por otra parte, la presencia de personal funcionario y laboral dentro de un mismo ente es plenamente admisible, contando la propia Diputación General de Aragón con ambos tipos de personal. Además, con independencia del distinto régimen jurídico de unos y otros, la selección de todos ellos está sometida a los mismos principios de publicidad, libre concurrencia, mérito y capacidad. Se establece asimismo en la Ley de creación del Inaga que será la Relación de Puestos de Trabajo –cuya aprobación definitiva corresponde al Gobierno de Aragón de acuerdo con el artículo 5, b)- la que finalmente fije los puestos concretos que deberán ser cubiertos por funcionarios y las que puedan ser objeto de contratación laboral. Será, por tanto, este instrumento técnico de naturaleza reglamentaria el que deba examinarse en su momento a fin de verificar si la ordenación de puestos aprobada entonces respeta el marco constitucional y legal que acabamos de resumir.

Finalmente la queja plantea la posible incorrección producida en la tramitación del Proyecto de Ley al no haberse recabado el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora. El artículo 57 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón señala que el Presidente y los Consejeros del Gobierno pueden solicitar, en caso de estimarlo conveniente, dictamen de la Comisión Jurídica Asesora sobre Anteproyectos de Ley. Se trata de dictámenes de carácter facultativo. Ninguna objeción puede plantearse en el caso de que el Gobierno no haya considerado conveniente solicitar este dictamen pues se trata de una cuestión en la que goza de amplia libertad.

III.- RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

RECOMENDACIÓN

La Diputación General de Aragón debe estudiar la conveniencia de impulsar la modificación del artículo 5 de la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental por cuanto atribuye al Consejo de Dirección competencia para: *“La aprobación de los estatutos del Instituto”*, dado que puede vulnerar el contenido del artículo 24.1 del Estatuto de Autonomía que atribuye al Gobierno de Aragón la potestad reglamentaria.»

De acuerdo con la Recomendación, que se aceptó expresamente por el Departamento de Medio Ambiente, el artículo 6 de la Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente modifica la Ley 23/2003 en el sentido indicado:

“Artículo 6.-Modificación de la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

1. Se modifica el apartado a) del artículo 5 de la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, que pasa a tener la siguiente redacción:

«Corresponden al Consejo de Dirección las siguientes funciones:

a) La aprobación de los Estatutos del Instituto, dándose traslado de los mismos al Consejo de Gobierno de Aragón para su ratificación.”

1.3.- Modificación de la regulación del canon de saneamiento.

El análisis de la modificación del régimen del canon de saneamiento operada por la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, nos permitió constatar que esta reforma no dejaba claras cuestiones tan importantes como la fecha concreta para la implantación general del canon de saneamiento o quienes están sujetos al mismo hasta ese momento definitivo, Tras la tramitación de un expediente de oficio (nº 113/2004-2), se instó al Gobierno de Aragón que realizara las modificaciones oportunas en orden a garantizar la seguridad jurídica en la aplicación del impuesto y dejar claras estas cuestiones.

«En ejercicio de la función de tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés que asigna a esta Institución la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto la iniciación de un expediente por las razones que, separadas en epígrafes para su mejor comprensión, se exponen a continuación.

1º.- CIRCUNSTANCIAS QUE JUSTIFICAN LA INCOACIÓN DEL EXPEDIENTE

La Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 31/12/03, modifica un buen número de leyes autonómicas de diversa naturaleza. Junto a modificaciones que afectan a otros sectores de actuación, se ha instrumentado una de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón cuyo objeto es, por un lado, llevar a cabo una reorganización de la estructura orgánica del Instituto Aragonés del Agua y de la participación de sectores sociales en sus órganos y, por otro, mejorar la gestión del canon de saneamiento.

El expediente de tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés deriva de la observación de que la regulación establecida para la entrada en vigor del canon de saneamiento resulta confusa, sin que la modificación introducida por la Ley de Medidas Tributarias y Administrativas venga a aclarar su contenido.

2º.- REGULACIÓN ACTUAL DE LA APLICACIÓN CANON DE SANEAMIENTO

La entrada en vigor del canon de saneamiento en el territorio de la Comunidad Autónoma es gradual, atendiendo a varios factores:

1º.- Convenio con el Instituto Aragonés del Agua para la incorporación al régimen económico financiero general de la Ley 6/2001, cuyo fundamento es que el canon de saneamiento financie el mantenimiento y construcción de instalaciones de saneamiento y depuración. Ello implica la aplicación del canon de saneamiento sustituyendo a otros cánones o tasas preexistentes y la entrega por el I.A.A. de la parte del canon que se pacte para cooperar a la financiación de la construcción de las instalaciones o para su explotación y mantenimiento (D.A. tercera de la Ley 6/2001).

2º.- Situación específica del municipio de Zaragoza, debido al carácter de obra estratégica de sus instalaciones de saneamiento y depuración para los intereses generales de preservación de la calidad de las aguas en Aragón. Podrá igualmente convenir con el I.A.A. su incorporación inmediata al sistema general de la Ley, con los mismos efectos: aplicación del canon de saneamiento y sustitución de las figuras tributarias específicas, si bien se admite la posibilidad de compatibilizar ambos tributos con el fin de recaudar las cantidades necesarias para completar la amortización de las instalaciones, e incluso de dedicar a la amortización de las obras fondos públicos procedentes de las arcas autonómicas o de convenios generales que puedan suscribirse con la Administración general del Estado (D.A. cuarta de la Ley 6/2001).

3º.- Municipios que sirvan sus aguas residuales a obras ejecutadas o en ejecución con financiación derivada del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales: se incorporarán, salvo que incurran en cualquiera de las otras condiciones, cuando se produzca la aplicación general del canon de saneamiento (D.T. primera, párrafo 2). Esta aplicación general se reservaba al Gobierno en la redacción anterior, pero la Ley 26/2003 ha establecido ya una fecha fija: el 1 de enero de 2005.

4º.- Aprobación de los Planes de Zona de Saneamiento y Depuración: supone la aplicación del canon para los municipios incluidos en las respectivas zonas y con efectos desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón (D.T. primera, párrafo 3). En la previsión inicial se establecía que la cuantía del canon sería provisionalmente un 50%, pero la Ley 26/2003 ha eliminado esta bonificación.

5º.- Orden de entrada en servicio de las instalaciones de depuración de competencia de la Comunidad Autónoma: determinará la aplicación definitiva del canon de saneamiento en relación a los municipios que envíen sus aguas a dichas instalaciones para su tratamiento (D.T. primera, párrafo 4).

6º.- Finalmente, a los usuarios que viertan sus aguas residuales directamente a cauce público se aplicará el canon de saneamiento a partir de una determinada fecha. Inicialmente se fijó esta en el 1 de enero de 2002 (D.T. primera, párrafo 1), pero con la modificación de la Ley 26/2003 se sitúa en el 1 de enero de 2004, a la vez que se cambia el concepto a *“usuarios que no viertan sus aguas residuales a un sistema de saneamiento y de depuración de titularidad pública”*.

3º.- NECESIDAD DE ACLARAR EL ACTUAL RÉGIMEN

La modificación de la Ley 6/2001 en lo relativo a la entrada en vigor del canon de saneamiento podría haber servido para racionalizar y aclarar el actual régimen, estableciendo un procedimiento gradual en la que las diversas situaciones irían confluyendo en el sistema general establecido por la Ley, cuyo artículo 49 instituye el canon de saneamiento como pieza básica para la financiación de los gastos de explotación, conservación, mantenimiento y, en su caso, construcción de las instalaciones de saneamiento y depuración previstas en la misma. Dichas situaciones, a efectos de aplicación del canon, son las siguientes:

1ª.- Existencia de instalaciones de depuración construidas:

- Por Ayuntamientos con sus propios medios, con una regulación específica para el de Zaragoza
- En ejecución del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales
- Por la Comunidad Autónoma

2º.- Aprobación de los Planes de Zona de Saneamiento y Depuración.

3º.- Realización de vertidos fuera de las redes públicas de saneamiento.

La exigencia de canon de saneamiento en las situaciones citadas en el anterior grupo primero responde a una de las necesidades que viene a cubrir el canon de saneamiento: financiar los gastos de explotación, conservación, mantenimiento de las instalaciones de saneamiento y depuración. En efecto, se trata de instalaciones que, construidas por una u otra vía, deben ser correctamente atendidas para conseguir un buen estado ecológico del agua, lo que requiere financiación; para ello, en las que ha construido la Comunidad Autónoma se dicta la orden de entrada en servicio para incorporar al municipio al régimen del canon y que su aportación contribuya al mantenimiento global de las instalaciones; en cambio, a los Ayuntamientos que ya las hubiesen construido y las venían manteniendo se deja cierta libertad temporal para incorporarse al canon de saneamiento, puesto que el fin principal de depuración de las aguas se cumple correctamente, aunque quedan sujetos a la condición de que en un determinado momento todos deberán confluir al sistema general de la Ley.

En cambio, su obligatoriedad en los demás casos tiene por objeto, además de satisfacer el principio de igualdad en la aplicación de los impuestos (las situaciones jurídicas individuales son iguales, pues el hecho imponible radica en la producción de aguas residuales domésticas o industriales, y no resulta lógico establecer distinciones en función de si en un municipio existe o no depuradora), obtener fondos para la construcción de nuevas instalaciones de saneamiento y depuración con el fin, indicado en el párrafo anterior y que se viene cumpliendo en los lugares donde ya existen depuradoras, de obtener un buen estado ecológico de las aguas y de sus ecosistemas asociados.

Si bien la entrada en vigor del canon de saneamiento en todo el territorio de la Comunidad Autónoma simultáneamente puede resultar técnicamente complicada, es razonable establecer un procedimiento gradual claro y una fecha límite para implantar el sistema de la Ley 6/2001, recogido en el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración, y garantizar su viabilidad. Fuera del mismo quedarían únicamente, de forma temporal y como excepción, aquellos municipios que depuren sus aguas residuales en instalaciones construidas con sus propios medios, por la razón expuesta anteriormente de que se cumple el objetivo de colaborar al buen estado ecológico de las aguas. En el resto de los casos, a partir de cierto momento deberá ser general la obligación de todos los residentes en el territorio aragonés de participar en la financiación del mantenimiento de las estaciones depuradoras y la construcción de otras nuevas mediante el canon de saneamiento.

4º.- DEFECTOS OBSERVADOS EN LA MODIFICACIÓN INSTRUMENTADA POR LEY 26/2003

La modificación de la Ley 6/2001 efectuada por la Ley 26/2003 no asume este planteamiento de ordenar el régimen de aplicación del canon de saneamiento y adolece de graves defectos sistemáticos. Se indican a continuación los fallos observados:

1º.- La disposición transitoria primera reproduce en su párrafo 1 el contenido de los párrafos 1 y 2 de la disposición adicional tercera sin establecer ninguna

modificación en esta última, de tal forma que ambas disposiciones vienen a decir lo mismo en los párrafos indicados.

2º.- La redacción del párrafo 5 de la D.T. primera, que sustituye la dicción anterior que se refería a “*los usuarios que viertan sus aguas residuales directamente a cauce público*” por la de “*usuarios que no viertan sus aguas residuales a un sistema de saneamiento y de depuración de titularidad pública*” adolece de cierta indefinición, pues si bien se supera la situación anterior en que podían reclamar la no aplicación del canon de saneamiento aquellos usuarios que efectuasen vertidos fuera de las redes municipales y también de cauces públicos (por ejemplo, mediante infiltración en el terreno) no queda claro si el canon ha de reclamarse solo a los usuarios que vierten fuera de las redes públicas de alcantarillado o se exigen conjuntamente las dos condiciones (verter a un sistema de saneamiento y de depuración). La primera interpretación continuaría dejando fuera del sistema del canon a todos los municipios que no dispongan de depuradora, que son muchos, con la consiguiente desigualdad en la aplicación del impuesto y falta de financiación para la construcción de nuevas instalaciones; en cambio, la segunda supondría una cláusula de cierre del sistema, al generalizarse el tributo: los que no vierten a un sistema de saneamiento y depuración de titularidad pública se incorporan por esta disposición al canon; junto a ellos están los usuarios que vierten en municipios donde ya rige este sistema, a los que se viene aplicando el canon u otro tributo local de forma temporal, y los que vierten fuera de las redes, ya sujetos con anterioridad. Dada la importancia económico financiera de optar por una u otra vía, debería quedar clara la intención de la Ley.

3º.- No se establece una cláusula de cierre que de forma clara y tajante determine la aplicación del canon de saneamiento a partir de cierto momento, señalando que las situaciones particulares derivadas de las circunstancias antes citadas (depuradoras anteriores, planes de saneamiento de zona, etc.) concluirán en la fecha que se establezca.

5º.- PROPUESTA DE MODIFICACIÓN

Por lo expuesto, se propone al Gobierno de Aragón que, en ejercicio de la iniciativa legislativa que le atribuye el artículo 15 del Estatuto de Autonomía, promueva una modificación de la *Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón* que, rectificando la efectuada por *La Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas*, sistematice adecuadamente y de forma clara los sucesivos hitos de entrada en vigor del canon de saneamiento en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, estimándose conveniente:

- Fijar una fecha concreta para la implantación, en el momento en que se considere adecuado, del canon de saneamiento de forma general, dando fin a las situaciones particulares recogidas en la disposición transitoria primera.
- Aclarar los conceptos para, en orden a garantizar la seguridad jurídica en la aplicación del impuesto, poder conocer sin que surjan

dudas quienes están sujetos al canon de saneamiento hasta ese momento definitivo y quienes no.»

La Diputación General de Aragón aceptó nuestras indicaciones y el artículo 43 de la *Ley 12/2004, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas* corrigió los defectos observados.

1.4.- Sugerencia al Gobierno de Aragón para que elabore un Proyecto de Ley por el que se regulen las especialidades procesales en materia de casación foral.

A fin de procurar la más adecuada preservación y protección del Derecho Civil de Aragón, nuestra Institución se dirigió al Gobierno de Aragón sugiriendo la elaboración de un Proyecto de Ley que regulase las especialidades procesales del recurso de casación foral en atención a las particularidades de nuestro Derecho privativo.

«**PRIMERO.**- En el camino emprendido por nuestra Comunidad Autónoma para desarrollar el Derecho civil propio al amparo del título competencial del art. 35.1.4 del Estatuto de Autonomía, la casación foral está llamada a protagonizar un papel de extraordinaria importancia. El legislador aragonés avanza en la renovación global de nuestro Derecho civil mediante la aprobación de leyes parciales (Ley de Sucesiones por Causa de Muerte, Ley de Régimen Económico Matrimonial y Viudedad) hacia el objetivo declarado de alcanzar un Cuerpo Legal del Derecho Civil de Aragón. Lejanos quedan ya los tiempos en los que el Derecho aragonés, aplicado con gran rigor técnico por Notarios, Registradores y Abogados, era ignorado, en muchas ocasiones, en el Foro. Como puede apreciarse en los informes sobre el estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés que anualmente publica nuestra Institución, cada año aumenta el número de resoluciones judiciales resolviendo conflictos en relación con las diferentes instituciones del derecho civil aragonés. En este marco, el recurso de casación foral es el instrumento que permite al Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en la cúspide de la organización judicial en el territorio, crear la jurisprudencia que ha de complementar el ordenamiento civil aragonés.

SEGUNDO.- El examen de las estadísticas oficiales del Consejo General del Poder Judicial pone de manifiesto el escaso número de asuntos que están accediendo a la casación foral aragonesa y, en consecuencia, la limitada influencia que está jugando el Tribunal Superior de Justicia en su misión de unificar la interpretación judicial del derecho aragonés. Si nos fijamos en el dato del número de sentencias civiles dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón comprobamos que fueron 5 en 1995, 4 en 1996, ninguna en 1997, 3 en 1998, 5 en 1999, 3 en 2000, 1 en 2001, 8 en 2002 y 4 en los tres primeros trimestres de 2003.

Las novedades de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil en la regulación del recurso de casación y, en particular, la introducción del “interés casacional” como elemento que, con independencia de la cuantía del asunto, permitiría abrir la vía casacional, no parece que hayan incidido significativamente en el número de asuntos civiles sometidos al conocimiento del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. No debemos olvidar en este punto la restrictiva interpretación que de las previsiones del art. 477 de la LEC realizó la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo reunida en Junta General de Magistrados celebrada el día 12 de diciembre de 2000, al limitar al acceso a la casación por la vía del “interés casacional” a aquellas sentencias dictadas en procesos declarativos sustanciados por razón de la materia, así como en procesos especiales, con exclusión de las recaídas en procesos declarativos seguidos por razón de la cuantía.

Debemos reconocer que la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón viene asumiendo una interpretación del marco legal favorable al acceso de los asuntos a la casación ya que en supuestos en que el procedimiento se sigue por razón de la cuantía, aunque ésta no alcance la suficiente para dar lugar al recurso de casación conforme a lo establecido en el art. 477.2.2º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Sala entiende que puede ser admisible el recuso si existe interés casacional (Autos de 19 de septiembre y 12 de diciembre de 2003 y 7 de enero de 2004, y en la sentencia de 31 de marzo de 2004). Sin embargo, no debemos obviar que las resoluciones citadas contienen todas ellas un voto particular discrepante que cita en apoyo de su tesis la interpretación restrictiva del Tribunal Supremo a la que hemos hecho referencia.

Sin desconocer que no es deseable un sistema en el que cualquier sentencia pudiera acceder a la casación sí que cabe preguntarse si no es posible una modulación de la actual regulación procesal del recurso de casación foral que permitiese proyectar su eficacia sobre un mayor número de asuntos. Por otra parte, se dotaría al sistema de una mayor seguridad jurídica pues, como hemos señalado, sobre el interés casacional el Tribunal Supremo mantiene una interpretación restrictiva y en la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón existe un criterio mayoritario no exento de discrepancia sobre la cuestión.

TERCERO.- El art. 149.1.6 CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de *“legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”*. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón reconoce en su art. 35.1.4ª la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la *“conservación, modificación y desarrollo...del Derecho procesal civil derivado de las peculiaridades del Derecho sustantivo aragonés”*. En relación con este marco de delimitación competencial el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de señalar (STC 121/1992, de 28 de septiembre), que las innovaciones procesales que las Comunidades Autónomas puedan realizar no se extienden a la regulación de *“la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, pues con la expresión ‘necesarias especialidades’ la Constitución tiene en cuenta tan sólo las que inevitablemente se deduzcan, desde el punto de vista de la defensa judicial, de las relaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Constitución”* (FJ 4; en el mismo sentido, SSTC 83/1986, de 26 de junio, FJ 3; 123/1988, de 23 de junio, FJ 2).

CUARTO.- Delimitado el marco constitucional de distribución de competencias en materia de legislación procesal debemos plantearnos si podrían las comunidades autónomas aprobar disposiciones legales regulando determinadas *“especialidades”* en la casación foral derivadas de las particularidades de su específico derecho civil. Así lo entendió en el año 1993 la Comunidad Autónoma de Galicia cuyo Parlamento aprobó la Ley 11/1993, de 15 de julio, sobre el recurso de casación en materia de Derecho civil especial (BOE núm. 271, de 12 de noviembre) que, invocando la escasa cuantía económica de los pleitos en los que se aplicaba el Derecho civil gallego, suprimió el requisito de la cuantía económica para acceder a la casación. Así el artículo primero de la Ley señalaba que eran *“susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia: a) Las sentencias definitivas pronunciadas por las audiencias provinciales de Galicia, así como, en su caso, las dictadas por los Juzgados de Primera Instancia y demás resoluciones a que se refiere la Ley de Enjuiciamiento Civil, siempre que produzcan excepción de cosa juzgada y cualquiera que sea la cuantía litigiosa”*.

QUINTO.- El Tribunal Constitucional en su Sentencia 47/2004, de 25 de marzo de 2004 (BOE núm. 99, de 23 de abril) ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley gallega al resolver el recurso que frente a la misma interpuso el Presidente del Gobierno por entender que infringía la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal (art. 149.1.6º CE).

El Tribunal Constitucional recuerda en su Sentencia (FJ 4º) que *“las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengán requeridas por éstas (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 121/1992, de 28 de septiembre, FJ 4;*

127/1999, de 1 de julio, FJ 5), correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas “necesarias especialidades” (STC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5)”.

Sin embargo, haciendo una interpretación más amplia que las anteriores, el Tribunal matiza los términos de la cláusula competencial del art. 149.1.6 CE al señalar (FJ 5º) que *“la necesidad a que ésta se refiere no puede ser entendida como absoluta, pues tal intelección del precepto constitucional dejaría vacía de contenido y aplicación la habilitación competencial que éste reconoce en favor de las Comunidades Autónomas”.*

En el FJ 6ª delimita el alcance constitucionalmente admisible de la normativa procesal autonómica al señalar que *“conviene advertir que la sola existencia del recurso de casación civil foral gallego, del que ha de conocer la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, no habilita sin más a esta Comunidad Autónoma para emanar una normación procesal que regule por completo y en su totalidad los presupuestos procesales y el procedimiento de tal recurso extraordinario, constituyendo por esta vía una regulación independiente y diversa de la legislación procesal del Estado, es decir, de la contenida en la Ley de enjuiciamiento civil, sino tan sólo, en los términos antes indicados, tendrá legitimidad constitucional aquella normativa autonómica que se halle justificada por la directa conexión entre lo que tiene de particular o peculiar el Derecho civil foral de Galicia y la especialidad procesal incorporada, que surge así como “necesaria” y encaminada, precisamente, a preservar y proteger, con el adecuado grado de intensidad y eficacia, el mencionado Derecho sustantivo y las particularidades que lo informan”.*

En el caso sometido a su consideración el Tribunal Constitucional entiende que, dada la escasa cuantía económica de los pleitos derivados de las instituciones civiles gallegas, *“si se aplicase el criterio de una cuantía mínima para el acceso a la casación foral, los derechos de los litigantes sobre materias del Derecho civil de Galicia podrían verse seriamente afectados, según arguye la representación del Parlamento de Galicia, con paralela repercusión de la competencia sustantiva sobre la autointegración del ordenamiento civil propio de Galicia, al no acceder a la casación la mayor parte de los litigios con fundamento en el específico Derecho gallego”.*

Concluye el Alto Tribunal señalando que, *“conforme a la doctrina constitucional que se dejó expuesta, debemos apreciar la existencia de una conexión o vinculación directa entre las particularidades del Derecho civil de Galicia (de sus diversas instituciones integrantes del específico Derecho gallego), y la especialidad procesal establecida por el inciso final del art. 1 a) de la Ley autonómica impugnada, en cuanto prescribe que son susceptibles de casación las Sentencias pronunciadas por las Audiencias Provinciales de Galicia “cualquiera que sea la cuantía litigiosa”, pues esta innovación procesal encuentra adecuada justificación constitucional en la competencia*

reconocida a dicha Comunidad Autónoma por el art. 149.1.6 CE, en relación con el art. 27.5 de su norma estatutaria, por lo que debemos declarar la constitucionalidad del referido inciso final.”

SEXTO.- Las anteriores consideraciones pueden ser trasladadas al caso de nuestra Comunidad Autónoma y, en consecuencia, el legislador aragonés podría modificar los requisitos procesales de acceso a la casación foral establecidos en la legislación estatal para *preservar* y *proteger* su Derecho foral posibilitando el acceso a la casación de un mayor número de asuntos. Se podría pensar en rebajar la cuantía - fijada hoy en ciento cincuenta mil euros en el artículo 477 de la LEC - o, incluso, en una regulación de la vía del interés casacional que incluya a las sentencias dictadas en procesos declarativos seguidos por razón de la cuantía.

Como ya hemos apuntado, no creemos que el sistema ideal sea aquel en que toda sentencia pueda acceder a la casación pues no parece razonable que cualquier asunto deba someterse a tres grados de enjuiciamiento jurisdiccional. Pero debemos reconocer las carencias de la actual regulación procesal que con el objetivo de evitar un colapso en el Tribunal Supremo reduce drásticamente el acceso de asuntos a la casación de los Tribunales Superiores de Justicia impidiéndoles la formación de una sólida doctrina jurisprudencial.

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, y en el ejercicio de mis funciones de defensa del Estatuto de Autonomía y de tutela del ordenamiento jurídico aragonés, he resuelto formular la siguiente

SUGERENCIA

Que en uso de la iniciativa legislativa prevista en el art. 15 del Estatuto de Autonomía el Gobierno de Aragón valore la conveniencia de presentar a las Cortes de Aragón un Proyecto de Ley que, a la vista de las consideraciones expuestas en esta Resolución y en el ejercicio de la competencia reconocida en el art. 35.1.4^a del Estatuto de Autonomía de Aragón, regule las especialidades procesales del recurso de casación foral en atención a las particularidades del Derecho civil propio de nuestra Comunidad Autónoma.»

El Gobierno de Aragón ha aceptado la Sugerencia.