

En Logroño, a 22 de octubre de 2018, 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. José Luis Jiménez Losantos 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**

**102/18**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba 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**

#### **Primero**

#### **Siglas empleadas**

En el presente dictamen, emplearemos las siguientes siglas para facilitar la lectura del mismo:

ADER= Agencia del Desarrollo Económico de La Rioja. Art.= Artículo.

BOR= Boletín Oficial de La Rioja.

CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja. CE= Constitución Española.

CO= Colegio Oficial.

Consejería actuante= Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja.

COTUR: Comisión de Ordenación del Territorio Urbanístico de La Rioja. DAE=Declaración ambiental estratégica.

DF= Disposición Final.

DG= Dirección, Director o Directora General, de la Consejería correspondiente.

DGCA= Dirección o Director General, de Calidad y Medio Ambiente, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

D.= Dictamen.

EAE= Estudio ambiental estratégico.

EAR'99= Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja de 1982.

FRM= Federación Riojana de Municipios.

LEA'13= Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental.

LMAR'17=Ley riojana 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del medio ambiente de la CAR.

LPAC'15= Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

LRL'85= Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local.

LSP'00= Ley riojana 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.

PSD= Plan o Planes director o directores de saneamiento y depuración.

PSD'16-27= Plan director de saneamiento y depuración 2016-2027, de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

SGT= Secretaría, Secretario o Secretaria General Técnica, de la Consejería correspondiente.

## **Segundo**

### **Documentación remitida**

1. El Excmo. Sr. titular de la precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el referido Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

-Informe, de 6 de febrero de 2018, del DGCA, sobre el inicio del periodo de información pública y consulta de la versión inicial y del EAE del PSD'16-27, a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas.

-Versión inicial del PSD'16-27; resumen no técnico del EAE de dicho PSD'16-27; y el EAE del mismo PSD'16-27.

-Resolución, de 21 de febrero de 2018, del DGCA, por la que se aprueba la versión inicial del PSD'16-27, y se inicia el periodo de información pública y consulta.

-Tramitación, de 27 de febrero de 2018, de información pública y consulta del PSD'16-27 (se incluyen acuses de recibo), con apertura de un plazo de alegaciones de 45 días.

-Alegaciones presentadas durante el trámite de información pública y consulta, e informe de valoración de la DGCA.

-Análisis técnico, de 4 de julio de 2018, de la Jefa de Sección de Evaluación de Planes y Programas de la DGCA, sobre el expediente de la EAE ordinaria del PSD'16-27.

-Propuesta de resolución, de 6 de julio de 2018, de la misma Jefa de Sección, sobre la DAE del PSD'16-27.

-Resolución, de 10 de julio de 2018, del DGCA, por la que se formula la DAE del PSD'16-27 (BOR del 18 de julio).

- Resolución, de 1 de julio de 2016, del DGCA, por la que se inicia el expediente de elaboración del Decreto por el que se aprueba el PSD'16-27.
- Memoria justificativa, de 16 de agosto de 2018, del DGCA, sobre la elaboración del referido Decreto.
- Borrador inicial, de 16 de agosto de 2018, del referido Decreto.
- Resolución, de 21 de agosto de 2018, del SGT de la Consejería actuante, por la que se declara formado el expediente y la continuación de la tramitación del Anteproyecto.
- Memoria inicial, de 28 de agosto de 2018, de la misma SGT, relativa al Anteproyecto de Decreto.
- Petición, de 28 de agosto de 2018, de informe, sobre el Anteproyecto de Decreto, a los Servicios Jurídicos del Gobierno de la CAR.
- Notificación, de 29 de agosto de 2018, de información pública y consulta del referido Anteproyecto, estableciendo un plazo de 15 días para presentar alegaciones (se incluyen acuses de recibo).
- Informe, de 20 de septiembre de 2018, de la DG de los Servicios Jurídicos.
- Memoria final, de 24 de septiembre de 2018, del SGT de la Consejería actuante, relativa al Anteproyecto del Decreto.
- Borrador final, de 24 de septiembre de 2018, del Anteproyecto.

### **Tercero**

#### **Advertencias preliminares**

##### **1. Diferenciación entre los procedimientos de revisión y aprobación del PSD'16-27.**

Puede observarse, si se examina detenidamente la documentación, la diferenciación (que ya pusimos de manifiesto en nuestro dictamen D,106/08 sobre el anterior PSD de la CAR) entre el procedimiento de *revisión* del PSD y su evaluación ambiental (que se inició un par de años antes, concretamente en 2016, de acuerdo con las previsiones del art. 10 de la LSP'00) y el procedimiento de *elaboración* del Decreto que aprueba el PSD'16-27, que se ha desarrollado en 2018 puesto que, obviamente, sólo puede iniciarse una vez concluida la elaboración del PSD, de acuerdo con los trámites establecidos en el art. 9 LSD'00.

##### **2. Carácter normativo-reglamentario del PSD'16-27.**

También hay que advertir desde el comienzo (como también hemos realizado en dictámenes anteriores sobre la actividad de planificación, como, por ejemplo, el D.14/12)

que las disposiciones generales por las que se aprueban Planes no siempre tienen carácter de normas jurídicas, en su caso, reglamentarias, pues, cuando el Plan se limite a estudios, propuestas o recomendaciones de carácter técnico, por muy valiosas que éstas sean, si carece de una ordenación normativa, dicho Plan no tiene carácter jurídico ni recibe éste de la norma reglamentaria que se limite a aprobarlo, pues no vincula a la Administración ni a los ciudadanos; y el Consejo Consultivo sólo puede dictaminar entonces en el sentido de que el Plan en cuestión debe tener cierto contenido normativo, si así lo exige la normativa que le preste cobertura o si, como señalamos en nuestro dictamen D.14/12, el Plan tiene carácter jurídico-reglamentario por contener normas jurídicas en cuya virtud la Administración se encuentra vinculada al dictar actos administrativos respecto a la materia planificada.

Ahora bien, en el caso del PSD'16-27, no hay duda de su carácter normativo, ya que el mismo es afirmado expresamente en el art. 8 LSD'00, como recuerda también el art. 2 del Anteproyecto del Decreto aprobatorio del mismo que nos ha sido remitido, en el cual se advierte igualmente del carácter de plan sectorial de coordinación, esto es, con relevancia para ante las entidades coordinadas, que tiene a efectos del art. 7 LRL'85.

Además, como quiera que el PSD'16-27 desarrolla lo previsto al efecto en la LSD'00 y, en esa medida, también traspone la normativa comunitario-europea correspondiente (Directiva-marco del agua, núm 60/2000, de 23 de octubre, y núm. 271/1991, de 21 de mayo, sobre tratamiento de aguas residuales) y, además, su aprobación no ha sido asumida por el Parlamento de la CAR (al amparo del art. 19.1.f) EAR'99), sino por el Gobierno, el cual, como ya sucedió con el PSD'07-15, la efectúa en forma de Decreto, no cabe duda de que tiene carácter reglamentario, por lo que procede ser dictaminado por este Consejo.

### **3. Normativa procedimental aplicable.**

Como consecuencia de lo expuesto, el procedimiento de elaboración del PSD'16-2017 debe regirse por la normativa, general y sectorial, que estaba vigente el 1 de julio de 2016, fecha en la que se dictó la Resolución de inicio de la elaboración de dicho PSD, aunque (debido a la laboriosa elaboración de los previos documentos de evaluación ambiental previstos por el art. 10 LSD'00), la tramitación del Anteproyecto del Decreto llamado a aprobarlo se haya desarrollado, como ya sucedió en el PSD anterior, dos años después, concretamente durante el año 2018, cuando ya se habían dictado nuevas normas, las cuales, por haber entrado en vigor después de 1 de julio de 2016, no son aplicables al caso, por más que su contenido, en algunos casos, coincida o incluso mejore las previsiones de la normativa anterior.

A esta dilatación temporal de la tramitación y a la expresada sucesión de normas en el tiempo, se une el hecho de que no pocas de las nuevas normas generales sobre

procedimiento vigentes tras el 1 de julio de 2016, recojan trámites que ya estaban previstos en la legislación sectorial aplicable antes de 1 de julio de 2016.

Todo ello, puede dar la impresión de una cierta inseguridad en la determinación y regulación de los trámites aplicables que, sin duda, debe ser evitada en lo sucesivo, aunque, en el presente caso, como expondremos, no constituya ningún tipo de vicio invalidante, habida cuenta de la cuidadosa y extensa tramitación realizada por la Consejería actuante.

#### **4. Semejanza de trámites procedimentales.**

Un efecto paradigmático de lo que acabamos de advertir es la concurrencia de trámites de contenido bastante similar (como, ntre otros, la consulta previa, los informes sectoriales, la audiencia corporativa, la información pública y los trámites de participación ciudadana a través de plataformas informáticas).

A modo de ejemplo de lo que queremos señalar y, aludiendo sólo a uno de esos trámites, como es el de audiencia, hay que tener en cuenta que, no sólo en el caso del PSD'16-27 que nos ocupa, sino, en general en todos los *Decretos por los que se aprueban Planes*, especialmente los que han requerido ser sometidos al procedimiento de evaluación ambiental, hay (como ya advertimos en nuestros dictámenes D.106/08, D.117/08 y D.119/08) *distintos trámites de audiencia* preceptiva: i) el que exija, en su caso, la normativa de elaboración o revisión del Plan; ii) el exigido, en su caso, por la legislación de evaluación del impacto ambiental del Plan; y iii) el exigido, en todo caso, por el procedimiento de elaboración de la disposición general por la que se aprueba el Plan, del que no se puede prescindir cuando el Decreto no se limita a la mera aprobación del Plan sino que introduce contenido normativo innovador, que no sea mera reproducción de normas anteriores.

También en esto deberá tener, en lo sucesivo, especial cuidado la Administración actuante, aunque, como hemos señalado, en el presente caso, ha sido tan extensa y exhaustiva la información allegada que tampoco pueden colegirse de la tramitación efectuada defectos invalidantes.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 3 de octubre de 2018, registrado de entrada en este Consejo el día 4 de octubre de 2018, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, 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 5 de octubre de 2018, 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**

El art. 11.c) 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 Art. 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

De acuerdo con las Memorias justificativas (inicial y final) y la Parte expositiva del Anteproyecto de Decreto, la aprobación del PSD'16-27 se realiza en aplicación de lo dispuesto en los arts. 8 a 11 (en particular, el art. 9) de la LSD'00, preceptos relativos a su elaboración y aprobación (que corresponde al Gobierno de La Rioja), a su actualización y revisión, así como a sus efectos.

Por ello, habida cuenta de la naturaleza del Anteproyecto de reglamento sometido a nuestra consideración, que se dicta en ejecución de mencionada Ley autonómica, y sobre el que ya hemos advertido previamente, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por lo tanto, el carácter preceptivo del presente dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 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 Comunidad Autónoma de La Rioja 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.

Tal competencia autonómica, como ya señalamos en nuestro anterior dictamen D.106/08, resulta con toda claridad de lo dispuesto en el art. 9.1 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 su art. 9, concreta la tramitación que ha de observarse para la elaboración del PSD.

**2. En cuanto a la cobertura legal** del Anteproyecto se encuentra 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.** Respecto al **rango normativo** del Anteproyecto, si bien el art. 9.5 LSD'00 alude a un mero Acuerdo gubernamental (al determinar: i) que *el Gobierno de La Rioja, previa consideración de las alegaciones presentadas, aprobará definitivamente el Plan*; y ii) que *el Acuerdo de aprobación del Plan, así como todas sus determinaciones de carácter normativo se publicarán en el BOR*); lo cierto es el carácter normativo y, concretamente reglamentario que presenta el PSD'16-27, como antes hemos advertido, conduce a aprobarlo en forma de Decreto, ya que el art. 23.i) de la Ley riojana 8/2003, 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, preceptúa 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*. Por ello, el rango y forma de aprobación prevista para el Anteproyecto examinado son los queridos por la Ley.

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.

Ahora bien, en el presente caso y como antes hemos advertido al exponer el orden cronológico de los trámites seguidos para la instrucción del procedimiento, la fecha de 1 de julio de 2016, en que se dictó la Resolución de inicio del mismo, determinan la legislación aplicable a su tramitación, aunque ésta se haya realizado principalmente durante el año 2018.

Recordemos también que, como hemos advertido al comienzo, en el caso de las disposiciones generales por las que se aprueban Planes, hay que aplicar tanto la legislación que regula la elaboración de la disposición general aprobatoria como la que rige la elaboración del Plan cuya aprobación se pretende.

Además, la similitud de trámites contemplados en la diversa normativa aplicable ha contribuido a crear ciertas disfunciones que se aprecian en el expediente, si bien, como igualmente hemos señalado desde el comienzo, las mismas carecen de valor invalidante, aunque deban evitarse en lo sucesivo.

En suma, por lo que se refiere a la legislación general aplicable, entendemos que, en el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los art.s 33 a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, sin que sean de observar las modificaciones introducidas en tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018 (ya que ésta no resultaba aplicable en 1 de julio de 2016, al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, es decir, con posterioridad al inicio del expediente objeto de dictamen, y establecer, en su DF Única que entraba en vigor al día siguiente de su publicación) ni tampoco los preceptos correspondientes de la LPAC'15, en cuanto que la misma entró en vigor el 2 de octubre de 2016, según su DF 7ª, por más que los mismos hayan sido observados en algunos trámites realizados en 2018.

En cuanto a la legislación sectorial sobre tramitación del PSD'16-27, resultan aplicables los preceptos correspondientes de la LSD'00, y de la LEA'13, pero no los de la LMAR'17, también por ser posteriores a la Resolución de inicio de 1 de julio de 2016 y por más que se hayan observado durante los trámites realizados en 2018.

## **1. Consulta previa**

**A)** Este trámite aparece contemplado en el, no aplicable al caso, art. 131.1 LPAC'15 (*Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*), a cuyo tenor:

*“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”.*

**B)** Pero el trámite ya estaba regulado en los arts. 19, 21 y 22 LEA'13 y 9 LSD'00, en términos muy semejantes (como también lo haría posteriormente la precitada, pero no aplicable al caso, LMAR'17):

**Artículo 19. Consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, y elaboración del documento de alcance del estudio ambiental estratégico**

1. El órgano ambiental someterá el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico a consultas de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas, que se pronunciarán en el plazo de cuarenta y cinco días hábiles desde su recepción.

Transcurrido este plazo sin que se haya recibido el pronunciamiento, el procedimiento continuará si el órgano ambiental cuenta con elementos de juicio suficientes para elaborar el documento de alcance del EAE.

Si el órgano ambiental no tuviera los elementos de juicio suficientes, bien porque no se hubiesen recibido los informes de las Administraciones públicas competentes que resulten relevantes, o bien porque, habiéndose recibido, éstos resultasen insuficientes para decidir, requerirá personalmente al titular del órgano jerárquicamente superior de aquel que tendría que emitir el informe. El requerimiento efectuado se comunicará al órgano sustantivo y al promotor, y suspende el plazo previsto en el artículo 17.2.

En todo caso, el promotor podrá reclamar a la Administración competente la emisión del informe, a través del procedimiento previsto en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 julio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

2. Recibidas las contestaciones a las consultas, el órgano ambiental elaborará y remitirá al promotor y al órgano sustantivo, el documento de alcance del EAE, junto con las contestaciones recibidas a las consultas realizadas.

3. El documento de alcance del EAE se pondrá a disposición del público a través de la sede electrónica del órgano ambiental y del órgano sustantivo.

**Artículo 21. Versión inicial del Plan o Programa e información pública**

1. El promotor elaborará la versión inicial del Plan o Programa teniendo en cuenta el EAE, y presentará ambos documentos ante el órgano sustantivo.

2. El órgano sustantivo someterá dicha versión inicial del Plan o Programa, acompañado del EAE, a información pública previo anuncio en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial correspondiente y, en su caso, en su sede electrónica. La información pública será, como mínimo, de cuarenta y cinco días hábiles.

La información pública podrá realizarla el promotor en lugar del órgano sustantivo cuando, de acuerdo con la legislación sectorial, corresponda al promotor la tramitación administrativa del plan o programa.

3. La documentación sometida a información pública incluirá, asimismo, un resumen no técnico del EAE.

4. El órgano sustantivo adoptará las medidas necesarias para garantizar que la documentación que debe someterse a información pública tenga la máxima difusión entre el público, utilizando los medios de comunicación y, preferentemente, los medios electrónicos.

**Artículo 22. Consulta a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas**

*1. Simultáneamente al trámite de información pública, el órgano sustantivo someterá la versión inicial del plan o programa, acompañado del EAE, a consulta de las Administraciones públicas afectadas y de las personas interesadas que hubieran sido previamente consultadas de conformidad con el artículo 19.*

*Estas consultas podrá realizarlas el promotor en lugar del órgano sustantivo cuando, de acuerdo con la legislación sectorial, corresponda al promotor la tramitación administrativa del plan o programa.*

*La consulta a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas se podrá realizar por medios convencionales, electrónicos o cualesquiera otros, siempre que se acredite la realización de la consulta.*

*2. Las Administraciones públicas afectadas, y las personas interesadas dispondrán de un plazo mínimo de cuarenta y cinco días hábiles desde que se les somete la versión inicial del plan o programa, acompañado del EAE para emitir los informes y alegaciones que estimen pertinentes.*

**C)** Como puede observarse, todos estos preceptos citados aluden, en rigor, a trámites distintos, aunque muy relacionados, como la consulta previa (sobre la necesidad o conveniencia de la aprobación), la información pública (de la propuesta pretendida) o los informes sectoriales previos (aquí, especialmente, los de carácter medio-ambiental) e incluso la audiencia corporativa o a los sujetos y entidades interesados y la participación ciudadana a través de plataformas electrónicas; por lo que la Administración actuante ha tenido dificultades a la hora de discernirlos con total claridad, aunque pueden, como hemos adelantado, tenerse por cumplidos, habida cuenta la rigurosa exhaustividad de las consultas efectuadas, como se expone seguidamente.

**D)** Mediante informe, de 6 de febrero de 2018, el DGCA de la Consejería actuante, propuso el inicio del periodo de información pública y consulta, durante 45 días hábiles, de la versión inicial y del EAE del PSD´16-27, a las Administraciones pafectadas y a las personas interesadas (de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 21 y 22 LEA´13); y su publicación en el BOR.

Asimismo, se propuso que la versión inicial del PSD´16-27 se pudiera consultar en el canal *Participa*, y en el apartado *Medio ambiente/agua* de la página *web* del Gobierno de La Rioja.

Tales propuestas fueron aceptadas por el Excmo. Sr. Titular de la Consejería actuante, quien, por Resolución de 21 de febrero de 2018, acordó: **i) aprobar la versión inicial del PSD´16-27, según el art. 9.1 LSD´00; ii) iniciar el periodo de información pública y consulta a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas de la versión inicial, del EAE y del resumen no técnico del EAE del PSD´16-27; iii)**

*establecer un plazo de 45 días hábiles para la presentación de alegaciones y sugerencias con relación a los citados documentos; iv) publicar la versión inicial, el EAE y el resumen no técnico del EAE del PSD'16-27 en el canal Participa de la página web del Gobierno de La Rioja, estando los documentos -también- a disposición de los ciudadanos en la sede de la DGCA; v) publicar la Resolución en el BOR; y vi) comunicarla a los Servicios de Gestión y Control de Residuos y de Integración Ambiental de la DGCA.*

Dicha Resolución (publicada en el BOR de 26 de febrero de 2018), cumple también con las particulares exigencias establecidas en el precitado art. 19 LEA'13

En consecuencia, se procedió a la consulta de las Administraciones públicas afectadas, entre las que se encontraban las Entidades locales, las personas interesadas (previamente consultadas por el órgano ambiental para la emisión de un Documento de Alcance) y algunos grupos específicos más de interés relacionados con la gestión de los recursos hídricos:

-De la Administración General del Estado, fue recabada la opinión de la Demarcación de Carreteras del Estado en La Rioja (Ministerio de Fomento); el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias-ADIF (Ministerio de Fomento); la Confederación Hidrográfica del Ebro (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente); y la DG de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente).

-En la Administración de la CAR, fueron consultados la DGCA (Servicio de Integración Ambiental); la DG de Medio Natural; la DG de Urbanismo y Vivienda; la DG de Política Local; la DG de Cultura y Turismo; la DG de Salud Pública y Consumo; la DG de Desarrollo Rural; la DG de Agricultura y Ganadería; la DG de Innovación, Industria y Comercio; la DG de Obras Públicas y Transportes; la DG de Justicia e Interior (SOS-Rioja); la Consejería de Administración Pública y Hacienda (SGT); la COTUR; el Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja; el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja; y la ADER.

-Respecto a las Administraciones de otras Comunidades Autónomas, se trasladó la apertura del periodo de audiencia al Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco; a la Consejería Desarrollo Rural, Administración Local y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra; al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental; y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

-En cuanto a la Administración municipal, fueron consultados la totalidad de Ayuntamientos de La Rioja; y la FRM.

-Como Asociaciones privadas posiblemente interesadas, se recabó consulta a la entidad Ecologistas en Acción; al Colectivo Ecologista de Arnedo y El Cidacos; a Amigos de la Tierra; a la Fundación para el Estudio y la Conservación de las Aves Riojanas; a Pronature- Asociación en defensa de nuestro patrimonio natural; y a la Asociación de Consumidores y Usuarios ARCCO-Rioja.

-Respecto a la Administración universitaria y corporativa, se consultó a la Universidad de La Rioja; al CO de Ingenieros Técnicos Forestales de La Rioja y Graduados en Ingeniería Forestal y del Medio Natural (Delegación Territorial de La Rioja); al CO de Ingenieros Industriales de Aragón y de La

Rioja; al CO de Graduados en Ingeniería Rama Industrial e Ingenieros Técnicos Industriales de La Rioja; al CO de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (Demarcación de La Rioja); al CO de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas e Ingenieros Civiles de La Rioja Asociación de Ambientólogos de La Rioja; al CO de Biólogos de La Rioja y Navarra; al CO de Arquitectos de La Rioja; al CO de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación de La Rioja; al CO de Ingenieros Agrónomos de La Rioja; al CO de Ingenieros Técnicos Agrícolas de Navarra y La Rioja; y al CO de Ingenieros de Montes de La Rioja.

-En cuanto a entidades políticas y sindicales, se consultó: al Partido Popular; al Partido Socialista Obrero Español; a Ciudadanos; a Podemos; a la Asociación Riojana de Agricultores y Ganaderos; a la Unión General de Trabajadores; a Comisiones Obreras; a la Unión Sindical Obrera; a la Central Sindical Independiente y de Funcionarios; al Sindicato de Trabajadores de la Administración Riojana; a la Federación de Empresarios de La Rioja.

Finalizado el periodo de información pública, se recibieron observaciones y sugerencias de las siguientes entidades:

-Los Ayuntamientos de Enciso, Munilla y Bergasa; de la Demarcación de Carreteras del Estado en La Rioja (Ministerio de Fomento); de las DG del Gobierno de La Rioja de Justicia e Interior, de Agricultura y Ganadería, de Calidad Ambiental y Agua, y de Medio Natural; de DG de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León; de Ecologistas en Acción.

-El Ayuntamiento de Entrena remitió un certificado de publicación en su tablón de anuncios.

-Se recibió, además, un escrito de alegaciones del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, presentado fuera de plazo.

Parte de las alegaciones formuladas fueron aceptadas por el Centro gestor.

Con fecha 23 de febrero de 2018, se celebró una sesión ordinaria del Consejo Asesor del Medio Ambiente de La Rioja, en el que se presentó el borrador del PSD´16-27.

El resultado de la fase de participación pública también pudo consultarse en la página *web* de la DGCA.

**E)** Siguiendo con los específicos requisitos establecidos legalmente para la elaboración de los PSD, por Resolución de 10 de julio de 2018, el DGCA, formuló la DAE del PSD´16-27 (art. 31 LEA´13).

**F)** En atención a lo que precedentemente ha quedado 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. 33.1 de la Ley 4/2005 (como ha quedado dicho, en su redacción anterior a la reforma introducida por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018), *el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia.*

El presente expediente se inició por Resolución de 1 de julio de 2016, del DGCA, quien tiene atribuidas las funciones para *la resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general*, referidas a materias propias de su ámbito de actuación, de conformidad con lo preceptuado en el art. 7.1.4.g) del Decreto 28/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería actuante y sus funciones; así como en virtud de lo dispuesto en el art. 7.2.6.r) del mismo Decreto, al establecer específicamente que la DGCA tiene, entre sus competencias, *la elaboración, coordinación y seguimiento de planes y programas de saneamiento y depuración de aguas residuales y de abastecimiento.*

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución cumple con los requisitos determinados en el art. 33.2 de la Ley 4/2005 (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 art. 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 el expediente, constan una memoria justificativa, de 16 de agosto de 2018, del DGCA, y un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Una y otro cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

**B)** Tal y como reflejan la Memoria justificativa, de 16 de agosto de 2018, la Memoria inicial, de 28 de agosto de 2018, y la Memoria final, de 24 de septiembre de 2018, el PSD´16-27 incluye, en su apartado noveno, 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 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 SGT 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 SGT.*
- 2. Por la SGT 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 21 de agosto de 2018, 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 Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su art. 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, 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 art. 36 de la Ley autonómica 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.*

**B) El, no aplicable al caso, 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 VI), de 28 de agosto de 2018, como la Memoria final (apartado VI), de 24 de septiembre de 2018, ambas relativas al Anteproyecto dictaminado, señalan -en idénticos términos- que:**

*-Revisada la documentación remitida para la tramitación del expediente por parte de la SGT, se modifica de la redacción del art. 6 del borrador de Decreto ya que se observa un error de repetición en la referencia al Decreto 55/2001, y se incorpora al Anexo I del texto a tramitar el contenido del PSD'16-27 cuya aprobación se persigue. Asimismo, cabe señalar en relación con la DF 1ª ("Modificación de las aglomeraciones urbanas") que la competencia para modificar, en su caso, las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales urbanas enumeradas en el Anexo II, deberá adoptar la forma de Decreto, tal y como exige el art. 28.1.3.a), dado el carácter*

*reglamentario de la presente disposición, y de su naturaleza normativa, como señala el art. 8.1 LSD '00.*

*-El borrador propuesto por el Centro gestor viene a incorporar otras dos cuestiones, que, pese a su carácter accesorio, merecen ser analizadas. De un lado, el Anexo II aprueba las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de aguas residuales en la CAR, incorpora un art. 6 referido a la delimitación de dichas circunscripciones de referencia para el tratamiento de las aguas residuales y una DF que regula el procedimiento de modificación y, por otro, modifica el contenido del art. 6 del Decreto 55/2001, 21 de diciembre, delimitando las funciones de las estaciones de aguas residuales y de los Ayuntamientos con relación al mantenimiento de los colectores (delimita su extensión) y de la red de alcantarillado.*

*-Estas cuestiones, también objeto de aprobación de la norma a tramitar, no han sido sometidas a ninguna fórmula de participación por parte de los directamente interesados ni del resto de la población, cuestión que debe remediarse.*

*-Sin embargo, la tramitación de la norma se ha impulsado obviando la formalización del trámite de consulta pública previsto en el art. 133.1 LPAC '15, que, en opinión de esta SGT, resulta preceptivo en este caso.*

*-No obstante, en aplicación del art. 133.2 LPAC '15, con fecha 27 de agosto de 2018 se ha publicado el texto en el portal web participa con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades durante un periodo de 15 días, todo ello en cumplimiento de la previsión constitucional de que exista audiencia en la elaboración de disposiciones administrativas generales de acuerdo con el art. 105.c) de la Constitución Española. Con la formalización de dicho trámite de información pública/audiencia, se entiende subsanada la omisión del trámite de consulta previa.*

Respecto a la comunicación de la apertura del trámite de audiencia, constan en el expediente los certificados de la recepción de las notificaciones efectuadas -en tal sentido- el 29 de agosto de 2018, a 159 Ayuntamientos de la CAR, así como otros 15 certificados de los envíos realizados a otros tantos destinatarios (cuya identidad tan solo aparece consignada con los números de identificación fiscal).

**D)** Durante el plazo conferido al efecto, según señala la Memoria Final, no se recibieron aportaciones al expediente, por lo que *se continúa con su tramitación en los mismos términos.*

**E)** Como ya lo hicieran nuestros recientes dictámenes D.51/17, D.65/17 y D.71/18, cabe recordar que la publicación de proyectos normativos en internet constituye una buena práctica para la comunicación de las actividades de la Administración pública y el fomento de la participación de los ciudadanos en las mismas, en aplicación de los principios de transparencia y participación a los que aluden los arts. 129.5 y 133 LPAC '15. Ahora bien, dicha publicación no debe ser confundida con el trámite de audiencia individualizada, a personas, físicas o jurídicas, concretas, cuyos intereses legítimos puedan resultar afectados por la norma proyectada; pues ese trámite (al que alude el art. 133.2, *in principio*, LPAC '15), requiere una comunicación, ordinaria o electrónica, pero siempre individual, a

las personas o entidades afectadas, en la que se les indique la apertura del trámite, sus plazos y la forma, ordinaria o electrónica, de evacuarlo, así como la dirección de internet en la que tienen accesible el texto de la norma proyectada.

**F)** Dicho lo anterior, este Consejo Consultivo entiende que, en el presente caso, el preceptivo trámite de audiencia no puede darse por cumplido estrictamente, por cuanto, tal y como se desprende del expediente, por parte del Centro gestor, se notificó expresamente (o se intentó notificar) la apertura del mencionado trámite a los Ayuntamientos de La Rioja, pero no al resto de sujetos y entidades que pudieran verse afectados por la nueva propuesta normativa, los cuales, por el contrario, sí habían sido requeridos para que aportaran sus observaciones en la fase de consulta previa; si bien, la extensión de dicha consulta hace que no pueda darse, en nuestro criterio, un carácter invalidante a este defecto, aunque, obviamente, el mismo puede ser subsanado por el Centro gestor.

## **6. Informes y dictámenes preceptivos**

**A)** Según el art. 38 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. 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 DG 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 presente expediente, consta el informe de la DG de los Servicios Jurídicos, de 20 de septiembre de 2018, en el que, tras informar favorablemente el borrador inicial del Decreto por el que se aprueba el PSD´16-27, se observa: i) de un lado que *el Decreto contiene una DF 2ª que modifica el Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, aprobado en desarrollo de una ley autonómica. Por ello, en virtud del art. 11.c de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, si dicho Decreto requiere dictamen del Consejo Consultivo para su aprobación, también lo requiere la modificación de dicho Decreto;* y ii) de otro, que *la DF en cuestión se titula “modificación normativa” y sería más adecuado titularla señalando expresamente la norma que modifica: Modificación del*

*art. 6.c del Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LSD '00.*

C) Como consecuencia de las observaciones trasladadas, se procede a elaborar un nuevo borrador (según la Memoria final, el sexto, aunque en el expediente remitido tan solo constan dos: el inicial y el final), de fecha 24 de septiembre de 2018, modificando el título de la DF de la siguiente forma: *Modificación del art. 6.c del Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LSD '00.*

## **7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto**

Finalmente, según el art. 39 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 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.*

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una Memoria, de 24 de septiembre de 2018, de la SGT, en la que se incluyen adecuadamente las menciones y contenidos exigidos por el art. 40.1 Ley 4/2005.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que, con las salvedades y advertencias expresadas, se han observado con los trámites legales del proceso de elaboración del Anteproyecto que nos ocupa.

## Cuarto

### Sobre el texto del Anteproyecto de Decreto

1. El Anteproyecto de Decreto sometido al dictamen de este Consejo tiene por objeto aprobar el PSD´16-27, el cual se redacta al amparo de lo dispuesto en el Capítulo III (*De la planificación en materia de saneamiento y depuración*) de la LSD´00, que regula con detalle suficiente las determinaciones que debe contener el PSD´16-27, así como el procedimiento a seguir para su elaboración y aprobación.

La tramitación del procedimiento para la aprobación del PSD´16-27 se ha realizado, como refleja la Memoria final de 24 de abril de 2018, de manera coordinada según lo previsto en: **i)** la Sección 2ª, del Capítulo I, del Título III de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la que se establece el procedimiento a seguir para la elaboración de reglamentos en la Administración de la CAR; **ii)** la Sección 1ª, del Capítulo I, del Título II, de la LEA´13; y **iii)** el art. 9 de la LSD´00, sobre elaboración y aprobación del PSD.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, seis artículos, tres disposiciones finales (DF) y dos Anexos.

-Los primeros cinco artículos establecen el objeto, la naturaleza y el ámbito de aplicación del PSD´16-27, así como los efectos de su aprobación, el seguimiento y la revisión del mismo. El sexto y último regula la delimitación de las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales en la CAR.

-Las DF tratan sobre la modificación de las aglomeraciones urbanas; la modificación del art. 6, c) del Decreto 55/2001, de 21 de diciembre; y la entrada en vigor del Decreto.

-Como Anexo I, se adjunta el texto íntegro del PSD´16-27; y, como Anexo II, el listado de las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales en la CAR.

### 2. Observaciones concretas al articulado

-En cuanto al **ámbito temporal**, debe considerarse el mantenimiento del plazo temporal del PSD´16-27, pues, aprobándose en el año 2018, parece inconsecuente que se refiera al período 2016-2027. Esta retroactividad en planes de actuación carece de sentido y parece recomendable que el plazo de referencia sea el de 2018-2015. En consecuencia, debieran acomodarse todas aquellas referencias que se hacen en la Exposición de Motivos y en el articulado al plazo temporal de vigencia.

-Respecto a la **Parte expositiva**, el Centro directivo elaborador de la norma debe valorar la conveniencia de simplificar el texto, recogiendo únicamente aquellas consideraciones que sirven para comprender el contenido y alcance de la norma.

-El **artículo 4** podría (sin incurrir en la criticable técnica de la *lex repetita*, habida cuenta del carácter reglamentario del Anteproyecto que nos ocupa y de la naturaleza igualmente autonómica del mismo y de la Ley remitida), amabilizar la mera remisión al art. 11 LSD'00, reproduciendo el contenido del mismo de forma indirecta, como, por ejemplo, señalando que, conformidad con el mismo, los efectos del PSD serán los siguientes.

-Podría incluirse una **Disposición Final** que declarase la derogación o fin de vigencia del Decreto que regulaba el anterior PSD y previese la prórroga del nuevo mientras no fuera sustituido por otro, para así aclarar los efectos de su ámbito temporal de vigencia, pues, como señalamos en nuestro anterior dictamen D. 54/14, los Planes de vigencia temporal deben prever su prórroga para evitar tener que dictar, en su caso, una disposición prorrogándolos.

-En cuanto al **contenido del PSD'16-27** en sí, dicho lo anterior, y teniendo en cuenta su carácter eminentemente técnico y 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 de la Ley 3/2001, del Consejo Consultivo de La Rioja), así como las rectificaciones realizadas en el texto de la norma proyectada en el curso de su tramitación, que han servido para depurar los aspectos del mismo que eran susceptibles de mejora, este Consejo Consultivo la dictamina favorablemente.

## CONCLUSIONES

### Primera

La CAR tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la cobertura legal y el rango normativo adecuados.

### Segunda

El procedimiento seguido para la elaboración del Anteproyecto se ajusta a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el presente dictamen, que no afectan a la validez de sus trámites y que pueden ser subsanados por el Centro gestor y tenidos en cuenta para evitarlos en lo sucesivo.

### **Tercera**

El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las advertencias y observaciones que, sin afectar a su validez, se han efectuado, para su posible mejora, en el presente dictamen.

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