

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE
MEDIO AMBIENTE
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN
Edificio Pignatelli
50004 ZARAGOZA**

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 mediambientales 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 sinnúmero 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 establece”*. 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 funcional. 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.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Recomendación formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

26 de Marzo de 2004

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE