

En Logroño, a 14 de septiembre de 2021, 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

34/21

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Sostenibilidad y Transición Ecológica en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 39/2018, de 2 de noviembre, que aprobó el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2016-2027 (PSD'16-27) de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Preliminar

En el presente dictamen empleamos las siguientes **siglas y abreviaturas**:

-ap/s.= apartado/s (de un precepto o disposición).

-Art/s.= Artículo/s.

-BOR= Boletín Oficial de La Rioja.

-CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.

-CCAA= Comunidades Autónomas.

-CCR= Consejo Consultivo de La Rioja.

-CE= Constitución española.

-Consejería actuante= Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

-D.= Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.

- DA= Disposición/es Adicional/es.
- DD= Disposición/es Derogatoria/s.
- Decreto 39/2018= Decreto 39/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2016-2017, de la CAR.
- Decreto 48/2020= Decreto 48/2020, de 3 de septiembre, por el que se estableció la estructura orgánica de la Consejería actuante.
- DF= Disposición/es Final/es.
- DGCARH= Dirección/Director General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos de la CAR.
- DGSJ= Dirección General de los Servicios Jurídicos de la CAR.
- EAES= Evaluación ambiental estratégica simplificada.
- EAR '99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente en su redacción de 1999.
- FJ= Fundamento Jurídico.
- IAE= informe ambiental estratégico.
- LCCR= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- Ley 3/2003= Ley (de la CAR) 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector público de la CAR.
- Ley 8/2003= Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.
- LFAR= Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción dada por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018.
- LEA '13= Ley (estatal) 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental
- LPAC '15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.
- LMAR= Ley (de la CAR) 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del medio ambiente de La Rioja.
- LSD '00= Ley (de la CAR) 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.
- LSP '15= Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público.
- PSD= Plan Director de Saneamiento y Depuración.
- PSD 16-27= Plan Director de Saneamiento y Depuración 2016-2017, de la CAR

-RCCR= Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

-RD= Real Decreto.

-RMAR =Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título 'intervención administrativa' de la LMAR.

-RSD'01= Decreto 55/2001, 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LSD'00.

-SGCR= Servicio de Gestión y Control de Residuos de la DGCARH

-SGT= Secretaría/Secretaria/o General Técnico.

-STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.

Único

El Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con su expediente administrativo, que contiene la siguiente documentación:

-Resolución, de 26 de marzo de 2021, del DGCARH, por la que se inicia el expediente para la tramitación de la modificación del Decreto 39/2018, por el que se aprueba el PSD'16-27, de la CAR.

-Borrador inicial del Anteproyecto, de 31 de marzo de 2021.

-Memoria justificativa, de 2 de abril de 2021, del DGCARH, sobre la necesidad de aprobación del Anteproyecto.

-Resolución, de 8 de abril de 2021, de la SGT de la Consejería actuante, por la que se declara formado el expediente.

-Comunicaciones, de 8 de abril de 2021, de la apertura de trámite de audiencia a los Ayuntamientos de Arnedillo, Hormilleja, Santa Eulalia Bajera y Sojuela, para presentación de alegaciones o sugerencias al Borrador del Anteproyecto.

-Comunicaciones, de 13 de abril de 2021, de la apertura de trámite de audiencia a los Ayuntamientos de Alesón, Herce, Huércanos, Manjarrés y Medrano, para presentación de alegaciones o sugerencias al Borrador del Anteproyecto.

-Comunicaciones, de 14 de abril de 2021, de la apertura de trámite de audiencia a los Ayuntamientos de Entrena, Fuenmayor, Nájera, Navarrete y Uruñuela, para presentación de alegaciones o sugerencias al Borrador del Anteproyecto.

-Certificados de notificación a los mencionados Ayuntamientos de la apertura del trámite de audiencia.

- Memoria inicial, de 25 de mayo de 2021, de la SGT de la Consejería actuante.
- Petición, de 31 de mayo de 2021, de informe sobre el Anteproyecto a la DGSJ.
- Informe, de 23 de junio de 2021, de la DGSJ.
- Memoria final, de 16 de diciembre de 2019, de la SGT de la Consejería actuante.
- Borrador final, de 23 de junio de 2021, del Anteproyecto.
- Memoria final, de 24 de junio de 2021, de la SGT de la Consejería actuante, previa a la remisión al CCR.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 25 de junio de 2021, registrado de entrada en este Consejo el día 28 de junio de 2021, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado electrónicamente de salida el 29 de junio de 2021, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí convenientemente indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. El art. 11.c) LCRR, 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) RCCR.

De acuerdo con las Memorias (justificativa, inicial y final) que obran en el expediente, y la Parte expositiva del Anteproyecto que nos ocupa, la aprobación de la modificación del PSD 16-27 se realiza en aplicación del procedimiento establecido en la LSD'00, y en el art. 3 RSD'01.

Por ello, habida cuenta de la naturaleza del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, que se dicta en ejecución de mencionada LSD'00, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por lo tanto, el carácter preceptivo del presente dictamen.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango normativo de la misma

1. La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos correspondientes de la Administración riojana.

Esta competencia autonómica, tal y como ya señalamos en nuestros anteriores dictámenes D.106/08, D.102/18 y D.18/20, resulta con toda claridad de lo dispuesto en el art. 8.1.14 EAR'99, al establecer que: *“en el marco de la legislación básica del Estado y,*

en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la CAR el desarrollo legislativo y la ejecución”, en materia de “protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje, espacios naturales protegidos y protección de los ecosistemas”.

En ejercicio de esta competencia, la CAR aprobó la LSD’00, que, en lo que aquí interesa, en su Capítulo III (arts. 7 a 13), establece la regulación autonómica de la planificación en materia de saneamiento y depuración y, más en concreto, en sus arts. 9 y 10, concreta la tramitación que ha de observarse para la elaboración, aprobación, actualización y revisión del PSD.

2. En cuanto a la **cobertura legal** del Anteproyecto, el Gobierno de la CAR encuentra su respaldo para dictar la norma sometida a examen en la citada LSD’00.

En efecto, según lo dispuesto en el art. 4-a LSD’00, es competencia de la Administración de la CAR el establecimiento y ejecución de la política regional de saneamiento y depuración de aguas, siendo el PSD el instrumento de naturaleza normativa mediante el que se coordina y programa la actividad de la Administración regional y de las Entidades locales para la consecución de los objetivos establecidos en la misma, de acuerdo con el principio de gestión integrada de los servicios públicos del agua.

3. En lo atinente al **rango normativo** del Anteproyecto, entendemos que es el adecuado, según resulta de los siguientes preceptos:

-La DF 1ª (Modificación de las aglomeraciones urbanas) del Decreto 39/2018 determina que “la modificación de las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales urbanas enumeradas en el Anexo II se podrá llevar a cabo mediante la modificación del presente Decreto por el Consejo de Gobierno de La Rioja”.

-El art. 3.6 RSD’01 preceptúa que: “cuando el PSD no determine alguna de las aglomeraciones urbanas por no disponer, en el momento de su elaboración y aprobación, de estudios suficientemente contrastados, éstas podrá fijarlas el Gobierno de La Rioja, previo trámite de audiencia del municipio o municipios afectados”.

-El art. 23.i) de la Ley 8/2003 establece que: “corresponde al Consejo de Gobierno... aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo, en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 41 LFAR (en la redacción dada por la Ley 2/2018); que resulta aplicable al procedimiento de elaboración analizado pues, conforme a la DF Única de la Ley 2/2018, la modificación entró en vigor el 1 de febrero de 2018 (día siguiente al de su publicación en el BOR, el 31 de enero de 2018), fecha que es anterior al inicio del expediente objeto del dictamen, que tuvo lugar el 26 de marzo de 2021. También aludiremos a ciertos preceptos de la LPAC'15.

1. Consulta previa

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que establece que:

1. Con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la consulta previa debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos), prescribe que:

1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y c) ha declarado que el art. 133 LPAC'15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del art. 133.1 LPAC'15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

Pues bien, en el procedimiento analizado, ha tenido lugar esa consulta previa, según afirman tanto la Resolución de inicio como las Memorias (justificativa, inicial y final) que obran en el expediente, mediante inserción del Anteproyecto en el *Portal de Participación* del Gobierno de La Rioja, desde el día 4 de marzo hasta el 19 de marzo de 2021, sin que se presentaran alegaciones.

Ciertamente, dicha publicación no resultaba necesaria a tenor de los criterios establecidos por el art. 32.bis.2 LFAR y en el párrafo segundo del art. 133.4 LPAC'15. En particular, la norma proyectada no hace sino variar el Anexo II del Decreto 39/2018, que establece las aglomeraciones urbanas formadas por más de un núcleo de población, y afecta, respecto a la anterior delimitación, a los Municipios de Arnedillo, Hormilleja,

Santa Eulalia Bajera, Sojuela, Alesón, Herce, Huércanos, Manjarrés, Medrano, Entrena, Fuenmayor, Nájera, Navarrete y Uruñuela, regulando un aspecto muy parcial de una materia, en la que tales Entidades locales han tenido la posibilidad de participar, como luego se expondrá.

B) En atención a lo expuesto, este Consejo Consultivo entiende que, en el presente caso, el preceptivo trámite de consulta anticipada ha de darse por cumplido.

2. Resolución de inicio del procedimiento

Según el art. 33.2 LFAR,

El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del DG competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias DG, de su SGT.

El presente procedimiento se inició por Resolución de 26 de marzo de 2021, del DGCARH, quien, según el art. 7.2.3-t, del Decreto 48/2020, tiene atribuidas las funciones referidas a las materias propias de su ámbito de actuación y, en concreto, las competencias para “*la elaboración, coordinación y seguimiento de planes y programas de saneamiento y depuración de aguas residuales y de abastecimiento*”, debiendo señalarse que su art. 7.1.2.1-k también faculta a la SGT de dicha Consejería para coordinar la tramitación de estos procedimientos.

B) Expuesto lo anterior y desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución cumple con los requisitos determinados en el art. 33.3 LFAR (que establece que la Resolución de inicio “*expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”).

3. Elaboración del borrador inicial

A) A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

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 el expediente, constan una Memoria justificativa, de 2 de abril de 2021, del DGCARH, y un primer borrador, de 31 de marzo de 2021, del texto del Anteproyecto. Una y otro cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

B) Tal y como refieren la Memoria inicial, de 25 de mayo de 2021, y la Memoria final, de 24 de junio de 2021 (ap. IV de ambas: “*Estudio económico*”), “*la Memoria justificativa sobre la necesidad de la aprobación del Decreto propuesta de la DGCARH, de fecha 2 de abril de 2021, incluye un análisis económico-financiero en el que se han cuantificado todas las inversiones previstas y se ha elaborado un modelo para garantizar la viabilidad de su financiación*”.

C) Consecuentemente, las prescripciones del precepto examinado se han cumplido adecuadamente.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento

El art. 35 LFAR 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 declaración de la SGT a que se refiere este precepto se contiene en la Resolución de fecha 8 de abril de 2021, que determina la continuación del procedimiento de elaboración de la disposición general, siendo suficiente en cuanto a su contenido.

5. Trámite de audiencia

A) La LFAR regula expresamente este trámite, diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa (ahora, ya de manera concreta) en el nuevo art. 36 LFAR, a cuyo tenor:

1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la DG competente en fase de elaboración del borrador inicial o la SGT en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración pública de la CAR 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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.

B) El art. 133.2 y 3 LPAC'15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

C) Tanto la Memoria inicial (apartado V), de 25 de mayo de 2021, como la Memoria final (apartado V), de 24 de junio de 2021, ambas relativas al Anteproyecto que nos ocupa, señalan -en idénticos términos- que, “en el ‘Portal de Participación’ del Gobierno de La

Rioja se publicó el borrador del Decreto de referencia, de conformidad con el art. 36 LFAR, con el objeto de dar trámite de audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales pudieran hacerse efectivas durante el plazo de un mes desde el día 8 de abril de 2021 hasta el día 7 de mayo de 2021, ambos incluidos”.

D) Durante el plazo conferido al efecto, no se recibieron aportaciones al expediente.

6. Intervención de los Entes locales.

A) Según el art. 37 LFAR, en su nueva redacción, tras la reforma operada por la Ley 2/2018:

El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los Entes locales de la CAR en el procedimiento cuando el Anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos.

B) Además, expresamente, para el caso que nos ocupa, el art. 3.6 RSD´01 dispone que:

Cuando el PSD no determine alguna de las aglomeraciones urbanas por no disponer en el momento de su elaboración y aprobación de estudios suficientemente contrastados, éstas podrá fijarlas el Gobierno de La Rioja, previo trámite de audiencia del municipio o municipios afectados.

C) En base a lo anterior, se realizó un trámite de audiencia a los Municipios afectados durante el plazo de un mes y se les comunicó la publicación en el *Portal de transparencia* del Gobierno de La Rioja del Anteproyecto que nos ocupa.

Los Municipios afectados a los que se les confirió dicho trámite fueron: Arnedillo, Hormilleja, Santa Eulalia Bajera, Sojuela, Alesón, Herce, Huércanos, Manjarrés, Medrano, Entrena, Fuenmayor, Nájera, Navarrete y Uruñuela, sin que tampoco se recibieran aportaciones al expediente.

7. Informes y dictámenes preceptivos

A) Según el art. 38 LFAR:

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. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

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 de la norma, 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 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.

B) En el expediente que nos ocupa, consta el informe de la DGSJ, de 23 de junio de 2021, en el que, tras realizar una serie de consideraciones sobre la técnica normativa seguida por el centro gestor, informa favorablemente el borrador inicial del Anteproyecto de Decreto, en cuanto a la modificación de las aglomeraciones urbanas, y advierte que: i) *la derogación de la DF 1ª del Decreto 39/2018 no puede ir contra lo dispuesto en la LSD'00 , el RSD'01 y la LFAR; y ii) la modificación de las aglomeraciones urbanas requerirá respeto al principio de legalidad y de jerarquía (la forma de Decreto), siguiendo el procedimiento establecido para su elaboración, sin que, de la dicción del art.3.6 RSD'01, se infiera la posibilidad de modificación de parte del contenido del mismo, aunque sea mínima.*

C) Como consecuencia de las observaciones trasladadas, y según señala la Memoria final, de 24 de junio de 2021, la SGT actuante solicitó al Centro gestor la modificación del texto inicialmente propuesto, procediéndose a elaborar un nuevo borrador (el final) de Anteproyecto, en el que se suprime la derogación de la DF 1ª del Decreto 39/2018.

D) Según lo dispuesto en el art. 6.2-a) LEA'13, serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada, las modificaciones menores de los planes y programas que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal cuando establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran, entre otros, a la gestión de recursos hídricos. Sobre esta cuestión, afirman las Memorias inicial y final que:

“La presente modificación del PSD se considera una modificación menor de acuerdo con lo dispuesto en el art.5.2-f) LEA'13 y debe someterse a una EAES antes de su aprobación. A estos efectos, en fecha 9 de abril de 2021, el SGR de la DGCARH remite al órgano ambiental la documentación recogida en el art. 8 RMAR para el inicio del procedimiento de EAES. Con fecha 20 de mayo de 2021, se dicta Resolución 191/2021, de la DGCARH por la que se formula el IAE de la modificación del PDSP'16-27 de la CAR”.

8. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto

A) Finalmente, según el art. 39 LFAR:

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 SGT 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 consulta previa, audiencia 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 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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 SGT correspondiente la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del Anteproyecto de ley o Proyecto de reglamento.

B) La Memoria a que se refiere el art. 39.1 LFAR ha sido emitida por la SGT actuante el 24 de junio de 2021, y su contenido responde adecuada y suficientemente a las exigencias impuestas por dicho precepto.

10. Conclusión sobre la tramitación

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección tanto los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Cuarto

Sobre el texto del Anteproyecto de Decreto

1. Objeto del Anteproyecto

El Anteproyecto de Decreto sometido al dictamen de este Consejo tiene por objeto modificar el Anexo II del Decreto por el que se aprobó el PSD'16-27, de modo que, en el listado de aglomeraciones urbanas de dicho Anexo (las que están formadas por más de un

núcleo de población) se alterarían los puntos 12, 13 y 15, que pasarían a tener la siguiente denominación y composición municipal:

- 12. *Yalde*: Nájera, Alesón, Hormilleja, Huércanos, Manjarrés y Uruñuela.
- 13. *Río Antiguo*: Fuenmayor, Entrena, Medrano, Navarrete y Sojuela.
- 15. *Herce-Santa Eulalia*: Herce, Santa Eulalia Bajera y Santa Eulalia Somera (Arnedillo).

2. Tramitación del Anteproyecto

La tramitación del procedimiento para la modificación del Anexo II del PSD'16-27 de la CAR se ha realizado conforme a las prescripciones establecidas en las normas mencionadas en el presente dictamen, y, en particular, con observancia de lo dispuesto en los siguientes preceptos:

-La DF1^a (*Modificación de las aglomeraciones urbanas*) del Decreto 39/2018, a cuyo tenor: *“la modificación de las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales urbanas enumeradas en el Anexo II se podrá llevar a cabo mediante la modificación del presente Decreto por el Consejo de Gobierno de La Rioja”*.

-El art. 3.6 RSD'01, a cuyo tenor: *“cuando el PSD no determine alguna de las aglomeraciones urbanas por no disponer en el momento de su elaboración y aprobación de estudios suficientemente contrastados, éstas podrá fijarlas el Gobierno de La Rioja, previo trámite de audiencia del municipio o municipios afectados”*.

3. Contenido del Anteproyecto

A) En cuanto a su contenido, la norma proyectada consta de una Parte expositiva, un Artículo único (que establece el objeto de la modificación), y una DF (que prevé que el Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el BOR).

B) La norma proyectada pretende, como ha quedado dicho, modificar la composición de tres aglomeraciones urbanas, de las veintitrés actualmente constituidas en la CAR, a efectos de la aplicación y gestión del PSD 16-27.

La técnica utilizada para estructurar dicha demarcación territorial ha sido siempre la de incorporar un Anexo (el II) en las distintas normas que, primero, han establecido y, después, han modificado o reordenado, las delimitaciones por municipios y núcleos de población que conforman cada una de las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales.

Así, mediante Decreto 38/2018, se estableció un total de veintiún *aglomeraciones*; y por Decreto 2/2020, de 10 de febrero, se incrementó hasta veintitrés el número de las mismas, con la creación de las de Badarán y Ortigosa, y se alteró en su composición la de Río Yalde y la de Tricio-Arenzananas.

En esta última modificación, a pesar de que las variaciones afectaban a tan solo a una parte de las aglomeraciones urbanas, se optó por incluir y relacionar, de nuevo, en el Anexo II del Decreto que se modificaba (el 38/2018) a la totalidad de las aglomeraciones, con independencia de que estuvieran afectadas o no por la reestructuración, y así quedó publicado en el BOR de 14 de febrero de 2020.

Pues bien, en el Anteproyecto que ahora se dictamina, se vuelve a emplear el mismo método (en el Anexo II se incluye la totalidad de la lista de núcleos de población, y no solo la de los afectados por la reforma), sin que se prevea la derogación del Decreto vigente, esto es, del Decreto 2/2020.

Por ello, a juicio de este Consejo Consultivo, se hace necesaria la incorporación al texto del Anteproyecto sometido a dictamen, de una Disposición derogatoria en tal sentido, es decir, que determine expresamente la pérdida de vigencia del Decreto 2/2020, de 10 de febrero.

C) Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de los dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (art. 2.1 LCCR), este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con suficiente cobertura legal y con el rango normativo adecuado.

Segunda

El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración ha sido elaborado conforme a las normas que regulan el procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

Tercera

Dicho Anteproyecto es conforme a Derecho, si bien se debe incluir en el mismo una Disposición derogatoria que establezca la pérdida de vigencia del Decreto 2/2020, de 10 de febrero.

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