



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE "ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LOS VOLÚMENES DE AGUA DERIVADOS POR LOS APROVECHAMIENTOS DE AGUA DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO EN LAS CUENCAS INTERNAS DEL PAÍS VASCO"

2/2017 IL

I. ANTECEDENTES

Por la Asesoría Jurídica del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, se ha solicitado con fecha 21 de diciembre de 2016 informe de legalidad respecto al proyecto de referencia.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; el artículo 6.1.h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos; así como en base a las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 13.1.c) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia; y asimismo, de conformidad con el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 13 de junio de 1995, en su apartado primero, punto 4.

II. OBJETO

El objeto del proyecto de Orden viene explicitado en las diferentes memorias e informes obrantes en el expediente remitido, concretándose del siguiente modo en el artículo 1 del proyecto de norma:

1.- La Orden tiene por objeto el establecimiento de los criterios técnicos para la determinación, instalación y mantenimiento de los sistemas de control de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico cualquiera que sea su título habilitante.

2.- Asimismo, tiene por objeto regular las obligaciones de las personas titulares de dichos aprovechamientos en relación a dichos sistemas y a la información obtenida a través de los mismos.

3.- Finalmente, regula las facultades de la Agencia Vasca del Agua para la comprobación y control de dichas obligaciones.

III. CONTROL DE LEGALIDAD

A) Procedimiento de Elaboración

En el expediente recibido en la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo figura la siguiente documentación:

- Orden de 29 de enero de 2016, de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración de la Orden.
- Orden de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se acuerda la aprobación previa del proyecto de Orden.
- Texto del Proyecto de Orden
- Memoria explicativa de la Orden, suscrita por el Director General de la Agencia Vasca del Agua/Uraren Euskal Agentzia el 23 de mayo de 2016.
- Informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género.

- Informe jurídico relativo al borrador de Orden elaborado por la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial.
- Memoria elaborada por la Agencia Vasca del Agua matizando alguna de las cuestiones del informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial.
- Informe relativo al borrador de Orden elaborado por la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.
- Informe relativo al proyecto de Orden emitido por Emakunde.
- Anuncio por el que se somete a información pública el proyecto de Orden por la que se regulan los sistemas de control de los volúmenes de agua derivados por los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico en las cuencas internas del País Vasco (BOPV nº 168, de 5 de septiembre de 2016).
- Escritos dando trámite de audiencia a diferentes unidades administrativas del Gobierno Vasco, así como a Administraciones Forales, Parlamento Vasco, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, EUDEL, diversos Ayuntamientos, AMVISA, Consorcio de Aguas de Gipuzkoa, Consorcio de Aguas de Bilbao Bizkaia, Consorcio de Aguas de Rioja Alavesa, Consorcio de Aguas del Valle de Ayala (Araia), Consorcio de Aguas de Busturialdea, Servicios del Txingudi S.A., Aguas del Añarbe, Federación de Consumidores de Euskadi, Iberdrola, Confebask, Asociación Clúster del Papel de Euskadi, EHNE y Aveq-Kimika.
- Certificado de la Secretaria del Consejo del Agua del País Vasco que acredita la emisión de informe favorable de dicho organismo.
- Escritos de alegaciones presentados por el Departamento de Medio Ambiente y Obras Hidráulicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, por el Consorcio de Aguas de Gipuzkoa y por EHNE.
- Informe de la Agencia Vasca del Agua dando respuesta a las alegaciones presentadas al proyecto de Orden.

Echamos en falta en el expediente recibido un texto consolidado del proyecto de Orden, en el que se contengan las modificaciones introducidas en atención a las consideraciones existentes en el informe jurídico de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios del Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial y en los diferentes escritos de

alegaciones presentados, si bien en las memorias elaboradas por la Agencia Vasca del Agua durante el procedimiento de elaboración de disposición de carácter general se da cuenta de las modificaciones propuestas que se acogen favorablemente y que se incluirán en el texto definitivo del proyecto de disposición.

Asimismo, hay que dejar constancia de que el órgano promotor de la norma –Agencia Vasca del Agua- dependía, durante el tiempo en que se ha procedido a tramitar el procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general, del Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial, Departamento del Gobierno Vasco que se ha visto afectado por el Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, correspondiendo actualmente la competencia material para la aprobación del proyecto de Orden al Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, que es quien solicita el presente informe.

B) Fundamento competencial

Con carácter principal, la norma proyectada se encuadra competencialmente en el artículo 10.11 del EAPV, que dispone que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del País Vasco; aguas minerales, termales y subterráneas.

Asimismo, el proyecto de Orden también se enmarca dentro de la competencia estatutaria de protección del medio ambiente ex artículo 11.1.a) del EAPV, materia respecto de la que la Comunidad Autónoma del País Vasco dispone de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado.

El artículo 55.4 de la Ley de Aguas, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, atribuye a la Administración hidráulica la determinación, con carácter general de los sistemas de control efectivo de los caudales de agua utilizados y de los vertidos al dominio público hidráulico que deban establecerse para garantizar el respeto a los derechos existentes,

medir el volumen de agua realmente consumido o utilizado, permitir la correcta planificación y administración de los recursos y asegurar la calidad de las aguas.

Por su parte, el artículo 24 de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas del País Vasco, establece para el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco un programa de medidas básicas con el fin de alcanzar los objetivos medioambientales en materia de aguas establecidos en el Capítulo III de dicha Ley, entre los cuales hay que incluir algunos relacionados con los sistemas de control de los volúmenes de agua derivados de los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico en las cuencas internas del País Vasco.

Por último, el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental (2015-2021), aprobado por Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, dispone en el artículo 20 de su contenido normativo que, en las cuencas internas del País Vasco, los datos de caudales registrados serán remitidos a la Agencia Vasca del Agua de conformidad con lo recogido en las disposiciones normativas desarrolladas al efecto, y reitera la obligación establecida en el texto refundido de la Ley de Aguas de que las personas titulares de los aprovechamientos instalen y mantengan a su cargo los sistemas de medición que garanticen el registro y la comprobación de los caudales efectivamente utilizados o consumidos de manera que permitan controlar la adaptación de los caudales a los máximos concedidos.

El proyecto de Orden pretende fijar las determinaciones técnicas previstas en la normativa citada, ciñendo su objeto al que ya se ha descrito en el apartado II del presente informe.

C) Rango de la disposición: necesidad de informe de legalidad de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo

El proyecto de Orden debe considerarse una disposición de carácter general en la medida que innova el ordenamiento jurídico, es susceptible de una pluralidad indefinida de aplicaciones y constituye una norma jurídica que tiene carácter general y abstracto. Por tanto, su tramitación se realiza de conformidad con la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Mientras que el órgano proponente –Agencia Vasca del Agua- considera que la norma tiene que tener rango de Orden y debe ser aprobada por el Consejero o Consejera competente en la materia, la Asesoría Jurídica del Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial consideró en su informe jurídico que el proyecto de norma debía adoptar la forma de Decreto y ser aprobado por el Gobierno.

Para la Asesoría Jurídica del Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial la norma que se informa constituye un complemento reglamentario de la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas del País Vasco. En concreto, nos encontraríamos en el supuesto de desarrollo reglamentario previsto en el artículo 30.2 de la Ley autonómica cabecera en materia de aguas, cuyo tenor literal es el siguiente (los subrayados son nuestros):

“El condicionado de las concesiones y autorizaciones incluirá las medidas oportunas para hacer compatible el aprovechamiento, la actuación o el uso con el respeto al medio ambiente, el mantenimiento de los caudales ecológicos y la consecución de los objetivos ambientales previstos en el capítulo III de esta Ley y en los instrumentos de planificación hidrológica. La Agencia Vasca del Agua, competente para el otorgamiento de las concesiones previstas en la normativa de aguas y de las autorizaciones de vertidos, elaborará y propondrá al Gobierno Vasco las normas reglamentarias necesarias para la ejecución de lo previsto en este precepto”.

Coherentemente con el criterio expresado en cuanto al rango de la norma, nos encontraríamos ante un reglamento ejecutivo que debería tener forma de Decreto, a aprobar por el Gobierno, y que requeriría, en cuanto a su tramitación, la intervención con carácter preceptivo de la COJUAE, que debería emitir dictamen al amparo del artículo 3.1.c) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

No compartimos, sin embargo, el criterio de la Asesoría Jurídica del Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial.

Como el órgano proponente de la norma pone de manifiesto el proyecto de Orden que se tramita no constituye el complemento reglamentario de la Ley de Aguas, ni de la estatal ni de la autonómica.

De manera más precisa, nos encontramos, ante una norma de marcado carácter técnico, con el que la Administración hidráulica -cuya potestad reglamentaria ejerce el Consejero o Consejera competente en materia de aguas- pretende dar cumplimiento a la previsión del artículo 55.4 de la Ley de Aguas, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, así como del artículo 20 del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental (2015-2021), aprobado por Real Decreto 1/2016, de 8 de enero.

Tanto es así que, como en la Orden de inicio del procedimiento se pone de manifiesto, la norma no va a suponer prácticamente innovación material en el ordenamiento jurídico, pues en el ámbito que va a regular, cuencas internas del País Vasco, se estaba ya aplicando con carácter supletorio –ante la inexistencia de norma autonómica en la materia- la Orden ARM/1312/2009, de 20 de mayo, de la Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, por la que se regulan los sistemas para realizar el control efectivo de los volúmenes de agua del dominio público hidráulico y de los vertidos al mismo.

En lo que se refiere a la tramitación del proyecto de Orden, de acuerdo con lo previsto en el apartado primero, punto 4, del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995, se requiere la emisión de informe de legalidad por parte de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, al tratarse de un proyecto de Orden con contenido normativo no exceptuado de tal informe.

D) Estructura del Proyecto.

El proyecto de Orden que se nos ha facilitado (volvemos a recordar que no se ha incluido en el expediente un texto consolidado con las aportaciones aceptadas por el órgano promotor de la norma) consta de parte expositiva, 13 artículos (distribuidos en 5 capítulos), una disposición adicional única, una disposición transitoria única y una disposición final única

E) Análisis del contenido: cuestiones de técnica normativa

Tomando como referencia las Directrices para la Elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 (BOPV nº 71, de 19 de abril de 1993), consideramos que el contenido del proyecto de Orden se adecúa, con carácter general, a las citadas directrices.

Únicamente proponemos un cambio de preposición en el título de la Orden, de modo que en lugar de denominar la norma como *“Orden por la que se regulan los sistemas de control de los volúmenes de agua derivados por los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico en las cuencas internas del País Vasco”*, se denomine *“Orden por la que se regulan los sistemas de control de los volúmenes de agua derivados de los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico en las cuencas internas del País Vasco”*.

F) Análisis del contenido: cuestiones de legalidad material.

Nada tenemos que objetar al contenido del proyecto de Orden desde la perspectiva de legalidad material, máxime teniendo en cuenta que nos encontramos ante una norma cuyo contenido es, fundamentalmente, de carácter técnico, es decir, versa sobre criterios técnicos en relación a los sistemas de control de los volúmenes de agua derivados de los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico en las cuencas internas del País Vasco que resultan ajenos al ámbito de especialización de quien emite este informe.

IV. CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones citadas en el cuerpo del presente escrito, considero que el proyecto de Orden propuesto es conforme a derecho y, por tanto, se informa favorablemente.

Este es mi informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho.