

En Logroño, a 4 de septiembre de 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

106/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Ilma. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, sobre proyecto de Decreto por el que se regula el por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2007-2015 de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2007-2015 de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El procedimiento se ha iniciado por Resolución de la Directora General del Agua de la referida Consejería, de fecha 16 de junio de 2008, en virtud de las funciones que tiene atribuidas por el art. 8.2.7, b) para la *“resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General”* del Decreto 71/2007, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, norma reglamentaria que, entre otras, le atribuye la función de *“elaboración, coordinación y seguimiento de planes programas de saneamiento y depuración de aguas residuales”* [art. 8.1.4.i) del citado Decreto]. Todo ello en conexión con el art. 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que establece que *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

A la Resolución de inicio se acompaña una Propuesta de Decreto, datada el 3 de junio de 2008, a la que se adjunta como Anexo un *“Resumen del Plan Director de saneamiento y depuración 2007-2015 de la Comunidad Autónoma de La Rioja”* y una

“Memoria Ambiental de la Revisión del Plan Director de Saneamiento y Depuración 2007-2015 de la Comunidad Autónoma de La Rioja”.

Asimismo, se adjunta un Informe sobre la necesidad y oportunidad de elaborar el Decreto por el que se aprueba el Plan Director referido, suscrito por el Jefe de Servicio de Planificación Hidráulica, el 16 de junio, que comprende las siguientes partes: marco normativo y justificación de su oportunidad; estructura y contenido; disposiciones afectadas y tabla de vigencias; estudio económico; trámites realizados.

El Secretario General Técnico, mediante Resolución de 1 de julio de 2008, declara formado el expediente y ordena continuar la tramitación del referido Decreto y, en esa misma fecha, se redacta una Memoria inicial.

El 11 de julio de 2008, emite informe el Letrado de los Servicios Jurídicos, que contiene unas consideraciones generales (competencia de La Rioja; alcance y contenido; cumplimiento de trámites) y consideraciones concretas.

El 18 de julio de 2008, el Secretario General Técnico redacta la Memoria final explicativa el *iter* procedimental seguido en la elaboración del Decreto proyectado y se adjunta un Segundo Borrador de Decreto, sin data, que recoge las observaciones planteadas por los Servicios Jurídicos.

Antecedentes de la consulta

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

De acuerdo con las Memorias justificativas (inicial y final) y la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto, su aprobación se realiza en aplicación de lo dispuesto en los arts. 8 a 11 (en particular, el 9) de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y

depuración de aguas residuales, preceptos relativos al citado Plan Director de Saneamiento y Depuración, a su elaboración y aprobación (que corresponde al Gobierno de La Rioja), a su actualización y revisión, así como a los efectos de su aprobación.

Este es, en consecuencia, el marco normativo, que sirve de cobertura y, a la vez, es el parámetro de legalidad de la norma proyectada.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, “*el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia*”.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, con fecha 16 de junio de 2008, por la Directora General del Agua, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, en virtud de las funciones que le reconoce el art. 8.1.4. i) en relación con el art. 8.2.7.b) del Decreto 71/2007, de 17 de julio.

La iniciación del procedimiento ha sido pues correctamente realizada, delimitándose el objeto del mismo y su encomienda al Servicio de Planificación Hidráulica de la Consejería.

Cuestión distinta, si se examina detenidamente la documentación, es la diferenciación entre el procedimiento de *revisión* del Plan Director de Saneamiento y Depuración y su evaluación ambiental (que se inició un par de años antes, de acuerdo con las previsiones del art. 10 de la Ley 5/2000) y el procedimiento de *elaboración* del Decreto que aprueba el Plan, que –obviamente– sólo puede iniciarse una vez concluida la

elaboración del Plan, de acuerdo con los trámites establecidos en el art. 9 de la Ley 5/2000.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En este caso, se ha cumplimentado debidamente las exigencias del art. 34, habiéndose redactado un Borrador de Proyecto de Decreto y una Memoria Justificativa inicial (el Informe redactado el 16 de junio de 2008) que establece el marco normativo, la necesidad y oportunidad, estructura y contenido de la norma, las disposiciones afectadas, el estudio económico y los trámites e informes preceptivos establecidos referidos al Plan en sí mismo, así como a la fase de consultas de la evaluación ambiental e información pública del Plan.

En cuanto al Estudio económico, la Memoria justificativa se remite al análisis económico-financiero en que se han cuantificado todas las inversiones previstas, se ha elaborado un modelo para garantizar la viabilidad de su financiación (epígrafe 7 del Resumen del Plan, págs. 31-32, y epígrafe 11 del Plan, págs. 105-110). Este estudio económico es una exigencia, además, de lo dispuesto en el art. 8.3.h) de la Ley 5/2000 que incluye, entre las determinaciones del Plan Director, *“el estudio económico razonado de los costes de explotación y, en su caso, de construcción de las instalaciones, que sirva de base para la determinación de la cuantía del canon de saneamiento”.*

C) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la

Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La Secretaría General Técnica, mediante Resolución de 1 de julio de 2008, ha cumplimentado debidamente el trámite y ordena la continuación de la tramitación del mismo y relaciona los informes necesarios que deben cumplimentarse.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no estaba contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla sustituye, pero en cuya obligatoriedad —fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella— había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos:

a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley.

b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, los preceptivos trámites de información pública y consultas a realizar para la elaboración del Plan y de la evaluación ambiental estratégica del Plan, previstos, respectivamente, en el art. 9 de la Ley 5/2000 y en la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los

efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (parcialmente transpuesta por la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de La Rioja), incorporada al Derecho español por la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, se han realizado coordinadamente, como se justifica en las páginas 61 a 68 del expediente. Así consta en cuanto el expediente relativo a la Memoria ambiental del Plan (folios 39 a 48), y en relación al propio Plan (folios 52 a 57).

Cuestión distinta es que el Proyecto de Decreto de aprobación del Plan haya sido sometido al trámite de audiencia de los interesados, que formalmente no lo ha sido, por entender seguramente el Centro directivo actuante que ya lo había sido doblemente el Plan y la Memoria ambiental del Plan. No obstante ello, este Consejo Consultivo entiende que son cosas distintas y la necesidad de someter el Decreto de aprobación a trámite de audiencia dependerá del contenido normativo innovador que ofrezca el referido Decreto respecto del propio Plan. Si el Decreto se limita a aprobar el Plan, es obvio que no son necesarios nuevos trámites de audiencia o información pública. Pero, si el Decreto aprobador recoge previsiones de carácter normativo no contempladas en el propio Plan, sería necesario dicho trámite. En el presente caso, esa circunstancia pudiera concurrir en el artículo 3 (finalidad), artículo 7 (delimitación de aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales en la Comunidad Autónoma de La Rioja) y la Disposición Final Primera, pero, con independencia de las consideraciones que hagamos en su momento sobre el concepto de “aglomeraciones urbanas” y su referencia a los municipios o sólo a los “núcleos de población”, ello puede entenderse incluido en la definición de “aglomeraciones” que figura en la página 17 del Plan y los fines recogidos en el citado artículo 3 no hace sino reproducir principios, reglas y disposiciones recogidas en la legislación de aguas aplicable (normativa europea, estatal y autonómica).

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

- “1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.*
- 2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*
- 3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.*

Como ya hemos advertido, deben diferenciarse los informes y dictámenes relativos al Plan Director y a la evaluación ambiental del Plan, cuyo cumplimiento consta debidamente justificado, de los informes necesarios para la elaboración del Proyecto de Decreto que aprueba el Plan. En este caso, los únicos informes y dictámenes preceptivos son los de los Servicios Jurídicos y de este Consejo Consultivo, ambos debidamente cumplimentados.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que procederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

Existe una Memoria final explicativa el *iter* procedimental seguido por la norma proyectada que, no obstante la simplicidad y economía de actuaciones practicadas, cumple adecuadamente con las exigencias establecidas.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar el Decreto proyectado y respeto al principio de jerarquía normativa.

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar el Decreto por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2007-2015 no admite discusión, al estar prevista en el art. 9 de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y depuración de aguas residuales, la atribución al Gobierno de La Rioja de tal potestad, y al haberse aprobado dicha Ley en el ejercicio de competencias asumidas por el Estatuto de Autonomía de La Rioja, de las que se deja expresa constancia en la Exposición de Motivos del Decreto proyectado.

Cuarto

A) Observaciones generales al proyecto de Decreto.

La cuestión principal que suscita el Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es de orden formal, y a ella hace referencia el informe de los Servicios Jurídicos. En efecto, el art. 9.5 de la Ley 5/2000, dice literalmente que: *“el Gobierno de La Rioja, previa consideración de las alegaciones presentadas, aprobará definitivamente el Plan. El acuerdo de aprobación del Plan, así como todas sus determinaciones de carácter normativo se publicarán en el Boletín Oficial de La Rioja”*.

El precepto se refiere a un “acuerdo” del Gobierno, lo que haría innecesaria la utilización del Decreto y la tramitación del procedimiento de elaboración de los reglamentos. El art. 28.3 y 4 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, señala que: *“las decisiones del Consejo de Gobierno adoptará la forma de Decreto en los siguientes supuestos: a) cuando recojan disposiciones administrativas de carácter general. b) cuando recojan nombramientos, ceses, concesiones de honores y distinciones y otros análogos. 4. En los restantes casos, las decisiones del Consejo de Gobierno adoptarán la forma de Acuerdo”*.

Pues bien, aunque el art. 9.5 hable de “acuerdo de aprobación”, ello no determina que la forma deba ser el “acuerdo” al que se refiere el art. 28.4 de la Ley 8/2003, sino que habrá de considerarse el contenido de la decisión del Gobierno. Si, como sucede en el presente caso, es patente el contenido normativo, la forma que debe adoptar la “decisión” del Gobierno no es otra que la del “Decreto”, con todas las consecuencias que se derivan de esta calificación en cuanto al procedimiento de elaboración.

B) Observaciones concretas al articulado.

1. Título del Decreto. Habrá de considerarse el mantenimiento del plazo temporal del Plan Director, pues, aprobándose en el 2008, parece inconsecuente que se refiera al período 2007-2015. Esta retroactividad en planes de actuación carece de sentido y parece recomendable que el plazo de referencia sea el de 2008-2015. En consecuencia, debieran acomodarse todas aquellas referencias que se hacen en la Exposición de Motivos y en el articulado al plazo temporal de vigencia.

2. Contenido de la Exposición de Motivos: El Centro directivo elaborador de la norma debe valorar la conveniencia de simplificar el texto, evitando reiteraciones y recogiendo únicamente aquellas consideraciones que sirven para comprender el contenido y alcance de la norma.

3. Artículo 3.c): En el mismo sentido de las consideraciones hechas por el informe de los Servicios Jurídicos, este precepto debe excluir aquellas referencias carentes de

sentido en La Rioja (se han suprimido la de las “aguas costeras”, pero se mantiene la de las “aguas de transición”, menciones ambas que ciertamente tienen sentido referidas al ámbito objetivo de la Directiva Marco del Agua -2000/60/CE-, pero de las que carece La Rioja. Para evitar equívocos, este Consejo Consultivo recomienda suprimir la siguiente parte del precepto “...viéndose reforzado el marco ... y las aguas subterráneas”, pues, nada añade al sentido de dicho apartado.

4. Artículo 7: Si, en el apartado 1, se define la **aglomeración urbana** como “la zona geográfica formada por uno o varios **municipios**, o por parte de uno o varios de ellos, que, por su población o actividad económica, constituya un foco de generación de aguas residuales que justifica su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final”, no es coherente que, en el apartado 2, se utilice un concepto distinto de *aglomeración*, pues éstas quedan constituidas como “cada uno de los **núcleos de población** de la Comunidad Autónoma de La Rioja”. El término “municipio” no es equivalente a “núcleo de población”, pues puede darse el caso de que en un municipio (en su término municipal) existan varios núcleos de población aislados, si bien, en todo caso, el ente público obligado al cumplimiento de las responsabilidades en materia de saneamiento es el “municipio”, como dice correctamente el art. 7.3 del Proyecto de Decreto.

Es cierto que el art. 7.1 del Proyecto de Decreto tiene su origen en la definición de “aglomeración urbana” recogida en el art. 2.d) del Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, norma estatal de naturaleza básica, Y este precepto básico permite considerar “aglomeración urbana” a un “núcleo de población” (que es parte de un municipio, pero no la totalidad del municipio, mejor, del término municipal). Pero lo que no puede hacer la norma riojana es reproducir literalmente el concepto básico para, a continuación, optar por un significado restrictivo distinto (núcleo de población). Si el concepto de aglomeración quiere limitarse, por razones de “racionalidad y eficiencia económico-administrativa de los sistemas de depuración necesarios para alcanzar los objetivos de calidad establecidos por el Plan Director”, a cada núcleo de población (con las excepciones expresas previstas en el Plan que incluyan a varios núcleos), así debe establecerse con carácter general y ello es perfectamente legítimo dado el tenor literal de la norma básica estatal. Pero carece de sentido utilizar simultáneamente dos sentidos contradictorios del término “aglomeración urbana”. Si se opta por el significado restringido (núcleos de población), sería innecesario retocar la frase final de la Disposición Final Primera. Modificación Normativa. Caso de que se mantenga la actual redacción del art. 7.1, sería necesario ajustar el apartado 2 y la citada Disposición Final Primera.

Sea cual sea la opción elegida del significado de aglomeración urbana, en ningún caso habrá de modificarse el tenor literal del art. 7.3 del Proyecto de Decreto, pues, como queda señalado, siempre será el “municipio” el ente público obligado al cumplimiento de

las responsabilidades en materia de saneamiento, aunque, en el término municipal existan varios “núcleos de población”.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Segunda

El proyecto de Decreto es conforme al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las recomendaciones de técnica legislativa hechas en el Fundamento de Derecho Cuarto, al objeto de mejorar su calidad técnica.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero