

En Torrecilla en Cameros, a 13 de diciembre de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en el Ayuntamiento de la localidad, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras D.^a Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M^a. Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

72/24

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 39/2018 de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2016-2027 de la Comunidad Autónoma de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

La precitada Consejería actuante remite, para dictamen, el expresado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación de interés:

1. Ficha relativa al trámite de Consulta previa remitida por la Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua (DG proponente), de fecha 11/02/2024.
2. Exposición del trámite de Consulta previa con anterioridad a la elaboración del borrador de Decreto por el que se modifica el Decreto 39/2018 de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2016-2027 de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el Portal Participa del Gobierno de La Rioja, de fecha 14/02/2024 al 05/03/2024.
3. Certificado de consulta previa, de la Secretaría General Técnica (SGT) de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 06/03/2024.
4. Audiencia a los ayuntamientos afectados con el fin de presentar alegaciones a las propuestas de modificación o delimitación de aglomeración urbana, de la DG proponente de fecha 01/03/2024.
5. Publicación en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR), el 27/03/2024, Resolución 139/2024 de 25 de marzo de la DG proponente por la que se formula el informe ambiental estratégico favorable de la modificación del Plan director de Saneamiento y Depuración 2016-2027.



6. Certificado del Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja, sobre la puesta a disposición de los miembros del Consejo, los documentos “*Borrador de la modificación del Plan Director*” y el “*Documento Ambiental Estratégico*”, de fecha 08/04/2024.
7. Aportaciones del sindicato Comisiones Obreras de La Rioja CCOO, de 27/03/2024 (según índice).
8. Informe de DG proponente dando respuesta a las aportaciones presentadas por el sindicato CCOO, de fecha 02/05/2024.
9. Resolución de inicio de la DG proponente, de fecha 23/05/2024.
10. Borrador inicial del Decreto por el que se modifica el Decreto 39/2018 de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2016-2027 de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de fecha 23/05/2024.
11. Memoria justificativa de la DG proponente, de 23/05/2024.
12. Segunda memoria justificativa de la DG proponente en la que se hace constar que la modificación propuesta del decreto tiene impacto presupuestario, de fecha 07/06/2024.
13. Certificado de la Información pública/trámite de audiencia en el Portal Participa del Gobierno de La Rioja, de 21/06/2024 a 01/07/2024.
14. Certificado de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 02/07/2024.
15. Informe de la DG proponente en el que se hace constar que no se han recibido alegaciones durante el trámite de información pública, de fecha 03/07/2024.
16. Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, por la que se declara formado el expediente, de fecha 04/07/2024.
17. Memoria Inicial de la Secretaría General Técnica, de fecha 16/07/2024.
18. 1º Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 39/2018 de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración 2016-2027 de la Comunidad Autónoma de La Rioja (1º borrador), de fecha 23/05/2024 (según índice 16/07/2024).
19. Oficio de la SGT por el que se solicita informe a la Dirección General los Servicios Jurídicos, de fecha 17/07/2024.
20. Oficio de la SGT por el que se solicita informe a la Dirección General de Control Presupuestario, de fecha 17/07/2024.
21. Informe de la DG proponente, relativo a la solicitud de información de la Dirección General de Control Presupuestario, de fecha 20/08/2024.
22. Informe de la Dirección General de Control Presupuestario, de fecha 23/08/2024.
- 23- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 17/10/2024.
24. Memoria de la SGT previa al Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, de fecha 21/10/2024.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 24/10/2024 y registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, la Excm. Sra. titular de la Consejería actuante remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida 28/10/2024, 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

Asumida la ponencia por 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 indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11 LCCR, este 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 art. 12.c) RCCR.

Pues bien, en este caso, la aprobación de la modificación del Plan Director de Saneamiento y Depuración (PDSD) se realiza en aplicación del procedimiento establecido en la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja (LSD), y en el artículo 3 del Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley (RSD).



En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la citada 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. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*. De manera pues que, como venimos señalando en nuestros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad o de estricta técnica o calidad normativa, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango 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 competentes de la Administración de la CAR.

Esta competencia autonómica, tal como ya hemos señalado en nuestros anteriores dictámenes (D.106/08, D.102/18, D.18/20 y D.34/21), resulta con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 8.1.14 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR), 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, que, en lo que aquí interesa, en su Capítulo III (arts. 7 a 13), establece la regulación autonómica de la planificación en materia de saneamiento y depuración y, más en concreto, en sus arts. 9 y 10, concreta la tramitación que ha de observarse para la elaboración, aprobación, actualización y revisión del Plan Director de Saneamiento y Depuración (PSD).

2. En cuanto a la cobertura legal del Anteproyecto de Decreto (AD), el Gobierno de la CAR encuentra su respaldo para dictar la norma sometida a examen en la citada LSD.

En efecto, según lo dispuesto en el artículo 4-a) de la LSD, 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 y mediante el que se coordina y programa la actividad de la Administración regional y de las Entidades locales para la consecución de los objetivos establecidos en la misma, de acuerdo con el principio de gestión integrada de los servicios públicos del agua.

3. En cuanto al **rango formal** de la norma proyectada, el Decreto del Consejo de Gobierno, es, sin duda, adecuado, según resulta de los siguientes preceptos:

-La DF 1ª (*Modificación de las aglomeraciones urbanas*) del Decreto 39/2018 determina que:

“La modificación de las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales urbanas enumeradas en el Anexo II se podrá llevar a cabo mediante la modificación del presente decreto por el Consejo de Gobierno de La Rioja”.

-El art. 3.6 RSD preceptúa que:

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

-El art. 23 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, establece que:

“Corresponde al Consejo de Gobierno:

...

i) 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”.

4. 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.

No obstante, es preciso destacar, que antes de la consulta previa para la elaboración del Decreto por el que se modifica el Decreto 39/2018, de 2 de noviembre se realizó el trámite del informe de **evaluación ambiental estratégica simplificada de la modificación del PDSD**, según se establece en los artículos 8 y 13 del Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título I de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de La Rioja.

Este trámite fue iniciado el 2 de febrero de 2024 por la sección de planificación Ambiental de la DG proponente, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Sección 2ª del Capítulo I Título II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, realizándose la fase de consultas a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas, durante un plazo de 20 días.

En el expediente figura la publicación en el BOR número 63, de 27 de marzo de 2024, Resolución 139/2024, de 25 de marzo de la DG proponente, por el que se formula el Informe ambiental de la modificación del PDSD (2016-2017).

Consta certificado de la Secretaría del Consejo Asesor de Medio Ambiente, de fecha 8 de abril de 2024 de la sesión del Consejo, celebrada el 23 de febrero de 2024 en el que *“fue informado la modificación del Plan Director de Saneamiento y Depuración 2016-2017 de la Comunidad Autónoma de La Rioja”* y que, *“No se han recibido observaciones sobre la propuesta presentada”*.

También, con fecha 27 de marzo consta escrito de alegaciones de (CCOO), al borrador de la modificación del PDSD (2016-2017).

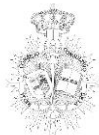
El 2 de mayo de 2024, obra en el expediente informe de la DG proponente en que se da cumplida respuesta a cada una de las alegaciones presentadas.

Refiriéndonos ya al Anteproyecto de Decreto, es necesario someter a enjuiciamiento si, en su tramitación se ha cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 bis a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR).

1. Consulta previa

El artículo 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:



- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

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

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

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.

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

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

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

En el presente caso, consta certificado de consulta previa de 6 de marzo de 2024, de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, de haberse sustanciado una consulta pública de 15 días hábiles, a través del portal web del Gobierno de La Rioja del 14 de febrero al 5 de marzo de 2024. En el consta que no se han recibido ningún comentario ni aportación al respecto.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento

A) En cuanto a la **competencia** administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse en cualquier caso mediante resolución del titular de la consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante resolución del director general competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias direcciones generales, de su secretario general técnico”.

En el presente caso, consta en el expediente Resolución 208/2024 de la DG de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua de fecha 23 de mayo de 2024, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del borrador inicial, y ello de conformidad con su competencia en la materia a tenor de lo establecido en el artículo en el art. 12.t del Decreto 56/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de

Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En definitiva, la DG de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, era competente para dictar la antedicha Resolución de inicio.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR 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. La resolución podrá señalar la unidad administrativa a la que se encomiende la elaboración del borrador o constituir una comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución, de 23 de mayo de 2024, dictada, como se ha dicho, por el órgano competente, además de referir el objeto de la norma y su incidencia en el marco normativo vigente, recoge expresamente el fundamento jurídico de la competencia ejercida, tanto en relación con la competencia *administrativa* del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia *estatutaria* de la CAR desde el punto de vista material, lo que responde a la interpretación que, en este punto, ha venido reiterando el Consejo (en dictámenes D.98/10, D.63/13, D.27/18 o D.75/19, entre otros).

3. Elaboración del borrador inicial

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

Consta en el expediente, un *primer borrador* del texto de la disposición junto a dos Memorias justificativas de la DG proponente, la primera de 23 de mayo y la segunda de 7

de junio de 2024, que examinan los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR.

La segunda Memoria se puede considerar como complementaria de la primera ya que la diferencia entre ambas reside en dotar de contenido a los puntos 5 y 9, Estructura normativa y valoración del impacto económico.

Tal como refieren ambas Memorias, cumplen con los requisitos descritos. Consta la necesidad de la norma, su objeto y finalidad, marco normativo, trámites, disposiciones afectadas junto a un estudio de alegaciones recibidas.

Las Memorias de la SGT examina el *impacto de género* del borrador inicial de este Anteproyecto, conforme lo dispuesto en el art. 22 La Ley 7/2023, de 20 de abril, de igualdad efectiva de hombres y mujeres de La Rioja.

En la Memoria complementaria, tal como hemos citado, se incluye una valoración del impacto económico, por el que se estima que asciende a 48.293.690 euros, cantidad correspondiente prevista para las nuevas aglomeraciones urbanas declaradas o modificadas.

Por otro lado, para las actuaciones previstas en el subprograma de eliminación de puntos de vertido de cascos urbanos consolidados procedentes de redes municipales, se estima una partida anual de 500.000 euros.

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

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad de la disposición.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación ”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de fecha 4 de julio de 2024, que cumple con el requisito legal.

5. Trámite de audiencia

La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la dirección general competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del anteproyecto, publicará el texto en el Portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos 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.

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

Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

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

En el presente procedimiento, consta un trámite público de audiencia, mediante la publicación en el portal Participa, del que consta en el expediente un certificado de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 2 de julio de 2024, que acredita la exposición pública del texto por 7 días hábiles, del 21 al 27 de junio de 2024, ambos incluidos, no habiéndose recibido aportaciones.

6. Intervención de los entes locales

A) Según el artículo 37 LFAR:

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

B) Por otra parte, en el RSD en su artículo 3.6 dispone que:

“Cuando el Plan Director de Saneamiento y Depuración no determine alguna de las aglomeraciones

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

C) En base a lo anterior, con fecha 1 de marzo de 2024, coincidiendo con la exposición pública en el *canal participa del portal de transparencia* del Gobierno de La Rioja del trámite de consulta previa, se realizó por parte de la DG proponente, según consta en el expediente, notificaciones de audiencia a los Ayuntamientos de:

-Clavijo.
-Herramélluri.
-Ochánduri.
-Pradillo.
-Sajazarra.
-San Román de Cameros.
-Villanueva de Cameros.
-Fonzaleche.

Por tanto, entendemos cumplimentado adecuadamente el requerimiento previsto en el art. 3.6 del RSD, en lo que afecta a la modificación del Anexo II previsto en el AD, pero no ocurre así con la modificación, también prevista en el AD del Anexo I, que tiene un mayor alcance de afectación para los entes locales, por ello debiera haberse cumplimentado conforme a lo expuesto en el 37 de LFAR, y en consecuencia habría facilitado la participación de los entes locales de La Rioja.

Una vez formado el expediente, consta Memoria Inicial de la SGT de la Consejería proponente con fecha 16 de julio de 2024 a la que se acompaña el primer borrador del AD.

7. Informes y dictámenes preceptivos

Según el art. 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos se procederá a publicar en el Portal de la Transparencia el anteproyecto como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el expediente constan:

A) Informe de la DG de Control Presupuestario de fecha 23 de agosto de 2024 en el que consta que:

“Según la información económica aportada en el expediente se prevé un aumento del coste del plan director en 32.323.690 euros en el período 2024-2027, derivado del programa de infraestructuras de conducción y depuración y la implantación del nuevo proyecto de eliminación de vertidos en cascos urbanos.

Asimismo, se estima un impacto máximo de déficit derivado de la modificación propuesta por el mismo importe referenciado en el período 2024-2027”.

B) El informe de la DG de los Servicios Jurídicos de fecha 17 de octubre de 2024, por el que informa favorablemente desde el punto de vista jurídico, sin otras indicaciones.

Respecto al trámite de audiencia de los entes locales, además de haberse tramitado una petición de informe a los ocho municipios afectados por la modificación relativa a las aglomeraciones urbanas, tal como ha quedado reflejado en el punto 6 del presente dictamen, constatamos que no se ha tomado las medidas necesarias, tal como recoge el artículo 37 de la LFAR, para la participación de la totalidad de los municipios, mediante petición de informe, bien a través del **Consejo Riojano de Cooperación local** o de la **Federación Riojana de Municipios**.

8. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de 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 Secretaría General Técnica 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 consta una Memoria final de la SGT, de 21 de octubre de 2024, a la que acompaña el borrador definitivo, que da cumplimiento a las exigencias del citado art. 39 LFAR.

9. Resumen conclusivo/Diferenciación entre los procedimientos

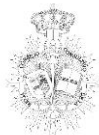
Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta, a excepción de la participación de los Entes Locales.

Del examen del expediente se puede observar, -como ya se puso de manifiesto en nuestro dictamen D.102/18- la diferenciación entre el procedimiento de revisión del PDSD y su evaluación ambiental y el procedimiento de elaboración del Decreto que aprueba el PDSD.

La confluencia de los trámites de contenido similar, entre otros, los de consulta previa, los informes sectoriales, la audiencia corporativa, la información pública y los trámites de participación ciudadana, puede dar la impresión de una cierta reiteración de los trámites.

En el caso de uno de esos trámites como es el de audiencia, hay que tener en cuenta que, no sólo en el caso del PDSD 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, entre otros, en el Dictamen D.102/18), distintos trámites de audiencia preceptiva: i) el que se 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.

En consecuencia, la tramitación de la modificación del PDSD y la tramitación de la elaboración del AD para su aprobación, aunque se realicen de una manera coordinada, conllevan procedimientos de participación diferenciados que deben cumplirse, con independencia de que puedan ser semejantes.



Así, la tramitación de la evaluación estratégica simplificada corresponde a la establecida en el Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título I “*Intervención administrativa*” de la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de protección del medio ambiente de La Rioja.

Tal como como hemos reflejado en el presente dictamen, el BOR núm. 63 de 27/03/2024 publica Resolución 139/2024, de 25 de marzo, de la DG de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua, por la que se formula el informe ambiental estratégico del PDSD de la CAR, aprobado por el Decreto 39/2018, de 2 de noviembre.

En dicha publicación figura que con fecha 7 de febrero de 2024 se han consultado diversas Administraciones públicas, y en relación a la Administración local a “*todos los Ayuntamientos*” de La Rioja, incorporando también, dentro del epígrafe “*público interesado*” a la Federación de Municipios de La Rioja.

Por otro lado, en relación a la tramitación de la norma que nos ocupa se hace necesario cumplir la LFAR.

Pues bien, el certificado de consulta previa del AD, según certificado de la SGT de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de 6 de marzo de 2024, recoge 15 días hábiles de exposición, comprendidos entre el 14 de febrero y 5 de marzo de 2024. y el certificado de la misma SGT de audiencia pública, recoge 7 días hábiles de exposición entre el 21 de junio y 1 de julio de 2024.

No obstante, a pesar de los dos períodos de audiencia al que se ha sometido el AD, este Consejo entiende que el cumplimiento del artículo 37 de la LFAR, exige que, “*El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la Comunidad de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a sus competencias*” y en este caso únicamente se ha solicitado informe a los municipios afectados respecto de la modificación del Anexo II, cuando el Anexo I afecta a todos los municipios.

Para un estricto cumplimiento de la norma se debiera haber solicitado la participación, al menos, de un ente representativo de los Entes Locales de la Comunidad de La Rioja.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto

1. Generales

A) Este Consejo Consultivo, aun consciente de que su labor no es realizar un examen de estricta técnica o estilo normativo máxime en este caso, cuyo contenido es la modificación de Anexos, entiende que ello no le impide realizar observaciones en ese ámbito, cuando considere que la redacción de la norma tiene trascendencia negativa de cara a la segura interpretación y aplicación de la norma.

B) El Anteproyecto de Decreto sometido a dictamen de este Consejo, tiene por objeto la modificación del Decreto 39/2018, tanto del Anexo I como del Anexo II por el que se aprobó el PDSO.

Tal como expresa la Parte expositiva del AD, hasta la fecha se han llevado dos modificaciones del Anexo II, mediante el Decreto 2/2020, de 10 de febrero y el Decreto 51/2021, de 15 de septiembre, pero es la primera ocasión que además de modificar el Anexo II, también se modifica el Anexo I.

La modificación del AD, por tanto, propone: por un lado, dotar a todos los núcleos de población de La Rioja de algún sistema de tratamiento de aguas residuales incluyendo a los núcleos de menos de 25 habitantes en la priorización para la ejecución del programa de infraestructuras de conducción y depuración de aguas residuales urbanas así como programar las medidas relativas a la eliminación de los puntos de vertido de cascados urbanos consolidados procedentes de redes municipales, para su adaptación a la Ley 2/2021, de 29 de enero, y por otro lado, modificar varias aglomeraciones urbanas formadas por la unión de los vertidos de diferentes núcleos de población, tal como se ha acometido en otras dos ocasiones.

En este último caso, las modificaciones en el Anexo II consisten en la declaración de cuatro aglomeraciones urbanas nuevas, quedando del siguiente modo:

“...

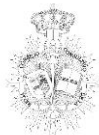
24) Villanueva de Cameros-Pradillo: Villanueva de Cameros Pradillo.

25) Sajazarra-Villaseca: Sajazarra y Villaseca (Fonzaleche).

26) Clavijo: Clavijo y la Unión de los Tres Ejércitos (Clavijo).

27) San Román de Cameros: San Román de Cameros y Velilla (San Román de Cameros)”.
”

Y en una modificación de aglomeración urbana “Ochanduri-Herramélluri (Ochanduri, Herramélluri y Velasco)”.
”



C) En la modificación del Anexo I (4.3.2) referido a las delimitaciones de las aglomeraciones urbanas se ha incluido tanto la modificación habida en el apartado Dos del artículo único del AD a estudio, por el que se modifica el Anexo II, así como las dos modificaciones habidas anteriormente del Decreto 39/2018 y del citado Anexo II.

Esta técnica incorporada conllevará a que cada vez que se deba modificar el Anexo II, tenga que modificarse el Anexo I.

Recordar a ese respecto, la DF1^a (Modificación de las aglomeraciones urbanas) del Decreto 39/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el PDSD de la CAR expone:

“la modificación de las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales urbanas enumeradas en el Anexo II se podrá llevar a cabo mediante la modificación del presente Decreto por el Consejo de Gobierno de La Rioja”.

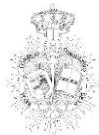
2. Al texto

A) El Anteproyecto de Decreto consta de una parte expositiva, un artículo único, con dos apartados y una disposición final única, que regula la entrada en vigor del Decreto.

B) El contenido del Anteproyecto merece, a este Consejo Consultivo, un juicio general favorable, pues se considera ajustado a Derecho, respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR y acorde a las previsiones de la citada Ley 5/2000.

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

Únicamente, como cuestiones puramente formales, se recuerda: i) que la fórmula promulgatoria debe incorporar una referencia al presente trámite de dictamen, para expresar si el Decreto se aprueba “oído” o “conforme” con el mismo; ii) que en las normas de modificación deben usarse comillas para identificar perfectamente el texto que se modifica (en el artículo único –uno, y dos– deberían incorporarse); y, iii) que hay una errata en el punto 4.3.7.1 en la cita del Real Decreto-ley 11/1995 que debería corregirse.



CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

En la tramitación del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable, salvo en lo referente a la modificación del Anexo I y la audiencia a los municipios afectados, según se expresa en el fundamento tercero.

Tercera

El contenido del Anteproyecto de Decreto se considera ajustado a Derecho.

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

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO