

En Logroño, a 5 de diciembre de 2001, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, D. José M^a Cid Monreal y del Letrado Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

53/01

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.

Segundo

Por parte del Centro Directivo, la Dirección General de Calidad Ambiental se redactó un primer proyecto o borrador del referido Reglamento, cuyo objeto se ciñó a *“desarrollar aquellas disposiciones de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales que, por su carácter técnico o genérico, requieren ser completadas y precisadas para su adecuada aplicación”*.

En concreto, a tenor del párrafo 2º del artículo 1 de dicho primer borrador relacionó alguna de las materias que precisaban desarrollo reglamentario, a saber: *“Plan Director de Saneamiento y Depuración, la autorización de vertidos no domésticos, los sistemas de saneamiento individual, el Registro de vertidos, los vertidos no domésticos sujetos a comunicación y el canon de saneamiento”*.

Tercero

Este primer borrador fue sometido a información pública y así consta en el expediente tramitado que, con fecha de 2 de agosto de 2001, por Resolución del Consejero de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, se somete a dicho trámite el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja, Resolución ésta que fue publicada para su general conocimiento y difusión en el Boletín Oficial de La Rioja nº 93 de 4 de agosto de 2001.

Cuarto

El 1 de agosto de 2001, por Resolución del Director General de Calidad Ambiental se procede a dar audiencia corporativa del referido proyecto, a efecto de que las asociaciones y entidades consultadas puedan presentar cuantas alegaciones o aportaciones consideren oportunas.

El 2 de agosto del mismo año, y por decisión del Jefe de Servicio de Calidad Ambiental también dentro de esta audiencia corporativa se pusieron en conocimiento de aquéllas las características técnicas de las arquetas de toma de muestras de vertidos no domésticos.

Quinto

Tras la concesión de este trámite de audiencia a un largo listado de asociaciones y entidades corporativas, así como de distintas Administraciones Públicas, han presentado alegaciones: la Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja; el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, el Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja, la Unión de Consumidores y Usuarios y la Secretaria General Técnica de Economía y Hacienda de dicha Consejería del Gobierno de La Rioja..

Sexto

El 30 de octubre de 2001 por el Director General de Calidad Ambiental se evacua la Memoria justificativa del Proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja, a la que se acompañan dos anexos: el primero, una Memoria económico-financiera de los costes de gestión, inspección, revisión y recaudación del canon de saneamiento, evacuada por la Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja; y el segundo, una Memoria económica del Proyecto de Reglamento.

Séptimo

Teniendo en cuenta las alegaciones vertidas, se redacta el borrador que ahora se somete a consulta de este Consejo Consultivo, en el que depurando las deficiencias observadas por los sectores consultados, se le unen anexos, unos sobre los modelos de arqueta de toma de muestras y aforo de caudales; y otros sobre los modelos de autoliquidaciones del canon de saneamiento.

Octavo

Dicho borrador también ha sido sometido a las consideraciones jurídicas de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja y de esta forma obra en el expediente el Dictamen emitido por el Director General de los Servicios Jurídicos el 29 de octubre de 2001. Nueve El 21 de noviembre de 2001, se ha solicitado a instancia del Consejero de Turismo y Medio Ambiente el informe del Consejo Económico y Social de La Rioja de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1.1 de la Ley 8/1997, de 18 de julio, reguladora de este órgano colegiado. El 29 de noviembre de 2001 el Consejo Económico y Social de La Rioja emite su informe favorable.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 22 de noviembre de 2001, registrado de entrada en este Consejo el 23 del mismo mes de 2001, el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 23 de noviembre de 2001, registrado de salida el mismo día, 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

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, éste órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 8.4, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado, entre otros en relación con: “*c) Proyectos de reglamentos o*

disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes”.

Nos hallamos ante un reglamento ejecutivo o de desarrollo de una ley autonómica que da cumplimiento a una habilitación normativa genérica contenida, específicamente en la Disposición Final Tercera de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, a cuyo tenor, *“El Gobierno de La Rioja dictará cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley”.*

La elevación de la consulta sobre esta materia al Consejo Consultivo de La Rioja goza de un carácter preceptivo por tratarse de un procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general de las denominadas “ejecutivas”. La preceptividad del dictamen del Consejo de Estado o en su caso, de los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, ha sido recordada por reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, SS. TS 22-5-91, Ar. 4337; 23-12-91, Ar. 302; 20-1-92, Ar. 622; 16-1-93, Ar. 342; 27-5-93, Ar. 10204; 14-9-94, Ar. 6969; 17-3-95, Ar. 2646; 27-11-95, Ar. 8944; 13-3-96, Ar. 2126; 15-7-96, Ar. 6394; 28-1-97, Ar. 534; 28-1-97, Ar. 1220; 3-2-97, Ar. 1552; 26-2-98, Ar. 1413; 17-4-98, Ar. 3374; 9-6-98, Ar. 4551; 26-9-98, Ar. 6667; 28-9-98, Ar. 7626; 19-10-98, Ar. 7641; 18-11-98, Ar. 9944; 24-11-98, Ar. 9949 y 17-1-00, Ar. 263. Así lo ha expresado recientemente la Sentencia de la Sala 3ª de 19 de febrero de 2000 (Ar. 1646), en cuyo Fundamento de Derecho Segundo afirma que:

“Esta Sala ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta materia en sus sentencias de 3 de junio de 1996 (Ar. 4923) y 4 de mayo de 1999 (Ar. 3601), dictadas en recursos directos y en las de 19 de febrero (Ar. 1526), y 30 de septiembre de 1999 (Ar. 7121), relativas a recursos promovidos contra actos de aplicación del reglamento en cuestión.

El argumento clave de la sentencia de 1996, reiterado en las sentencias posteriores, guardaba relación con la interpretación errónea efectuada por la Sala de instancia de los artículos 22.3 y 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado 3/1980, de 22 de abril, cuando entendió que estos preceptos no imponían la audiencia de dicho Consejo en el trámite de elaboración de Reglamentos Autonómicos dictados en desarrollo de Leyes también Autonómicas, en el caso de que la Comunidad Autónoma correspondiente no contara con órgano consultivo similar al de Estado.

Ciertamente, se trata de un tema que en su momento motivó vacilaciones jurisprudenciales en orden a los reglamentos ejecutivos estatales, pudiendo

citarse en la línea que sostuvo el Tribunal de instancia, la sentencia de 7 de mayo de 1987 (Ar. 4730) y en el sentido contrario las de 7 de febrero (Ar. 1089) y 15 de marzo 1989 (Ar.2708). Mas, como es sabido, la Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, en dos sentencias de 10 de mayo (Ar. 3744) y 16 de junio de 1989 (Ar. 3750) resolvió la discrepancia en sentido favorable a la tesis que hoy propugna la parte recurrente, declarando que es motivo de nulidad de pleno derecho la ausencia del dictamen mencionado en la elaboración de los Reglamentos Ejecutivos, siendo además de un defecto insubsanable.

Tratándose de Reglamentos Ejecutivos dictados en desarrollo de Leyes Autonómicas, también se registraron vacilaciones, pues si parecía no haber dudas en orden a los Reglamentos Autonómicos que desarrollan Leyes Estatales, éstas volvían a plantearse cuando se trataba de Reglamentos Ejecutivos correspondientes a Leyes Autonómicas.

Dichas vacilaciones concluyeron con las sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo (RTC 1990/56) y 204/1992, de 26 de noviembre (RTC 1992/204), según las cuales, en el procedimiento de elaboración de Reglamentos Ejecutivos, las Comunidades Autónomas han de requerir el dictamen del Consejo de Estado, cuando no dispongan de un órgano consultivo semejante al Consejo de Estado, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada.

Dicha doctrina encontró reflejo inmediato en la jurisprudencia de esta Sala, como puede verse en la sentencia de 17 de noviembre de 1995 (Ar. 9926), dictada en su recurso extraordinario de revisión”.

En esta misma línea, la doctrina legal de este Consejo Consultivo ha abundado en la obligatoriedad del dictamen en el supuesto que se informa, reglamentos de desarrollo de una Ley, sea estatal o autonómica, y así citar los Dictámenes 5/97; 6/97; 7/97; 13/97; 17/97; 22/97; 23/97; 29/97; 3/98 y 7/99 entre otros.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen sobre la materia, según se ha manifestado en reiteradas ocasiones por este Órgano Consultivo y teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley reguladora 3/2001 procede, un *juicio de estatutariedad*, examinando la adecuación del texto reglamentario propuesto al Estatuto de Autonomía y por extensión, al *bloque de constitucionalidad* definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), en el que aquél se inserta, amén de la procedencia de un *juicio de legalidad*, esto es, de adecuación de lo proyectado en la

norma reglamentaria que se somete a consulta a la Ley que le sirve de cobertura o a la que pretende desarrollar dando cumplimiento a la remisión normativa que la misma contiene.

En resumen, de nuestra función genérica, cual es velar por la satisfacción del principio de legalidad y canalizar la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, derivan tres importantes aspectos cuyo cumplimiento se pretenden satisfacer en la evacuación del presente dictamen:

- a) Auxiliar a la autoridad que eleva la consulta a los efectos del ejercicio de sus competencias;
- b) Garantizar que el órgano o autoridad consultante actúe en los términos del mandato contenido en el artículo 103 Const., esto es, servir con objetividad a los intereses generales;
- c) Constituir un control previo, que tiene su expresión en los dictámenes evacuados que deben revestir las características de objetividad para procurar el correcto hacer del Gobierno y de la Administración Autonómica en los términos empleados por el Título IV Const. (S. TS 16-7-96, Ar. 6428).

Segundo

Enjuiciamiento sobre el cumplimiento de los trámites del procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general establecido en la Ley 3/1995 y normativa complementaria

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el sistema de fuentes del Derecho Administrativo, y que por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración cual es, la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A) **Iniciación:** El proyecto reglamentario que se somete a consulta ha sido iniciado por el órgano competente, Consejería Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La

Rioja, a través de su Centro directivo, la Dirección General de Calidad Ambiental (artículo 67.1º Ley 3/1995).

B) **Memoria justificativa:** El mismo va acompañado de la memoria expresiva del marco jurídico en que se inserta la norma, así como la justificación de su oportunidad y adecuación (artículo 67.2º Ley 3/1995).

C) **Estudio económico:** Se adjuntan a la Memoria justificativa del proyecto del Decreto, otras dos de corte económico, de un lado, la Memoria Económica de la norma, y por otro, la Memoria Económico-Financiera emitida por la Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja sobre los costes de gestión, inspección, revisión y recaudación del canon de saneamiento, esto es, los costes que ocasionaran a esta Consejería a través de su Dirección General de Tributos, la implantación de una nueva figura tributaria, el canon de saneamiento.

D) **Tabla de vigencias y disposiciones afectadas:** En la Memoria justificativa del proyecto se advierte la derogación expresa que la nueva disposición hará sobre el Decreto 42/1997, de 22 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento sobre el régimen económico, financiero y tributario del canon de saneamiento.

E) **Informe de la Asesoría Jurídica:** También se ha sometido la norma proyectada al dictamen de la Asesoría Jurídica, con dos folios (artículo 67.4º Ley 3/1995).

F) **Información pública y Audiencia corporativa:** Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que, *“1º.Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”* y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que, *“Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”*.

Este trámite ha sido adecuadamente cumplido en la tramitación de la disposición general objeto de nuestro examen.

El trámite de información pública consta mediante la Resolución dictada por el Consejero de Turismo y Medio Ambiente el 2 de agosto de 2001 (B.O.R. de 4 de agosto).

También queda documentado en el expediente el envío del borrador de la norma reglamentaria proyectada a los sectores afectados, habiendo recibido aportaciones de la Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Desarrollo Autónomo y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja; del Colegio Oficial de

Aparejadores y Arquitectos Técnicos, del Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja, de la Unión de Consumidores y Usuarios y de la Secretaria General Técnica de Economía y Hacienda de dicha Consejería del Gobierno de La Rioja..

Analizado el *iter* procedimental hemos de concluir que la Administración Autonómica ha dado cumplimiento al procedimiento de elaboración de Reglamentos.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición, -tanto legal como reglamentaria -, que pretendan elaborar sus órganos.

Los títulos competenciales son los mismos que los expresados en la Ley a la que el presente proyecto de reglamento desarrolla, siendo por lógica diversos los mismos, los cuales analizados en su conjunto otorgan competencia a la Comunidad Autónoma de La Rioja para la regulación de la materia, saneamiento y depuración de las aguas, así como su régimen económico-financiero.

Basta, por consiguiente con traer a colación lo expresado en el Expositivo II de la Ley 5/2000: *“en efecto, la competencia sobre ‘obras públicas de interés para La Rioja’ (artículo 8.uno.14), la relativa a los ‘proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos de interés para La Rioja’ (artículo 8.uno.17), o la competencia para dictar ‘normas adicionales de protección del medio ambiente’ en desarrollo de la legislación básica del Estado (artículo 9.1), así como de regular las tasas, contribuciones especiales e impuestos propios de la Comunidad autónoma de La Rioja de acuerdo con el artículo 157 de la Constitución (artículo 45, b), sin olvidar otros títulos competenciales como la ‘sanidad e higiene’ (artículo 9.5), la ‘ordenación del territorio’ (artículo 8.uno.16), la ‘pesca fluvial y la acuicultura’ (artículo 8.uno.21) o ‘la planificación, coordinación y auxilio a las Corporaciones Locales en materia de saneamiento de aguas residuales urbanas’, función ésta última, tradicionalmente realizada por el Estado y las Diputaciones Provinciales (artículo 13), 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”*.

Estos títulos competenciales fueron analizados por el Dictamen de este Consejo Consultivo nº 25/2000 emitido sobre el Anteproyecto de Ley de Saneamiento que ahora se desarrolla reglamentariamente, por lo que en aras de la brevedad nos reiteramos en lo expuesto en su Fundamento de Derecho Segundo.

Cuarto

Sobre el rango reglamentario de la norma proyectada

Aclarado el título competencial autonómico es preciso adentrarnos en el análisis del rango que se le concede al proyecto en cuestión.

A tenor del artículo 1 de la norma proyectada y elevada a informe a este Órgano Consultivo,

“1. El presente Reglamento tiene por objeto desarrollar aquellas disposiciones de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales que, por su carácter técnico o genérico, requieren ser complementadas y precisadas para asegurar su adecuada aplicación.

2. En particular, son objeto de desarrollo, algunas de las disposiciones referidas al Plan Director de Saneamiento y Depuración, a la autorización de vertidos no domésticos, los sistemas de saneamiento individual, el Registro de vertidos, los vertidos no domésticos sujetos a comunicación y el canon de saneamiento”.

Sobre el rango reglamentario del proyecto, su norma habilitante está basada en la remisión normativa genérica contenida en la Disposición Final Tercera de la Ley 5/2000, sin perjuicio de que en varios artículos dispersos de la norma legal se hace referencia a un futuro desarrollo por el Poder Ejecutivo Autonómico en ejercicio de la potestad reglamentaria.

En la terminología pacíficamente aceptada por la doctrina científica y la jurisprudencia, - quedando ceñido el ejercicio de la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas a los principios de legalidad, de reserva de ley y de jerarquía normativa -, la remisión que contiene la ley a un futuro desarrollo reglamentario, hace que el producto de la misma se denomine *reglamentos ejecutivos* y que tienen por finalidad completar, desarrollar o concretar lo que en la ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del Reglamento en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede

exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella.

Ello no obstante, esta norma producto de la potestad reglamentaria sólo aborda el desarrollo de aquellas disposiciones específicas expresamente previstas en la Ley o aquellas otras que requieren una concreción de sus aspectos procedimentales o de gestión, de acuerdo con el criterio de intervención mínima de esta potestad. Y así, existen varios preceptos en la Ley 5/2000 que habilitan, además de la remisión genérica de su Disposición Final Tercera, el ejercicio de la potestad reglamentaria:

Artículo 14.1º, en el que se prohíben los vertidos a las redes de alcantarillado, sistemas colectores o instalaciones de saneamiento que contengan compuestos y sustancias recogidos en el Anexo 1, y habilita al Gobierno Autónomo a que actualice reglamentariamente dicho anexo.

Artículo 17.2º, precepto este en que, tras definir el Registro de vertidos en el que se inscribirán las autorizaciones de vertidos no domésticos, admite, imponiendo únicamente el deber de comunicación al Ayuntamiento titular de las redes de alcantarillado, o en su caso, al Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, la realización de vertidos no domésticos, y para éstos últimos, en cuanto que sustituye la intervención administrativa plasmada en la autorización, en un mero deber formal de comunicación atribuye a la función de un futuro reglamento el establecimiento de los requisitos generales para esta clase de vertidos. Es más, faculta a esta fuente normativa para que establezca los supuestos en los que los titulares de los vertidos deban presentar declaraciones periódicas de características del vertido determinadas por un laboratorio acreditado.

Artículo 18, en este precepto para la consecución de la protección de las instalaciones de saneamiento y depuración, así como para alcanzar los objetivos ambientales legalmente establecidos, habilita al Gobierno de La Rioja, a iniciativa del Consejero competente en materia de medio ambiente, para establecer, en desarrollo de la legislación estatal básica y de lo dispuesto en la planificación hidrográfica, las normas reguladoras de la calidad de los vertidos que la Administración Autonómica considere adecuadas.

Artículo 21.2º, en el que, dentro del régimen de las infracciones y sanciones –tipificación legal-, habilita al Gobierno de La Rioja para dictar las normas reglamentarias necesarias para la aplicación de la presente Ley.

Artículo 22, en la definición de los ilícitos administrativos sobre esta materia, admite también la contravención de futuras normas reglamentarias, pues reputa

infracciones administrativas, las acciones u omisiones que contravengan lo establecido en esta Ley, en las normas de desarrollo y en las Ordenanzas municipales.

Artículo 27.2, a tenor del cual el Gobierno de La Rioja podrá acordar la actualización de la cuantía de las multas tipificadas en este precepto y demás cantidades económicas indicativas de la calificación de las infracciones previstas en la Ley, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo.

Artículo 40. 3 y 4, por los que se difiere a un futuro desarrollo reglamentario la determinación de los valores K1, K2, K3 y K4 como coeficientes para la determinación de la cuota tributaria del canon de saneamiento.

Disposición Transitoria Quinta, en la que se encomienda al Gobierno para que reglamentariamente establezca los plazos para proceder a presentar las oportunas declaraciones-liquidaciones. Y así expresa que, *“en tanto no se establezcan reglamentariamente los plazos en que se procederá a declarar el volumen de agua suministrada y facturada al contribuyente, el sustituto está obligado a presentar, en todo caso, autoliquidación en la primera quincena de los meses de abril, julio, octubre y enero, teniendo en cuenta los suministros facturados en el trimestre natural anterior. Los contribuyentes usuarios no domésticos, así como los titulares de captaciones propias, en tanto no se regule reglamentariamente, deberán presentar anualmente la correspondiente declaración-liquidación”*.

Quinto

Observaciones sobre el contenido del proyecto

A juicio de este Consejo Consultivo, el Proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen, en la medida en que sus prescripciones se acomodan a las habilitaciones contenidas en la Ley 5/2000, es conforme al Ordenamiento Jurídico.

Sin embargo, se han de advertir las siguientes matizaciones sobre su articulado:

- Capítulo Primero. “De las determinaciones del Plan Director de Saneamiento y Depuración” (artículos 2 a 8).

Resultan ajustadas a la legalidad prevista en la Ley autonómica 5/2000 las determinaciones u objetivos que ha de contener este instrumento normativo que sirve para la planificación en materia de saneamiento y depuración de la actuación de las distintas

Administraciones Públicas implicadas, en concreto la Autonómica, la Local y la institucional fundada por entes de Derecho Público con personalidad jurídica propia y distinta de las Administraciones consorciadas, como lo es, el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja.

Dada la implicación de los distintos sujetos de Derecho Público en la concreción de lo que serán las futuras determinaciones del Plan Director de Saneamiento y Depuración de las Aguas, que partirá de una aprobación inicial por parte del Consejero que tenga atribuida la competencia en materia de medio ambiente, y que ha de pasar preceptivamente, amén de por un trámite de información pública mediante su anuncio en los medios oficiales de publicación, por los informes simultáneos del Consorcio de Aguas y Residuos, del Consejo de Agua de La Rioja, de las Federaciones de Municipios existentes en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de la Comisión de Medio Ambiente, de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo y de los Organismos de Cuenca a cuyo ámbito territorial pertenezca esta Comunidad, adolece la norma reglamentaria proyectada y sometida a esta consulta de una referencia mínima al procedimiento administrativo de elaboración y aprobación de dicho instrumento normativo.

Este Consejo Consultivo comparte la tesis inicial (de la que parte la norma proyectada) de intervención mínima de la potestad reglamentaria en la materia que nos ocupa pero, dada la complejidad del *iter* procedimental del expediente, adolece la norma de al menos un recordatorio de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 5/2000 y sin necesidad de reproducir el contenido del precepto, resultaría conveniente añadir un artículo de remisión a aquél en el que se añadiera la competencia del Gobierno de La Rioja para la aprobación definitiva del Plan Director de Saneamiento y Depuración de las aguas.

- Capítulo III. “Sistemas de saneamiento individual” (artículo 17).

Dispone el párrafo 3º del artículo 17 del Proyecto de Reglamento que *“El vertido al medio ambiente de los efluentes de los sistemas de saneamiento individual procedentes de casas aisladas, urbanizaciones privadas e instalaciones industriales, comerciales y de servicios requerirá la autorización de la Administración hidráulica competente y deberá de realizarse de acuerdo con las normas de calidad y valores límites de emisión establecidos en la autorización correspondiente, sin perjuicio de la aplicación del régimen económico establecido en el Capítulo VI de la Ley 5/2000”*.

En este apartado puede observarse una posible concurrencia entre el canon de vertidos regulado en el Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por el Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio, con el canon de saneamiento a que se remite la norma cuyo hecho imponible está constituido por el vertidos de aguas residuales al medio ambiente en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Prima facie y bajo una cuestión de orden técnica podría deducirse que se suscita un problema de doble imposición, y por ende, de una posible invasión del ámbito competencial de los Organismos de Cuenca, únicos competentes en este punto para acordar la autorización de vertidos al medio ambiente de los efluentes de los sistemas de saneamiento individual a que hace referencia el artículo 17.3º del Proyecto de Reglamento.

Ante tal técnica de intervención administrativa determinante de un acto administrativo favorable, el de autorización, y cuya única competencia para su otorgamiento reside “*ex lege*” en los Organismos de Cuenca (artículo 101 del Texto Refundido de la Ley de Aguas), es lógico desde el punto de vista tributario que la Administración Hidráulica pueda imponer un canon de control de vertidos a que hace referencia el artículo 113 del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Por ello, en el fondo se puede plantear un problema de doble imposición entre figuras tributarias estatales y autonómicas, lo cual queda expresamente prohibido en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y del mismo modo, la cuestión de entrecruzamiento de competencias materiales y tributarias del Estado y de la Comunidad Autónoma, extremos éstos de extraordinaria complejidad y sobre los que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en Sentencias 37/1987 y 14/1998.

En este caso concreto que se suscita en la interpretación del artículo 17.3º de la norma proyectada, concurrencia de una tasa estatal con una figura impositiva autonómica, el canon de saneamiento, hemos de traer a colación la doctrina tributarista de los autores, que ha sido confirmada por varias Sentencias del Alto Tribunal Constitucional, en el sentido de negar la existencia de doble imposición cuando se trate de la concurrencia de hechos imposables de figuras tributarias diversas, como lo son de un lado la tasa estatal la que se devenga con el actual canon de control de vertidos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113 del Texto Refundido de la Ley de Aguas; y de otro, el canon de saneamiento como tributo propio de la Hacienda Autonómica de La Rioja, que goza de la naturaleza propia de un impuesto (artículo 26.1, c) de la L.G.T.) . Pues bien, el Consejo Consultivo asume dicha doctrina y, por tanto, entiende que no existe doble imposición en este caso, máxime cuando la ley reguladora prevé deducir la tasa estatal del impuesto autonómico.

- Capítulo VII. “Régimen económico-financiero” (artículos 22 a 39).

Hemos de partir en esta materia en defensa de la legalidad del Proyecto del Reglamento en este capítulo destinado a la regulación de una relación jurídico-tributaria. Después de recordar que el principio de reserva legal se traduce en la fijación, por Ley, de los elementos básicos que conforman la deuda tributaria y que se enumeran en el artículo

10 de la L.G.T de 1963, determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, base imponible, tipo de gravamen, devengo y todos los elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria; este apartado del Decreto que se informa no es sino el fruto de la remisión normativa de la ley que lo habilita, la Ley 5/2000, en cuyo Capítulo VI (artículos 31 a 46) se regula, en profundidad y con rigor, la forma de financiación de los costes producidos por la actividad de saneamiento y depuración de las aguas. Dando cobertura al principio de legalidad en materia tributaria, la Ley 5/2000 crea un tributo propio autonómico cuyo hecho imponible lo constituye el vertido de aguas residuales al medio ambiente, puesto de manifiesto a través del consumo de las aguas de cualquier procedencia y con independencia de que el vertido se realice directamente o a través de redes de alcantarillado.

En efecto, el principio de legalidad, por definición, sólo puede incluir los aspectos susceptibles de poder ser regulados por Ley, dadas las características de generalidad, fijeza y perdurabilidad de ésta. Sería imposible dar cabida, en el ámbito de la Ley, a otros aspectos o elementos accidentales de la relación jurídico-tributaria, cuya precisión y cuantificación se dejan en manos de órganos técnicos del Poder Ejecutivo para que los regule en ejercicio de su potestad propia, cual es la reglamentaria.

En situaciones así es cuando puede afirmarse que la reserva legal en materia tributaria es una reserva relativa, en la que resulta admisible la colaboración del Reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos y la colaboración se traduzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad.

Ello constituye doctrina del Tribunal Constitucional, reflejada en sus importantes Sentencias 99/1987, de 11 de junio (RTC 1987/99) y muy especialmente, por haberse dictado en materia tributaria, en la 185/1995, de 14 de diciembre (RTC 1995/185), fallada en el recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley de Tasas y Precios Públicos de 13 de abril de 1989.

Literalmente el supremo intérprete de la Constitución ha afirmado que, *“Ello no significa, sin embargo, que siempre y en todo caso la ley deba precisar de forma directa e inmediata todos los elementos determinantes de la cuantía; la reserva establecida en el artículo 31.3 CE no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas, siempre que tales remisiones no provoquen, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador (STC 19/1987).*

Para determinar la medida en que la ley debe regular directamente los elementos configuradores de la cuantía o, por el contrario, puede atribuir su regulación a normas infralegales, es preciso atender, como hemos apuntado anteriormente, a la naturaleza de la prestación patrimonial de que se trate” (STC 185/1995).

Al amparo de tales precisiones jurisprudenciales que han perfilado el principio de legalidad en materia tributaria y que han dado paso a la colaboración de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, hemos de notar un defecto de regulación de que adolece el Reglamento examinado más aún cuando la misma Ley 5/2000 se remite en lo que se refiere a los elementos cuantificadores del canon de saneamiento a lo que se determine por Reglamento.

Pues bien, previene el artículo 40 de la Ley 5/2000, que el importe del canon de saneamiento se establece de forma diferenciada para usuarios domésticos y no domésticos.

En especial en lo que se refiere al cálculo de la cuota tributaria del canon de saneamiento para usuarios no domésticos, se ha de tener en cuenta además la carga contaminante mediante una fórmula que expresa el párrafo 3º del artículo 40 de la Ley 5/2000, y en especial se mencionan cuatro valores cuya cuantificación se le encomienda al Poder Ejecutivo para que lo realice en ejercicio de la potestad reglamentaria.

De tal guisa, se mencionan los valores <<K1, K2 y K3>> cuyo valor se establecerá reglamentariamente, teniendo en cuenta la incidencia de los costes de depuración de la eliminación de sustancias sólidas, materias oxidables y resto de componentes.

Se advierte que el proyecto de reglamento que se informa no ha fijado los valores de dichos elementos.

Además, el artículo 40.4 de la Ley 5/2000 en relación con el elemento <<K4>>, expresa que es el valor que se determinará reglamentariamente teniendo en cuenta los tratamientos a que haya sido sometido el vertido y la contaminación producida en el medio; tampoco se fija su valoración en el reglamento proyectado. Es más, se ha de notar que el proyecto de la disposición administrativa general sometida a consulta no contiene precepto alguno referido a la cuantificación del canon de saneamiento, esto es, dedicado a la regulación de la cuota tributaria. Quizá esta omisión del régimen reglamentaria de dichos coeficientes pueda deberse al que el Poder Ejecutivo piense incluir la regulación de tales coeficientes en una próxima norma con rango de ley, en cuyo caso esta objeción quedaría solventada.

Por último, y pese a la remisión general que el artículo 22 del Proyecto de Reglamento hace a la normativa tributaria, y en concreto a lo dispuesto en la Ley General Tributaria, sería conveniente introducir un precepto dentro del Capítulo VII de la norma reglamentaria referida al control de actos de contenido económico tributario derivados de la exigibilidad del canon de saneamiento. En especial siguiendo lo preceptuado en el Capítulo VIII del Título III de la L.G.T., amén de las posibilidades de revisión de oficio

residenciadas en el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de La Rioja, sería preciso hacer referencia al recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano autonómico, y en su caso, necesarias para agotar la vía administrativa, a las reclamaciones económico-administrativas, ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de La Rioja.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para reglamentar la materia objeto del proyecto sometido a nuestra consideración, en base a los títulos habilitantes señalados en el Fundamento Jurídico Tercero de este Dictamen.

Segunda

En la elaboración de este proyecto de disposición general se ha observado el procedimiento legalmente establecido en la Ley 3/1995.

Tercera

El contenido del proyecto es ajustado a Derecho si bien con las precisiones relacionadas en el Fundamento de Derecho Quinto del presente.

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

**CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA**



DICTAMEN

53/02

**SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL
REGLAMENTO DE LA LEY 5/2000, DE 25 DE OCTUBRE, DE SANEAMIENTO
Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DE LA RIOJA**