

En Logroño, a 21 de junio de 2000, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros Don Pedro de Pablo Contreras, Don Joaquín Espert Pérez-Caballero, Don Jesús Zueco Ruiz y Don Antonio Fanlo Loras, siendo ponente éste último, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**25/00**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja en relación con el Anteproyecto de Ley de Saneamiento y Depuración de Aguas residuales de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Por la Consejería de Turismo y Medio Ambiente se ha elaborado un Anteproyecto de Ley de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. La nueva norma proyectada sustituirá a la Ley 7/1994, de 19 de julio, de saneamiento y depuración de aguas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada parcialmente por las Leyes 3/1996, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 1997, 4/1996, de 20 de diciembre, Modificadora de la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de tasas y precios públicos, saneamiento y depuración de aguas y 9/1997, de 22 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas.

## **Segundo**

La Ley 7/1994, de 19 de julio, fue desarrollada reglamentariamente por el Decreto 42/1997, de 22 de agosto, que aprueba el reglamento sobre el régimen económico, financiero y tributario del canon de saneamiento, cuyo Anteproyecto fue objeto de nuestro Dictamen 13/1997. En él recomendábamos, entre otras sugerencias relativas al contenido concreto de la norma reglamentaria, modificar la Ley reguladora para reforzar la cobertura legal de dicha figura impositiva.

## **Tercero**

El Anteproyecto de Ley ha sido sometido al trámite de información pública por espacio de 20 días al amparo de lo dispuesto en el art. 67 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Dicho plazo fue ampliado por otros 20 días mediante anuncio publicado en el BOR de 16 de noviembre de 1999.

## **Cuarto**

Se ha dado trámite de audiencia a un largo listado de asociaciones y entidades corporativas así como a distintas Administraciones Públicas. Han presentado sus alegaciones el Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja, la Federación Riojana de Municipios, la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente, el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, la Dirección General de Tributos y Tesorería de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica y la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

## **Quinto**

Dichas alegaciones han sido tenidas en consideración para la elaboración del Segundo y definitivo Anteproyecto existente en el expediente y que es el que ahora se somete a nuestra consideración.

## **Sexto**

Con posterioridad se han recibido las alegaciones de la Confederación Hidrográfica del Ebro y el dictamen del Consejo Económico y Social de La Rioja.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito fechado el 17 de mayo de 2000, registrado de entrada en este Consejo el 19 siguiente, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido por la Consejería de Turismo y Medio Ambiente.

### **Segundo**

Mediante escrito de 22 de mayo de 2000, registrado de salida el 23 siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito**

La competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen deriva de lo dispuesto en el artículo 98.1.a) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (en la redacción dada por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre), según el cual aquél dictaminará *«sobre la adecuación al Estatuto de la Comunidad Autónoma de La Rioja de todos los proyectos y proposiciones de la Ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General, a iniciativa de la Mesa de la Diputación General (ahora, tras la reforma del Estatuto de Autonomía, del Parlamento) o del Consejo de Gobierno»*.

De este precepto se infiere que la función del Consejo Consultivo, cuando su dictamen verse -como en este caso- sobre Anteproyectos de Ley, consiste, ante todo, en examinar la

adecuación de los mismos al Estatuto de Autonomía; lo cual , como hemos precisado desde el primero de nuestros dictámenes, *«ha de entenderse, más ampliamente, como adecuación también a las normas que constituyen el contexto en el que el Estatuto se desenvuelve, esto es, primero y esencialmente a la Constitución pero, igualmente, a las normas -integradas en el que ha dado en llamarse "bloque de la constitucionalidad" a las que aquél o ésta se remiten para delimitar definitivamente el ámbito de las potestades autonómicas o que, sin remisión expresa, pero por aplicación de imperativos constitucionales, sirven a este último objetivo»* (Dictamen 1/1996, fundamento jurídico Primero).

Como se decía en nuestro Dictamen 9/1996 (fundamento jurídico primero), *“en este punto, el análisis ha de centrarse en si tiene o no la Comunidad autónoma competencia para legislar en la materia de que se trate (haciendo aplicación, pues, del principio de competencia) y si, ello supuesto, ejercita la competencia de modo en todo conforme a los principios y preceptos de naturaleza material o sustantiva que contiene el Estatuto y sobre todo, la propia Constitución (haciendo entonces aplicación, en este segundo extremo, del principio de jerarquía)”*.

Sin embargo, esta delimitación legal de la actividad dictaminadora del Consejo Consultivo en el caso de los Anteproyectos de Ley no impide a este órgano examinar, en supuestos como el presente, cuestiones de oportunidad o, incluso, de técnica legislativa. En nuestro Dictamen 1/1996, cuya doctrina fue ratificada después en el Dictamen 6/1996, aclarábamos que hay que entender limitada nuestra función al estricto examen de la estatutoriedad únicamente en los casos en que lo sometido a nuestra consideración sean, en sentido estricto, proyectos y proposiciones de Ley, lo cual ocurre tan sólo, cuando los mismos nos sean remitidos por la Mesa del Parlamento de La Rioja.

Por el contrario, *“esas limitaciones en nuestra función no existen (...) tratándose de dictámenes que tengan por objeto Proyectos de Ley del Gobierno todavía no presentados al Parlamento de La Rioja, en cuyo caso cobra toda su dimensión y sentido tanto nuestra función consultiva como también la asesora «en todos los aspectos de la actividad de la Administración, no solo en el de legalidad», a la que se refiere la Exposición de Motivos de nuestra Ley reguladora y dentro de la que caben consideraciones de oportunidad e, incluso, las de técnica legislativa”* (Fundamento de Derecho primero, c) del Dictamen 6/1996). Con mayor razón hemos de reiterar esta doctrina cuando se trata, como ocurre en este caso, de un Anteproyecto pendiente de aprobación por el Gobierno.

## **Segundo**

### **Competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar una Ley de**

## **Saneamiento y Depuración de Aguas residuales de La Rioja**

### **A) Títulos competenciales que amparan la Ley proyectada.**

Como se afirma en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley sometido a nuestro dictamen, ésta “*se dicta al amparo de diversos títulos jurídicos recogidos en el Estatuto de Autonomía que, considerados en conjunto, prestan una apoyatura competencial indiscutible a la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

En efecto, como afirma la citada Exposición de Motivos, la competencia sobre «*obras públicas de interés para La Rioja*» (art. 8.uno.3) o la relativa a «*los proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos de interés para La Rioja*» (art. 8.uno.4), así como la competencia para dictar «*normas adicionales de protección del medio ambiente*», en desarrollo de la legislación básica del Estado (art. 9.11), sin olvidar otros títulos como la «*sanidad e higiene*» (art. 9.5), la «*ordenación del territorio*» (art. 8.uno.8), la «*pescas fluviales y la acuicultura*» (art. 8.uno.9) o «*la planificación, coordinación y auxilio a las Corporaciones Locales en materia de saneamiento de aguas residuales urbanas*», función, esta última, tradicionalmente realizada por el Estado y las Diputaciones Provinciales (art. 14), constituyen el fundamento para regular el saneamiento y depuración de las aguas residuales vertidas en el ámbito territorial de La Rioja, por la incidencia supramunicipal inherente a dicha actividad.

Como ha sido señalado, al amparo de esta competencia La Rioja ha aprobado la Ley 7/1994, de 19 de julio, desarrollada reglamentariamente por el Decreto 42/1997, de 22 de agosto, que tienen por objeto la previsión de un *Plan Director de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales* y el establecimiento de un *canon de saneamiento* y este título competencial ha sido expresamente reconocido por el *Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales 1995-2000*, aprobado por el Consejo de Ministros el 17 de febrero de 1995, en cuanto que condiciona la participación de la Administración del Estado en la financiación de obras hidráulicas de saneamiento a la implantación por las Comunidades Autónomas de un *canon de saneamiento* -en el plazo máximo de dos años a contar desde la firma del Convenio que deben suscribir la Administración de Estado con cada una de las Comunidades Autónomas- y a la aprobación de un *Plan Regional de Saneamiento*, realidades ambas cuyo marco jurídico, aunque insuficiente, ya existía en ese momento en La Rioja.

Ninguna duda suscita, por tanto, el título competencial que habilita a La Rioja para dictar la Ley proyectada que, como queda dicho, cuenta con el antecedente de la de 1994. La nueva Ley tiene en cuenta los cambios producidos en la normativa estatal básica, así como la experiencia y dificultades (organizativas y legales) advertidas en la aplicación del conjunto normativo actualmente vigente.

No obstante, en la redacción definitiva del Proyecto de Ley que apruebe el Gobierno, habrán de ajustarse las referencias normativas a los artículos del Estatuto de Autonomía, en la redacción dada tras la reforma de la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero. En efecto, las referencias numéricas de los artículos citados en la Exposición de Motivos del Anteproyecto ya no se corresponden con el contenido de dichos preceptos en el Estatuto de Autonomía, salvo la del artículo 9.5 («*sanidad e higiene*»), que se mantiene igual. Así y por el mismo orden de cita, el contenido del artículo 8.uno.3, es ahora el del 8.uno.14; el contenido del artículo 8.uno.4, es el del artículo 8.uno.17; el contenido del artículo 9.11, es ahora el del artículo 9.1; el contenido del artículo 8.uno.8, es ahora el artículo 8.uno.16; el contenido del artículo 8.uno.9, es el del artículo 8.uno.21; y el contenido del artículo 14, es ahora el del artículo 13.

#### **B) La Ley proyectada no invade competencias de los Organismos de cuenca.**

Las alegaciones formuladas por la Comisaría de Aguas del Ebro y por la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente plantean la cuestión de si el texto invade o no competencias de los Organismos de cuenca, que pasamos a examinar:

##### ***1) Análisis de la alegación formulada por la Comisaría de Aguas del Ebro.-***

A la vista de lo señalado debe considerarse falta de fundamento la alegación formulada por la Comisaría de Aguas del Ebro en cuanto que, señala, «*parecen ignorarse las competencias de la Confederación Hidrográfica del Ebro en lo que se refiere al otorgamiento de autorizaciones de vertido de aguas residuales*», ya que se ignora la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, cuyo art. 7 otorga a las Confederaciones la competencia para autorizar el vertido industriales a las redes de alcantarillado en las poblaciones menores de 20.000 habitantes. En efecto, según la Comisaría de Aguas, «*el Capítulo IV del Borrador estudiado, regula los vertidos prohibidos y tolerados, así como la autorización de los mismos. Sin embargo, no tiene en cuenta la competencia del Organismo de cuenca para poder exigir la autorización individualizada de determinados vertidos de carácter industrial, aunque se trate de vertidos a redes de alcantarillado (así lo recoge la OM de 23 de diciembre de 1986)*».

Esa alegación de falta de competencia se limita, por tanto, al art. 16 (*autorización de vertido*) y, por conexión, a los arts. 4.1.f) (*competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja*); 6. 1.d) y 4 (*competencias de los municipios y del Consorcio de Aguas en relación con los vertidos*). Asimismo se achaca un vicio de incompetencia al art. 21.1.f) referido a la *revocación de autorizaciones de vertido*.

A juicio de este Consejo Consultivo, el Anteproyecto de Ley respeta absolutamente

las competencias que, de acuerdo con el sistema constitucional en materia de aguas, corresponden a los Organismos de cuenca. Esto es, la norma proyectada en modo alguno desconoce las competencias atribuidas a las Confederaciones Hidrográficas en relación con las autorizaciones de vertidos que se realicen al dominio público hidráulico de sus cuencas y que son necesarias de acuerdo con el art. 92 de la Ley de Aguas, puesto que hay que entender que el art. 16, en relación con el 15, ambos del Anteproyecto, sólo se refieren a las autorizaciones de *vertidos industriales a las redes de alcantarillado, a los colectores o a las instalaciones de saneamiento*. No existe, pues, ninguna invasión competencial, pero esta afirmación requiere una explicación suficientemente razonada.

El problema competencial deriva del concepto de *vertido* plasmado en el citado art. 92 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, modificada por Ley 46/1999, de 13 de diciembre, a cuyo tenor *«se consideran vertidos los que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales así como en el resto del dominio público hidráulico...»*. Por su parte, el art. 245.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en desarrollo de aquél precepto legal, señala que *«a los efectos de este Reglamento, se entiende por vertido directo a cauce público el realizado inmediatamente sobre un curso de aguas o canal de riego, y por vertido indirecto el que no reúna esta circunstancia, como el realizado en azarbes, alcantarillado, canales de desagüe y pluviales»*.

De acuerdo con esta interpretación reglamentaria, los vertidos al *«alcantarillado»*, son un vertido *indirecto* a cauce público y, por tanto, competencia de los Organismos de cuenca correspondientes. Pero esa interpretación supondría que la autorización de cualquier vertido a la red de alcantarillado municipal, sea de naturaleza doméstica o industrial, sería en La Rioja competencia de los Organismos de cuenca. Y, lo que es más grave, conllevaría un vaciamiento de competencias tradicionalmente municipales, en relación con los servicios públicos locales de alcantarillado y depuración de aguas residuales.

La Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986 parece confirmar, pese a su ínfimo rango, este vaciamiento parcial de las competencias municipales, dado que, entre otras previsiones, establece la competencia de los Organismos de cuenca en relación con las autorizaciones de vertidos industriales a la red de alcantarillado municipal *cuanto el municipio no tenga más de 20.000 habitantes* (art. 7) pues, cuando tenga esta población o superior la competencia será municipal. La justificación de esta norma ha de buscarse en el criterio de capacidad de los municipios según techos de población que, al margen del juicio que merezca esta Orden Ministerial, tiene hoy su plasmación en las directrices para la determinación de las competencias locales (art. 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local).

Este sistema es el que ha venido aplicándose en la práctica, aunque diversas

Comunidades Autónomas (Cataluña, Madrid, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Navarra, Aragón), desde hace algunos años, han establecido regulaciones propias que han desplazado, en su ámbito territorial y con independencia de tener cuencas hidrográficas propias, la regulación de la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986.

Sin embargo, la indicada normativa no supone que con la Ley proyectada se produzca una invasión competencial alguna puesto que dicha Orden Ministerial sólo debe aplicarse si no existe normativa autonómica sobre la materia. Este *desplazamiento* es hoy posible en aplicación de la propia normativa básica estatal en la materia y de acuerdo con las competencias estatutarias asumidas por todas las Comunidades Autónomas. En efecto, el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas -dictado para transponer la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, sobre la materia y que constituye legislación básica al respecto, de acuerdo con su Disposición Final Primera- establece de manera indirecta que el alcantarillado es de titularidad exclusivamente municipal [art. 2.e)].

Además, establece que las Comunidades Autónomas determinarán, previa audiencia de los Ayuntamiento afectados, las aglomeraciones urbanas en que se estructura su territorio, estableciendo el ente público representativo de los municipios a los que corresponda, en cada caso, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este Real Decreto-Ley (art. 3). Adviértase que la norma básica deja un amplio margen de decisión para que cada Comunidad Autónoma, dependiendo de sus circunstancias poblacionales y de su mapa territorial local, establezca las mejores opciones organizativas ( como los propios municipios, las comarcas, las mancomunidades, consorcios u otras entidades de derecho público).

Entre las obligaciones explícitamente fijadas, está la construcción de sistemas colectores que conduzcan las aguas desde las redes de alcantarillado de titularidad municipal hasta las estaciones y el tratamiento secundario o adecuado según la población de la aglomeración. Otras han de entenderse implícitas, como es el caso, en lo que a este dictamen interesa, del control de los vertidos, particularmente, de los industriales a las redes de alcantarillado, dado que se ha establecido la necesidad de tratamiento previo de los mismos antes de su incorporación a las redes de alcantarillado (art. 8 del Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, dictado en desarrollo del Real Decreto-Ley 11/1995, y declarado también de naturaleza básica por su Disposición Final Primera).

Es a este nuevo marco básico al que las Comunidades Autónomas deben atender y así lo hace el Anteproyecto de Ley, mejorando muy notablemente las opciones organizativas y competenciales de la anterior Ley de 1994. En modo alguno puede examinarse su contenido a partir del sistema competencial plasmado en la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, como hace la Comisaría de Aguas del Ebro, puesto que esta norma cumple una función

supletoria, en tanto las Comunidades Autónomas no legislen por sí mismas.

Por lo demás, esa norma estatal, dado su ínfimo rango formal, merece un serio reproche de constitucionalidad en cuanto que parece contraria al principio de autonomía local, ya que la determinación de las competencias locales está reservada a la ley, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 25.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, como hemos recordado en nuestro anterior Dictamen 23/00 a propósito de la cédula de habitabilidad..

Esta interpretación en nada es contradicha por la nueva redacción dada al art. 93.4 de la Ley de Aguas tras su reforma por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. De acuerdo con este precepto : *«Las solicitudes de autorización de vertido de las entidades locales contendrán, en todo caso, un plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales. Las entidades locales estarán obligadas a informar a la Administración hidráulica sobre la existencia de vertidos en los colectores de sustancias tóxicas y peligrosas reguladas por la normativa sobre calidad de las aguas».*

En efecto, esta norma para nada altera el sistema competencial que hemos señalado. Únicamente, dada la diversidad autonómica existente en relación con el tema del control de vertidos a los colectores municipales y por razones de claridad y seguridad jurídica, el precepto exige que las solicitudes de autorizaciones de vertido que presenten las entidades locales a los Organismos de cuenca deben contener un *Plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales*. En modo alguno ello supone prejuzgar quién sea el órgano responsable de los mismos. Igual valoración debe hacerse de la obligación de información relativa a sustancias tóxicas. La norma legal, de naturaleza básica, no prejuzga las soluciones organizativas que pueden adoptar legítimamente las Comunidades Autónomas.

## **2) Análisis de la alegación presentada por la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente.-**

La alegación presentada por la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente, en relación con el art. 33 del Anteproyecto de Ley (Segundo Borrador), relativa a la definición del hecho imponible del canon de saneamiento, también podría ser interpretada desde una

perspectiva de posible invasión competencial.

Bajo esta cuestión técnica puede deducirse que se suscita un problema de doble imposición y, por conexión, una posible invasión del ámbito competencial de los Organismos de cuenca. En efecto, a la Subsecretaría le ofrece dudas la expresión «*vertido se realice directamente*» que pudiera ser interpretado como los vertidos directos a cauces públicos, sujetos al *canon de control de vertidos* del art. 105 de la Ley de Aguas y, por tanto, competencia de los organismos de cuenca. Sugiere, por ello, una redacción alternativa que salvaría el problema de la invasión competencial, aunque, advierte este Consejo Consultivo, dejaría sin gravar determinados consumos de agua.

Esta alegación suscita, en el fondo, la problemática de la doble imposición entre figuras tributarias estatales y autonómicas (circunstancia prohibida por el art. 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas) y la cuestión del entrecruzamiento de competencias materiales y tributarias del Estado y las Comunidades Autónomas, extremos de extraordinaria complejidad y sobre los que ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en Sentencias 37/1987 y 14/1998).

En el caso concreto sometido a nuestra consideración, baste recordar, de manera simplificada que, como ha señalado la doctrina tributarista y ha ratificado el Tribunal Constitucional en las citadas Sentencias, no existe doble imposición cuando se trata de la concurrencia de hechos imponible entre una *tasa* (esa es la naturaleza que corresponde al actual *canon de control de vertidos* estatal de acuerdo con el art. 105.1 de la Ley de Aguas) y un *impuesto*, como es el caso del *canon de saneamiento* previsto en el Anteproyecto de la Comunidad Autónoma de La Rioja que nos ocupa. Además, aunque lo hubiera, el problema podría obviarse a través del mecanismo de la deducción de la tasa de control de vertidos (que por su sistema de determinación siempre será menor) en la liquidación del canon de saneamiento.

En cuanto a la cuestión del entrecruzamiento de competencias materiales y tributarias, la alegación de la Subsecretaría podría interpretarse en el sentido de que la imposición del «*vertido directo*», que se manifiesta por el *consumo* de agua, podría acarrear la competencia material para la autorización del *vertido* a cauces públicos. Esa interpretación en clave competencial debe rechazarse puesto que, como queda señalado, en modo alguno, el Anteproyecto invade las competencias sustantivas de los Organismos de cuenca para el otorgamiento de las autorizaciones de *vertidos directos* a cauces públicos, tan sólo grava esos vertidos en cuanto que han *consumido* agua. Es palmario, como ha recordado el Tribunal Constitucional, que, desde la competencia tributaria autonómica, ejercida sobre una competencia material propia, no se puede invadir la competencia material del Estado (STC

46/1985).

Por esta razón, en cuanto que no hay doble imposición ni el gravamen de los vertidos directos supone desconocimiento de la competencia sustantiva de los organismos de cuenca, no debe aceptarse la alegación de la Subsecretaría que, además, dejaría sin gravar algunos consumos de agua, y por tanto, estimamos que la redacción del art. 33 del Anteproyecto debe dejarse como está.

### **Tercero**

#### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley.**

Como reiteradamente viene recordando este Consejo Consultivo, los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establecen la necesidad de cumplir ciertos trámites en la elaboración de proyectos de ley y disposiciones de carácter general.

La mayor parte de nuestras observaciones se han referido siempre al cumplimiento de estos trámites en relación con la elaboración de disposiciones de carácter general, advirtiendo de los problemas de inseguridad jurídica que pueden derivarse del incumplimiento de aquellos preceptos.

Hemos señalado, también que, tratándose de Anteproyectos de Ley, el incumplimiento de los mismos no produce semejantes consecuencias, dado que la posterior tramitación parlamentaria «sana», si pudiera hablarse en estos términos, las posibles deficiencias de elaboración previa. Por tanto, en el presente caso, el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 67 de la Ley 3/1995, tiene que ver más con un principio de orden y de racionalización de la actividad de la Administración y del Gobierno.

Adviertase, por lo demás, que, en rigurosos términos de interpretación jurídica, parece que no todos los trámites y actuaciones reguladas en los arts. 67 y 68 de la citada ley, sean aplicables a la elaboración de los Anteproyectos de Ley (caso, por ejemplo de los trámites de audiencia y de información pública), puesto que su finalidad, queda alzaprimada en el trámite de elaboración parlamentaria, al ser esta institución la representante de la voluntad de los ciudadanos de La Rioja. Ello hace más que aconsejable la reforma de estas

previsiones legales, para obviar las dudas interpretativas y cubrir sus lagunas.

Al margen de estas consideraciones, en la elaboración del Anteproyecto de Ley sometido a nuestro dictamen, se han cumplido de manera desigual los trámites y requisitos exigidos en los citados arts. 67 y 68.

En efecto, existe una *Memoria* relativa al marco normativo en el que se inserta, y en la que se justifica la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen. Su contenido, además, es plenamente coherente, con la amplia y pormenorizada Exposición de Motivos de la Ley, en la que se abunda en estos aspectos.

Adviértase, sin embargo, que -es una observación ésta de alcance general- la Memoria debe redactarse *al final* del procedimiento de elaboración, en cuanto que debe *«hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma»*. Además, como hemos señalado en anteriores dictámenes, la Memoria no debe limitarse a *enumerar* las consultas efectuadas sino que debe hacer una *valoración* somera del contenido de las alegaciones, explicando las razones por las que se han tomado o no en consideración en el Anteproyecto definitivo. Esta exigencia es menor, como hemos señalado, tratándose de un Anteproyecto de Ley y, además, debe modularse dependiendo de la naturaleza y contenido de las alegaciones, pero es conveniente que se haga, en cuanto que permitirá un mejor conocimiento del sentido y finalidad de la norma (*voluntas legislatoris* y *voluntas legis*).

En el expediente no figura el *Estudio económico de la norma*. Su existencia no es obligatoria siempre, como se deduce de la expresión *«en su caso»* utilizada en el art. 67.3. Esto es, basta que se diga -razonándolo- que no es necesario en el caso concreto de que se trate. Pero parece que no ocurre así cuando, como sucede en este caso, se trata de la modificación de una figura impositiva que ha de tener indudables repercusiones organizativas. La más evidente, la consolidación del Consorcio de Aguas y Residuos, como ente en el que se plasma el principio cooperativo entre la Administración regional y los municipios de La Rioja. Ambas realidades existen ya, pero resultan ahora extraordinariamente potenciadas, lo que, sin duda, ha de presentar contrapartidas presupuestarias cuya estimación sería aconsejable evaluar para la mejor programación de esta política pública de protección medioambiental a la que vienen obligadas estas Administraciones como consecuencia del Derecho de la Unión Europea.

Debe destacarse, por lo demás, que se ha cumplido de manera exhaustiva con el doble trámite de *audiencia a los interesados* y de *información pública*. Sin ser necesarios en el caso de los Anteproyectos de ley, como ha quedado señalado, este Consejo Consultivo reconoce el esfuerzo de publicidad y transparencia que se ha seguido en el procedimiento de elaboración, medida que favorecerá el proceso de conocimiento y aplicación de la futura ley.

Finalmente, debemos insistir, una vez más, en la conveniencia de numerar y fechar en el expediente de elaboración los distintos borradores del texto de la disposición y distinguir siempre el texto final que constituye el Anteproyecto que nos sea remitido para dictamen, ya que, al no hacerlo así, se producen confusiones en las referencias que las alegaciones e informes que van recayendo efectúan a los mismos.

## Cuarto

### Observaciones concretas al articulado

Las observaciones que este Consejo Consultivo considera deben hacerse tienen distinta naturaleza y alcance: Unas son debidas, fundamentalmente, a la reforma de la Ley de Aguas de 1985, aprobada por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, en cuanto que han modificado el régimen de la *autorización de vertidos* y el *canon de control de vertidos*; otras, son de técnica legislativa y tienen como objeto mejorar la calidad técnica de la norma.

En todo caso, este Consejo quiere destacar que el contenido de la ley merece un juicio favorable, no sólo por dotar de cobertura legal a una materia que estaba necesitada de ella, sino también por su calidad técnica, por las soluciones organizativas de tipo cooperativo por las que opta (Consortio de Aguas y Residuos) y por su concepción integral del ciclo del agua y de la protección del medio ambiente.

#### A) Observaciones derivadas de la reforma de la Ley de Aguas.

Como advertencia general, debe tenerse en cuenta que las modificaciones introducidas en el régimen jurídico de los vertidos (Capítulo II, del Título V), de la Ley de Aguas y la modificación del *canon de vertidos* que pasa a denominarse *canon de control de vertidos*, no suponen, en todos los casos, que dichos cambios hayan de recogerse en el Anteproyecto de Ley sometido a nuestro dictamen. La introducción de algunos de estos cambios, debe ser valorada en términos de oportunidad o, incluso de técnica legislativa.

- La Ley de Aguas, tras la reforma de la Ley 46/1999, ha introducido los conceptos de «estado ecológico...de las aguas» [art. 84.a)] o «buen estado ecológico de las aguas» (art. 92.2) como objeto de la autorización de vertidos. Incluso, en el segundo párrafo de este apartado, se recoge una definición del concepto de «buen estado ecológico». Sin embargo, en distintos artículos del Anteproyecto de Ley se habla, simplemente, de «buen estado de las aguas superficiales y subterráneas» (así, art. 1, párrafo 1 y art. 7.1).

Esta disparidad de denominaciones tiene un origen común en la *Propuesta de Directiva del Consejo de la Unión Europea por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas* (97/C 184/02), presentada por la Comisión el 15 de abril de 1997. En el sistema conceptual de la misma tienen acogida, tanto las expresiones utilizadas por la Ley de Aguas, como la del Anteproyecto de Ley. A la espera de la aprobación final de la Propuesta de Directiva, el centro directivo elaborador de la norma puede considerar la oportunidad de incluir el concepto de *«buen estado ecológico»*.

- En el **artículo 7.2** se habla de *«reutilización de las aguas»* como de uno de los principios que deben orientar la actividad pública en materia de saneamiento y depuración. En el art. 101 de la Ley de Aguas, reformado, se establece el régimen jurídico de la reutilización. Alega la Comisaría de Aguas del Ebro que la Comunidad de La Rioja debe sujetarse a lo dispuesto en el referido artículo. Ello va de suyo, pero no hace falta modificar dicho precepto, puesto que es una mera formulación de un principio que para nada afecta al régimen jurídico aplicable.

- En el **artículo 8.2.e)** se hace referencia a las normas de calidad y objetivos ambientales. Ahora el art. 92.2 de la Ley de Aguas se refiere a *«las normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión establecidas reglamentariamente en aplicación de la presente Ley»*. Pudiera parecer que el Anteproyecto debiera ajustarse a la Ley de Aguas, no obstante la terminología del Anteproyecto es plenamente respetuosa con el sentido que esas expresiones tienen en la Propuesta de Directiva-marco. Es más, el contenido del art. 92.2 de la Ley de Aguas no deja de ser redundante pues las características de emisión e inmisión son, en sentido estricto, *normas de calidad*. Tal vez, debiera valorarse la oportunidad de recoger la fórmula empleada por la Ley de Aguas, aunque, como queda dicho, no añade nada nuevo.

- En el **artículo 14** se regula el régimen de los *vertidos prohibidos y tolerados*, terminología que, expresamente, no utiliza la Ley de Aguas pero este sistema sólo en apariencia se aparta del establecido, tras la reforma de 1999, en la Ley de Aguas. En efecto, ahora se establece la prohibición general de contaminación, salvo que se tenga autorización, pero, en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, se establece materialmente esta distinción (art. 254), aunque no se emplee esa misma terminología, que tiene su origen en la Directiva 74/464/CEE, de sustancias peligrosas (la *Lista I* o *«negra»*, de *sustancias prohibidas* en los vertidos y la *Lista II* o *«gris»* de *sustancias admitidas o toleradas* en la autorización dentro de unos determinados límites). La terminología de vertidos *«prohibidos»* y *«tolerados»* ha sido empleada, por lo demás, en la Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento, de la Comunidad Autónoma de Madrid.

En todo caso, sería oportuno que, para mayor claridad, se incluyera al final de la

primera frase del apartado 2, relativo a los vertidos tolerados, lo siguiente «y permita alcanzar un buen estado (ecológico) de las aguas, de acuerdo con las normas de calidad y los objetivos ambientales que resulten aplicables».

Por lo demás y en relación con este precepto, el *Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja* alega que la incorporación a la Ley de los *Anexos 1 y 2*, de contenido técnico, introduce excesiva rigidez en unas materias necesitadas de constantes cambios y que, por ello, son más propias de los reglamentos. Debe decirse que el propio art. 14 deslegaliza la materia en cuanto que permite su posterior modificación por simple reglamento. En todo caso, debe valorarse la oportunidad de eliminar la parte del contenido del *Anexo 1* en la que se enumeran, a título ejemplificativo, una serie de sustancias y productos cuyo vertido está prohibido, dejando en el cuerpo de la Ley la primera parte de dicho Anexo.

No habría inconveniente en remitir directamente el contenido del *Anexo 2* a disposiciones reglamentarias. Ahora bien, en relación con ese Anexo 2, debe tenerse en cuenta la reciente aprobación del Real Decreto 996/2000, de 2 de junio, - tan reciente que ha sido publicado mientras este expediente se encontraba en fase de estudio en este Consejo Consultivo-, por el que se fijan objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes y se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

Como se afirma en su Exposición de Motivos la finalidad de esta norma, es establecer, en aplicación de la Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo, objetivos de calidad para sustancias incluidas en la *Lista II o «gris»* de la citada Directiva. Esos objetivos o valores no se habían fijado hasta la fecha y los planes hidrológicos, aprobados por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, tampoco lo han hecho. El nuevo Real Decreto los fija, con la peculiaridad de que esos valores serán aplicables siempre que en los planes hidrológicos o, advierte este Consejo Consultivo, otras normas incluido el *Anexo 2* de este Anteproyecto, no se hayan fijado para esas sustancias otros valores más exigentes.

Los valores fijados por el nuevo reglamento estatal deben tenerse en cuenta, puesto que se refieren a sustancias que están incluidas en el *Anexo 2* del Anteproyecto de Ley en algunos casos con valores diferentes. Adviértase, no obstante, que en el *Anexo 1* del Real Decreto 995/2000, los valores de los objetivos de calidad de dichas sustancias preferentes se fijan en *valor medio anual*. Este es un aspecto importante, de extraordinarias repercusiones económicas para el sector industrial, que deberá ser tenido en cuenta puesto que nada se dice en el Anteproyecto de si los valores-límite de emisión de su *Anexo 2* se refieren a valores instantáneos o a medias mensuales, anuales o de otro tipo.

De otra parte, el *Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de La Rioja* alega que existe una disparidad de valores-límite de emisión de vertidos a las redes de

alcantarillado, colectores e instalaciones de saneamiento, si se comparan los establecidos en el Anexo 2, con los de la normativa estatal y la Ordenanza del Ayuntamiento de Logroño. A este respecto, en primer lugar, debe advertirse que, en la normativa estatal, no existen valores-límite de emisión a la red de alcantarillado (*vertidos indirectos*), dado que siempre se refieren a valores de *vertidos directos* al dominio público hidráulico. Esta simple constatación puede ser explicativa, por sí sola, de esa disparidad de valores. En todo caso, deberá tenerse en cuenta si los valores establecidos en el Anexo 2 permiten, tras el posterior proceso depurador, cumplir las normas de calidad y los objetivos ambientales que resulten aplicables en cada caso.

-En el **artículo 16.3** se establece que *«las autorizaciones de vertidos tendrán una duración de cuatro años y serán renovables sucesivamente, previa la oportuna comprobación del cumplimiento de las condiciones impuestas»*. El criterio de la temporalidad de las autorizaciones de vertido había sido introducido por vía reglamentaria (primero para los vertidos a aguas subterráneas -art. 250.3, del Reglamento del Dominio Público hidráulico, reformado por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre- y luego para todas las autorizaciones por el Real Decreto 484/1985, de 7 de abril). Ahora, el art. 93.2 de la Ley de Aguas establece un *«plazo de máximo vigencia de cinco años renovables sucesivamente siempre que cumplan las normas de calidad y objetivos ambientales exigibles en cada momento»*.

La norma del Anteproyecto se ajusta a la Ley de Aguas. Es más, el plazo de cuatro años viene impuesto en la Directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979, de vertido de sustancias peligrosas en aguas subterráneas y esta norma es de aplicación preferente. En todo caso, el plazo máximo de cinco años permite una menor carga de trabajo administrativo que debe ser oportunamente valorado, modificando, en su caso el Anteproyecto.

Sí que sería conveniente, añadir al último párrafo del apartado 3 el inciso: *«previa la oportuna comprobación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de las normas de calidad y objetivos ambientales que resulten aplicables en cada momento»*.

-En relación con el **artículo 40**, debe tenerse en cuenta que el nuevo art. 105 de la Ley de Aguas ha modificado el sistema de determinación de la cuantía del canon de control de vertidos. Entre otras consecuencias, ello supone la desaparición del coeficiente K y la derogación del Anexo al Título IV del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. En ese Anexo está el origen - en función del grado de tratamiento necesario, de la naturaleza del vertido (urbano/industrial) y de la clase de actividad- de los coeficientes K1, K2 y K3. Ello suponía un complejo sistema de cálculo del canon. Ahora, la Ley de Aguas ha reformado el sistema, simplificando extraordinariamente su determinación y, por tanto, las tareas de gestión de la tasa. Por ello, el centro directivo elaborador de la norma podría valorar si ese

cambio de la legislación de aguas podría hacer aconsejable modificar el sistema de determinación de la cuota tributaria, con vistas a su simplificación.

-En cuanto a la **Disposición Final Quinta**, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el art. 105 de la Ley de Aguas, el *canon de vertidos* ha pasado a denominarse *canon de control de vertidos*, con naturaleza de *tasa*. No obstante, el *canon de vertidos* continuará aplicándose hasta el 31 de diciembre de 2000 (Disposición Transitoria Única de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre). Debiera sustituirse, pues, la mención que figura al *canon de vertidos* por la de *canon de control de vertidos*. Por lo demás, téngase en cuenta que la reforma del *canon de control de vertidos* responde a otra concepción que difícilmente permitirá el establecimiento de convenios como los que hasta el momento presente se han firmado entre el Ministerio de Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas, para la gestión del *canon de vertidos*.

#### **B) Observaciones de técnica legislativa.**

- **Artículo 14. 3.** No parece suficientemente claro. Quedaría mejor redactado de la siguiente manera: «*Las características técnicas y el vertido de los sistemas de saneamiento individual a las redes de alcantarillado, colectores generales o instalaciones de saneamiento se regularán reglamentariamente*».

- **Artículo 16.1.** El dictamen del Consejo Económico y Social señala la conveniencia de clarificar el reparto competencial en relación con las autorizaciones de vertidos industriales, recogido en este precepto. Debe advertirse que la triple referencia a la Administración regional, a los municipios o al Consorcio es inevitable en el Anteproyecto, dado que, en abstracto, las tres Administraciones pueden ser competentes. La individualización de la competencia dependerá del caso concreto, de las previsiones del *Plan Director de Saneamiento* y de la titularidad de las instalaciones donde se realice el vertido. Esa individualización, atendiendo a la planta local de La Rioja, no es posible hacerla en la misma Ley. Adviértase que la indeterminación legal debe resolverse a través del *Plan Director*. Por lo demás, la autorización de *vertido directo* que debe solicitar el Municipio titular del servicio o el ente público representativo, debe incluir, por mandato ahora del art. 93.4 de la Ley de Aguas un *Plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales*, que tiene como finalidad - lo hemos señalado con anterioridad-, clarificar el sistema de responsabilidad y competencia en la materia, esto es, que se tenga constancia de quién es el responsable del control de los vertidos industriales a las redes de alcantarillado y saneamiento.

- **Artículo 23 b).** El informe del Consejo Económico y Social considera imprecisa la redacción de este precepto. La redacción del apartado ganaría en seguridad jurídica añadiendo

el adjetivo «industriales»: «*el incumplimiento del deber de comunicación de los vertidos industriales no sujetos a autorización*».

- **Artículo 27.2.** Debe mejorarse su redacción puesto que, si ha recaído sentencia penal o se han sobreesido las diligencias penales, éstas ya han concluido por lo que no han de servir de referencia para la aplicación del término. Además, en vez de «*interrumpido*» debe decir «*suspendido*», en cuanto que se refiere al procedimiento, para evitar cualquier confusión con la reanudación o inicio de los plazos.

- **Artículo 27.2.** No se entiende bien a qué se refiere la «*caducidad de las infracciones*», salvo que se trate de la caducidad de la acción para incoar procedimiento sancionador que está sometida a plazo de caducidad en alguna legislación especial. Como quiera que en el Anteproyecto no se contempla esta posibilidad, debe suprimirse la misma.

- En las **Disposiciones Transitorias** no se ha previsto el régimen aplicable a los vertidos industriales que se realicen en el momento de entrada en vigor de la Ley. Va de suyo que el nuevo régimen se aplica a los vertidos que se realicen a partir de la entrada en vigor. Por ello ha de incluirse un régimen de legalización para los vertidos industriales actuales a las redes de alcantarillado. Bastaría una disposición semejante a la siguiente:; «*Los titulares de los vertidos de aguas industriales que se realicen a las redes de alcantarillado, colectores generales o instalaciones de depuración en el momento de entrada en vigor de la Ley, para su legalización, habrán de presentar la solicitud a que se refiere el art. 15 en el plazo de tres meses. La solicitud se presentará ante la Administración titular del sistema de saneamiento*».

- **Concordancias de artículos.** Las referencias y concordancias que se hacen en el articulado del texto definitivo del Anteproyecto de Ley (Segundo Borrador) que se nos ha remitido y sobre el que versa este dictamen se corresponden, sin embargo, con las del Primer Borrador y, por tanto, deben subsanarse. Hemos detectado las siguientes discordancias:

-El **art. 16.2.a)** se remite a los arts. 37.3 y 39.2, cuando debieran citarse el 40.3 y el 42.2

-El **art. 22.2** se remite al art. 42, cuando debiera citarse el art. 45.

-En el **art. 40-5** se remite a los arts. 38.2 y 39, cuando debieran citarse los arts. 41.2 y 42.

-El **art. 42** se remite al art. 37, cuando debiera citarse el art. 40.

-La **Disposición Transitoria Tercera** se remite al art. 37.3, cuando debiera citarse el art. 40.3.

-La *Disposición Transitoria Quinta* se remite al art. 41, cuando debiera citarse el art.

44

## CONCLUSIONES

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para aprobar la Ley proyectada, cuyo Anteproyecto se ajusta al bloque de la constitucionalidad. Deben, no obstante, ajustarse las referencias estatutarias a los preceptos correspondientes tras la redacción dada por la Ley Orgánica 2/1999.

### **Segunda**

Deberá elaborarse un estudio económico de la aplicación de la norma referido, en particular, a los efectos económicos derivados de las peculiaridades organizativas que exige la misma.

### **Tercera**

Deben tenerse en cuenta las observaciones concretas hechas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este Dictamen

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.