

El dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley del Ciclo Urbano del Agua en Extremadura

FERNANDO JIMÉNEZ COLORADO
Letrado del Consejo de Estado

- 1. Introducción**
- 2. Algunas particularidades de la función consultiva del Consejo de Estado**
 - 2.1. La singularidad de la autoridad consultante
 - 2.2. El carácter híbrido (preceptivo-facultativo) de la consulta
- 3. Principales cuestiones suscitadas por el dictamen**
 - 3.1. Correlación entre título y contenido de la norma
 - 3.1.1. *Actualización del título*
 - 3.1.2. *Concisión del título*
 - 3.2. Definiciones normativas
 - 3.3. La amplitud de la habilitación reglamentaria y el respeto de la autonomía local
- 4. Bibliografía**

1 Introducción

El propósito de la presente crónica es glosar el dictamen número 1.377/2022, de 29 de septiembre, del Consejo de Estado, que versó sobre el entonces anteproyecto de Ley del Ciclo Urbano del Agua en Extremadura (hoy Ley 1/2023, de 2 de marzo, de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura).

A tal fin, se aprovechará para recordar, en primer lugar, algunas características especiales de la función consultiva del Consejo de Estado apreciables en este expediente. A continuación, se analizarán ciertos aspectos principales del dictamen que pueden ser de interés local (engarzándolos con la doctrina del Alto Cuerpo Consultivo en la materia) y se ponderará la medida en que el texto legislativo finalmente aprobado aceptó una de las dos observaciones esenciales del dictamen.

2

Algunas particularidades de la función consultiva del Consejo de Estado

2.1

La singularidad de la autoridad consultante

De acuerdo con el artículo 107 de la Constitución Española (CE): “El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia”. Como ha estudiado la doctrina¹, de la fórmula constitucional se desprenden los caracteres que definen su naturaleza jurídica. El inciso “del Gobierno” señala la identidad de las autoridades consultantes (órganos públicos autorizados por el ordenamiento para solicitar dictamen al Alto Cuerpo Consultivo), aludiendo solamente en principio a los integrantes del Gobierno de la Nación².

Sin embargo, la realidad pronto desbordó esta previsión constitucional, extendiendo el reconocimiento de autoridad consultante a otras Administraciones públicas. La propia Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE) lo hizo respecto a las comunidades autónomas (lo que no deja de sorprender, dada su temprana aprobación en los albores del régimen autonómico), por conducto de sus presidentes. Pocos años después, el artículo 48 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) hizo otro tanto con las Administraciones locales, por conducto del presidente de la comunidad autónoma correspondiente o, en su caso, del entonces Ministerio de Administraciones Públicas (hoy Ministerio de Política Territorial). La condición de los entes locales como autoridades consultantes fue examinada por las Memorias del Consejo de 2000 y 2011, recapitulando esta última los supuestos en que pueden solicitarle dictamen o, por el contrario, deben elevarlo al órgano consultivo autonómico (si existe).

En lo que hace a las comunidades autónomas, la CE no prevé la posibilidad de que se doten de órganos gemelos que ejerzan, a nivel territorial, la función consultiva del Consejo de Estado respecto de los consejos de go-

1. Entre otros, *vid.* la Memoria del Consejo de Estado de 1980; Arozamena Sierra (1996); y Trillo-Figueroa Molinuevo (2008).

2. Conforme al art. 98.1 CE: “El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley”. A partir de ahí, Juan Alfonso Santamaría Pastor postuló la identificación de Gobierno y Consejo de Ministros, tesis acogida por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que concibe el Consejo de Ministros como órgano colegiado o reunión plenaria del Gobierno, formado por el Presidente del Gobierno, los vicepresidentes y los ministros, sin que la legislación haya hecho uso de la posibilidad de extensión que contempla el artículo 98.1 CE *in fine*.

bierno autonómicos³. La STC 204/1992, de 26 de noviembre, falló que podían hacerlo al amparo de la potestad de autoorganización que les reconoce el artículo 148.1.1.º CE⁴, de modo que, en los años siguientes, todas las comunidades fueron dotándose de sus propios órganos consultivos, lo que no les impidió entonces —ni tampoco les impide hoy— elevar consultas al Consejo de Estado cuando lo consideren pertinente⁵. Son excepciones Cantabria (que nunca lo tuvo), Madrid (que lo suprimió en 2015 y traspasó todas sus funciones a una Comisión Jurídica Asesora creada en el seno de la Abogacía General de la Comunidad⁶) y Extremadura⁷.

Esta última comunidad desdobló la función consultiva que, hasta entonces, había desempeñado el Consejo Consultivo de Extremadura. De acuerdo con la disposición adicional primera, apartado 4, de la vigente Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Comisión Jurídica de Extremadura (perteneciente a la Abogacía General de la Junta) debe ser consultada en todos aquellos asuntos para los que una ley exigiese dictamen preceptivo. Por su parte, el Consejo de Estado debe ser consultado en aquellos expedientes para los que el Estatuto de Autonomía⁸ exija dictamen preceptivo, como es el caso de los proyectos de ley (artículo 45.2).

2.2

El carácter híbrido (preceptivo-facultativo) de la consulta

En este punto se aprecia una peculiar disonancia entre la normativa estatal y la autonómica extremeña, pues mientras que el citado artículo 45.2 del Es-

3. Sí que lo hacía el artículo 23 (hoy reenumerado 24), segundo inciso, de la LOCE, en otro interesante ejercicio de previsión que justifica el lema del Consejo "*Praevidet Providet*" (prever para proveer), consignado en el artículo 91 de su Reglamento Orgánico, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio (ROCE).

4. No estaban obligadas a hacerlo al tratarse de órganos autonómicos facultativos, pudiendo optar entre crear su propio órgano consultivo o seguir solicitando el dictamen del Consejo de Estado, mediante lo que la STS de 14-1-1992 bautizó gráficamente como técnica del "prés-tamo de órganos".

5. Por ejemplo, el dictamen número 1.032/2019, de 15 de octubre de 2020, resolvió una consulta elevada por la Comunidad de Madrid sobre la revisión de oficio de los actos dictados por universidades públicas y privadas. Si bien no se ha publicado todavía en la base de datos del BOE, está reseñado y glosado en la Memoria de 2020 del Consejo de Estado, accesible pública y gratuitamente en su sitio web.

6. Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo.

7. Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura.

8. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

tatuto de Autonomía exige dictamen preceptivo para tres tipos de normas legales (anteproyectos de reforma estatutaria, proyectos de ley y anteproyectos de otras normas con rango de ley) sin limitaciones, los artículos 21 y 22 de la LOCE restringen sobremanera la intervención preceptiva del Consejo de Estado en materia legislativa.

En este sentido, no es generalmente preceptivo su dictamen en el ejercicio de la potestad legislativa por las Cortes a iniciativa del Gobierno, y así solo se exige para anteproyectos de ley dictados en ejecución, desarrollo o cumplimiento de tratados internacionales o del derecho de la Unión Europea (artículo 21.2) y para los proyectos de decretos legislativos (artículo 21.3)⁹. Este distinto grado de intervención consultiva en materia legislativa explica que la mayoría de las consultas elevadas por Extremadura al Consejo de Estado sobre proyectos de ley presenten un peculiar doble carácter: son preceptivas para la comunidades autónomas y potestativas (o facultativas) para el Consejo de Estado.

Fue el caso del dictamen número 1.377/2022, de 29 de septiembre, que se remitía a los razonamientos de otras dos consultas (dictámenes números 73/2022, de 24 de marzo, y 118/2022, de 18 de febrero). En el primero de ellos, se decía:

“El artículo 24 de la Ley Orgánica 3/1980, invocado por la disposición adicional primera de la Ley 19/2015 referida, dispone que el Consejo de Estado puede ser oído, sea en Pleno o en Comisión Permanente, ‘en cualquier asunto en que, sin ser obligatoria la consulta, el Presidente del Gobierno o cualquier Ministro lo estime conveniente.

El dictamen será preceptivo para las comunidades autónomas que carezcan de órgano consultivo propio en los mismos casos previstos por esta ley orgánica para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes’.

Pues bien, como ya señaló el Consejo de Estado en los dictámenes números 297/2018, de 24 de mayo, y 887/2018, de 8 de noviembre, si bien el dictamen solicitado tiene carácter preceptivo para la Junta de Extremadura de acuerdo con sus propias normas, ‘las competencias de las comunidades autónomas no alcanzan a delimitar las que son propias del Consejo de Estado al tratarse de un órgano consultivo estatal, ajeno al orden institucional autonómico y al ámbito de la potestad autonómica de autoorganización’. Por ello, ‘solo cabe reconocer el carácter preceptivo del dictamen solicitado en los supuestos que resulten concordantes

9. Debe disiparse el equívoco que a veces siembran los medios de comunicación cuando afirman que tal o cual Gobierno esquivó el dictamen del Consejo de Estado presentando una proposición de ley de su grupo parlamentario en lugar de un proyecto de ley del Consejo de Ministros.

con lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, artículo 24, entre los cuales no se encuentran los anteproyectos de ley, como ya se señaló en el dictamen n° 559/2017, de 13 de julio'. El presente dictamen, pues, se entiende emitido con carácter potestativo".

En ese caso, al igual que en el del dictamen objeto de la presente crónica, la consulta versaba sobre un proyecto de ley no residenciable en los apartados 2 ni 3 del artículo 21 LOCE, por lo que, de haber sido formulada una consulta similar por una autoridad consultante estatal, esta se habría calificado de facultativa o potestativa. Naturalmente, esto no significa en ningún caso que el despacho del dictamen sea opcional para el Consejo de Estado, que está obligado a dictaminar en todos los asuntos que sean sometidos a su consulta.

3

Principales cuestiones suscitadas por el dictamen

3.1

Correlación entre título y contenido de la norma

El Consejo puso de manifiesto la discrepancia entre el título del anteproyecto de ley y su contenido. Dicho título (recogido en la rúbrica del dictamen al comienzo de la presente crónica) se refería exclusivamente al ciclo urbano del agua, mientras que la norma regulaba no solo esta cuestión, sino también "otros aspectos de la gestión de los recursos hídricos sobre los que la comunidad autónoma ostenta competencias". Si bien señalaba que tal opción normativa era perfectamente admisible, advertía que "con ello se estaría mezclando el género y la especie, debería extremarse la cautela al desarrollar tales previsiones, asegurando una total congruencia entre el objeto de la norma y su título identificativo y una perfecta articulación sistemática de los preceptos en los que se organizan sus mandatos y prohibiciones". Por ello, recomendaba modificar el título para que reflejase adecuadamente la totalidad del contenido regulado. La norma finalmente aprobada acogió esta sugerencia al añadir el inciso "de gestión" a su rúbrica.

A propósito del título de las normas, la regla 7 de las Directrices de técnica normativa¹⁰ indica lo siguiente: "El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte

10. Aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. [...]”.

El Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión del título o rúbrica de las normas jurídicas a raíz de otras consultas, reseñándose a continuación algunas de ellas.

3.1.1 Actualización del título

Sucede que las normas jurídicas, especialmente aquellas que gozan de una dilatada vigencia, están sujetas al riesgo de obsolescencia, de modo que los cambios de la realidad metajurídica subyacente a la realidad jurídica no estén siempre correctamente reflejados en dichas normas. Esto sucedió, por ejemplo, en el dictamen número 623/2022, de 26 de mayo, que reflexionaba:

“El título del anteproyecto sometido a dictamen es: ‘anteproyecto de Ley del Mercado de Valores y de los Servicios de Inversión’.

Como puede comprobarse, el Anteproyecto añade, con respecto a las normas que anteriormente habían regulado la materia, el inciso ‘y de los Servicios de Inversión’. Así lo pone de manifiesto la memoria, que, además, en relación con el título del Anteproyecto explica que, aunque existen una pluralidad de mercados de valores o centros de negociación de instrumentos financieros -no solo desde el punto de vista legal, sino incluso teniendo en cuenta la realidad económica de estos mercados—, se considera que es preferible mantener la denominación tradicional ‘mercado de valores’, en singular, por varias razones: por un lado, por la gran difusión popular de la que goza; por otro, porque con ello se enfatiza que el Anteproyecto es continuador del texto refundido y de la Ley del Mercado de Valores de 1988; por último, porque la denominación de la CNMV también incluye la referencia al mercado de valores en singular. Como puede comprobarse, el Anteproyecto añade a la tradicional denominación ‘y de los Servicios de Inversión’.

A juicio del Consejo de Estado, los títulos de las leyes deben reflejar, de la manera más fiel posible, el contenido de las mismas y, así como se ha añadido el inciso ‘y de los Servicios de Inversión’, no ve inconveniente, más bien al contrario, de que se utilice la expresión ‘mercados de valores’, en plural. Por un lado, el Anteproyecto tiene como uno de sus objetivos declarados facilitar la financiación empresarial a través de los mercados de valores, y para ello, no puede haber mejor punto de arranque que adoptar

una denominación que refleje la diversidad de mercados de valores y, por consiguiente, de opciones de financiación por parte de las empresas. Por otro, la continuidad de este Anteproyecto con la normativa hasta ahora vigente en nuestro país sobre la materia es indudable, y no se considera que este sutil matiz en la denominación pueda llevar a confusión al respecto. Por último, el hecho de que la Comisión Nacional del Mercado de Valores también utilice en su denominación, de forma imprecisa, la expresión ‘mercado de valores’, en singular, no obsta para que se pueda cambiar la denominación de la ley, y, llegado el caso, incluso la de la citada Comisión. Si lo que realmente se quiere es promover el acceso a los mercados de valores, lo primero que parece razonable que habría que hacer es dar a conocer que existen varios mercados de valores y, para ello, la utilización de la denominación, en plural, parece adecuada¹¹.

En otros casos, ese desfase puede producirse intramuros de la realidad jurídica. Así, puede suceder que una norma sea reformada en sucesivas ocasiones, extendiendo su ámbito de aplicación para integrar materias conexas con la que constituía su objeto inicial. Si esta expansión no se refleja adecuadamente en el título, este queda obsoleto, de modo que su lectura no permite hacerse una idea cabal de su contenido actual. Así sucedió en el dictamen número 826/2024, de 27 de mayo, que razonaba:

“Actualmente, el Real Decreto 665/1997 lleva por título el siguiente: ‘sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo’. Como se constata, no hace referencia a los agentes mutágenos, si bien los regula desde la reforma operada por el Real Decreto 349/2003, de 21 de marzo. En cambio, la Directiva 2004/37/CE ya mencionaba en su título, antes de la última reforma, ambas clases de agentes tóxicos, y la Directiva 2022/431 modifica en su artículo 1.1) la rúbrica de la directiva reformada para que recoja las tres clases de agentes.

En cambio, el Proyecto sometido a consulta no prevé modificar el título del Real Decreto 665/1997. Así las cosas, se recomienda revisarlo para incluir una disposición que lo modifique de suerte que mencione los tres agentes CMR, lo que facilitaría la identificación de su contenido. En este sentido lo recomienda la regla n.º 7 de las Directrices de técnica normativa¹².

11. Esta sugerencia fue aceptada, y así se comprueba en el título de la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión.

12. Esta sugerencia fue atendida por la autoridad consultante, y así se refleja en el apartado uno del artículo único del Real Decreto 612/2024, de 2 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo. No obstante, la versión consolidada del BOE del Real Decreto 665/1997 no recoge todavía esta modificación.

3.1.2 Concisión del título¹³

No obstante lo anterior, en ocasiones la autoridad consultante lleva hasta las últimas consecuencias el tenor literal de la directriz 7 de técnica normativa, especialmente cuando se trata de disposiciones modificativas de otras, dando lugar a títulos excesivamente largos que incluyen un listado de todas las normas reformadas o tratan de describir exhaustivamente su contenido. Esto genera redacciones innecesariamente farragosas, contrarias al espíritu de la citada directriz y al principio de economía del lenguaje jurídico, que aconseja expresar de forma breve y concisa el contenido principal de la norma, facilitando su identificación *prima facie* y su incardinación en el grupo normativo correspondiente (diferenciando, siquiera preliminarmente, dicha norma de otras que regulen la misma materia u otra estrechamente vinculada).

En estos casos, el Consejo de Estado ha abogado por una mayor concisión. Por ejemplo, el dictamen número 132/2022, de 3 de marzo de 2022, indicaba:

“1. El título del proyecto es el siguiente: ‘Proyecto de circular del Banco de España sobre normas para el envío al Banco de España de estadísticas de pagos, conforme al Reglamento (UE) 1409/2013 del Banco Central Europeo, de 28 de noviembre de 2013, sobre estadísticas de pagos, y al artículo 67, apartado 4, del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera’.

Para simplificar el título y evitar la cita de dos disposiciones normativas, se sugiere la siguiente redacción: Circular del Banco de España sobre normas para el envío al Banco de España de estadísticas de pago por parte de proveedores de servicios de pago y operadores de sistemas de pago”¹⁴.

13. En sentido similar, el dictamen número 327/2023, de 6 de julio, si bien en este caso la autoridad consultante no siguió la recomendación del Consejo y mantuvo un título tan prolijo que desconcierta al lector: Real Decreto 517/2024, de 4 de junio, por el que se desarrolla el régimen jurídico para la utilización civil de sistemas de aeronaves no tripuladas (UAS), y se modifican diversas normas reglamentarias en materia de control a la importación de determinados productos respecto a las normas aplicables en materia de seguridad de los productos; demostraciones aéreas civiles; lucha contra incendios y búsqueda y salvamento y requisitos en materia de aeronavegabilidad y licencias para otras actividades aeronáuticas; matriculación de aeronaves civiles; compatibilidad electromagnética de los equipos eléctricos y electrónicos; Reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea; y notificación de sucesos de la aviación civil.

14. La autoridad consultante aceptó esta sugerencia, y así se comprueba en la vigente Circular 2/2022, de 15 de marzo, del Banco de España, sobre normas para el envío al Banco de

Particularmente expresivo fue el dictamen número 1.010/2021, de 2 de diciembre:

“Título de la norma

La norma tiene el siguiente título:

‘Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, en relación con la preparación de los planes hidrológicos y los planes especiales de sequía, y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, respecto a la tramitación de determinadas exenciones al logro de los objetivos ambientales recogidas en el Reglamento de la Planificación’.

El Consejo de Estado ha llamado ya la atención con cierta frecuencia acerca de la necesidad de que los títulos cumplan la función de nombrar las normas, en lugar de tratar de explicar con pretendida -aunque imposible- exhaustividad su contenido. Esa explicación del contenido corresponde hacerla al preámbulo, como de forma adecuada lo hace el proyecto.

Por ello, deben evitarse títulos largos que impiden cumplir satisfactoriamente esa función y dificultan la cita de tales normas, incluso nombrándolas de otra manera. Esto ocurre, por cierto, con una de los dos reglamentos que cita dicho título: así, en efecto, se hace referencia al ‘Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril’ evitando -con buen criterio, a juicio del Consejo de Estado—, el largo título que tiene dicho reglamento (Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII - 23 - de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas), que, por otra parte, no resulta todo lo preciso que su extensión da a entender, dado que el título V de dicha ley es ahora desarrollado también y fundamentalmente, por el Real Decreto 817/2015.

Por todo ello, se recomienda utilizar un título más breve que pudiera ser semejante al siguiente:

‘Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril’¹⁵.

España de estadísticas de pagos por parte de proveedores de servicios de pago y operadores de sistemas de pago.

15. Esta sugerencia fue aceptada por la autoridad consultante al aprobar el Real Decreto 1.159/2021, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio,

3.2 Definiciones normativas

El dictamen hacía una serie de observaciones al defectuoso empleo de la técnica definitoria por el artículo 2 del anteproyecto de ley. Dado que esta cuestión fue ya abordada por la anterior crónica consultiva publicada en esta revista¹⁶ —donde también se trajeron a colación diversos dictámenes del Consejo de Estado sobre este extremo—, procede remitirse a la misma.

3.3 La amplitud de la habilitación reglamentaria y el respeto de la autonomía local

La observación D) del dictamen manifestó ciertas dudas sobre la compatibilidad entre el artículo 8 (rubricado “Competencias de los municipios”) y la habilitación reglamentaria de la disposición final segunda, que encomendaba a la Junta de Extremadura el desarrollo de la ley mediante un reglamento ejecutivo. En síntesis, se indicó que los términos de la habilitación reglamentaria eran demasiado amplios, y podían conculcar la autonomía municipal constitucionalmente garantizada, al admitir una intervención normativa autonómica tan intensa que limitase excesivamente las competencias municipales reconocidas por el propio artículo 8 del anteproyecto¹⁷. En este sentido, se formulaba una observación esencial relativa a tres puntos.

El primer punto se refería a la congruencia de lo que la disposición final segunda denominaba “contenido del reglamento”¹⁸, indicando el dictamen:

por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.

16. Relativa al dictamen número 1709/2022, de 1 de diciembre, sobre el proyecto de real decreto por el que se regulan las zonas de bajas emisiones.

17. El dictamen extractaba el tenor literal del artículo 8.2, que fue mantenido sin modificaciones por el texto vigente. Es habitual que los dictámenes del Consejo de Estado extracten literalmente algunas partes de los proyectos normativos sometidos a consulta para facilitar la comprensión de las observaciones que tienen por objeto determinados artículos. Si bien tal recurso puede parecer de alguna manera ocioso, pues alarga el dictamen, no deja de tener su importancia frente a posibles lectores del mismo que sean distintos de la autoridad consultante. Tanto esta como el Consejo de Estado tienen a su interna disposición las distintas versiones del proyecto normativo (lo que permite contrastar el proyecto sometido a consulta y la norma finalmente aprobada), pero no así cualquier particular que consulte el dictamen una vez publicado en la base de datos del BOE, salvo que dicho proyecto esté colgado en el sitio web del departamento proponente (y no haya sido borrado tiempo después de aprobarse la norma). Por ello, la inclusión de citas literales de la norma proyectada en el cuerpo del dictamen puede ser muy útil a terceros lectores del mismo, ayudándoles a poner en contexto las observaciones que formula. De otra manera, y sin tener el texto delante, algunas observaciones pueden ser de difícil comprensión.

18. Cabe destacar que, en la versión del anteproyecto de ley remitido para consulta del Consejo, el contenido de la disposición final segunda no estaba ordenado en apartados numerados, como sí lo está el texto finalmente aprobado.

“La disposición final segunda delimita los contenidos del reglamento que desarrollará los aspectos de la Ley relativos al ciclo urbano del agua y que deberá ser aprobado en el plazo de dos años por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Al hacerlo, solamente califica como ‘básico’ los servicios (básicos) del ciclo urbano del agua y los criterios (básicos) de tarificación como básicos. Ello puede llevar a entender, *sensu contrario*, que el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura puede regular los demás elementos del reglamento sobre el ciclo urbano del agua -tales como los derechos de los usuarios, las condiciones de prestación o el régimen sancionador aplicable en caso de incumplimiento- de manera detallada. La redacción de la disposición final segunda tiene que ser, en suma, revisada para evitar una extralimitación de la comunidad autónoma en el ejercicio de sus competencias normativas”.

El texto finalmente aprobado de la disposición final segunda introdujo dos modificaciones al respecto. Primero, eliminó el adjetivo “básico” de las letras a) y c) del listado de contenido mínimo del reglamento ejecutivo. En este sentido, la interpretación sistemática del anteproyecto apuntaba a que el legislador estaba distinguiendo dos tipos de contenidos del reglamento. De una parte, los dos contenidos —ya apuntados— calificados expresamente como *básicos*, que el reglamento de ejecución solo podría regular en sus aspectos centrales o esenciales, dejando una importante porción de espacio normativo a los municipios para configurar su propia opción de política hidrológica mediante la ordenanza correspondiente. De otra parte, todos los demás que, *a sensu contrario*, parecería que la ley habilitaba su regulación por reglamento autonómico más allá de lo básico, y potencialmente exhaustivo, lo que podría dejar escaso margen a los municipios, vaciando de contenido la autonomía local. Segundo, reformuló el encabezamiento (convertido en apartado 2), que pasaba de decir “Será contenido del reglamento” a “Será contenido mínimo del reglamento”.

Los otros dos puntos versaban sobre lo que la disposición final segunda denominaba “Servicios básicos del ciclo urbano del agua” (apartado 3 del texto vigente), y, específicamente, sobre sus letras b), relativa a “La aprobación y aplicación de las prestaciones patrimoniales públicas necesarias para una adecuada recuperación de los costes”, y d), relativa a: “El establecimiento de un sistema disciplinario que ordene las actividades autorizables y sancione las infracciones que pudieran producirse”. El dictamen señalaba:

“Singulamente llamativa resulta, en este sentido, la mención a la ‘aprobación y aplicación de prestaciones patrimoniales públicas necesarias para una adecuada recuperación de los costes’, en la medida en que

tiene carácter municipal la competencia para aprobar las tasas o tarifas correspondientes, en el marco de lo establecido a nivel autonómico (artículo 8.1.g); así como la referencia al ‘establecimiento de un sistema disciplinario que ordene las actividades autorizables y sancione las infracciones que pudieran producirse’, desde el momento en que también tiene carácter municipal la potestad sancionadora en el ámbito del ciclo urbano del agua (artículo 8.1.i). Por lo tanto, con independencia de la necesaria congruencia entre el artículo 8.1 y la disposición final segunda, debería matizarse que el reglamento del ciclo urbano del agua sólo podrá regular los aspectos básicos de estos extremos, en línea con lo dispuesto en el texto articulado de la propia ley y como mayor garantía de la autonomía local, que constituye el fundamento de las letras d) e i) del artículo 8.1”.

El texto finalmente aprobado mantuvo la misma redacción de las dos letras b) y d) de la disposición final segunda (ya integradas en el apartado 3). En cambio, sí modificó el artículo 8.1.g), cuya dicción literal en el anteproyecto era:

“Corresponde a los municipios la ordenación, gestión, prestación y control de los siguientes servicios, en el ciclo urbano del agua:

[...]

g) La aprobación de las tasas o tarifas que el municipio establezca como contraprestación por los servicios del ciclo urbano del agua dentro de su término municipal, en el marco de lo establecido por la Consejería con competencias en planificación y coordinación hídrica”.

En el texto vigente, pasa a decir:

“Corresponde a los municipios la ordenación, gestión, prestación y control de los siguientes servicios, en el ciclo urbano del agua:

[...]

g) La aprobación de las tasas o tarifas como contraprestación por los servicios del ciclo urbano del agua dentro de su término municipal, en el marco de lo establecido por las disposiciones reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura”.

Como se puede apreciar, se sustituyó –por elevación de rango reglamentario– el límite de la potestad tarifaria municipal, pasando de fijarlo mediante orden de Consejería a decreto del Consejo de Gobierno autonómico.

Por otro lado, no se modificó el artículo 8.1.j), que reconocía la potestad sancionadora municipal en los siguientes términos:

“La potestad sancionadora, que incluirá la de aprobar reglamentos que tipifiquen infracciones y sanciones, en relación con los usos del agua

realizados en el ámbito de sus competencias del ciclo urbano del agua, de acuerdo con lo establecido en esta Ley”.

Estando así las cosas, mal puede decirse que mediante estas modificaciones la Ley 1/2023 aceptase la observación esencial del dictamen¹⁹. Su espíritu era reducir la amplitud de la habilitación reglamentaria autonómica para dejar un mayor espacio normativo a la potestad reglamentaria municipal, mejorando el ajuste del anteproyecto con la garantía institucional de la autonomía local consagrada en la Constitución y desarrollada en la LBRL, así como la propia coherencia interna del anteproyecto (entre el artículo 8 y la disposición final segunda).

En este sentido, la redacción vigente de la disposición final segunda define ahora el contenido mínimo del reglamento autonómico, pero no introduce ninguna salvaguardia en favor de la autonomía local. La previsión actual es que el reglamento autonómico podrá regular al menos la lista de materias que ya se preveían en el anteproyecto, a la que podrían sumarse otras no expresamente enumeradas, lo que limitaría aún más la autonomía municipal. Además, no se ha dejado claro que, de esas materias, el reglamento ejecutivo autonómico solo podrá regular los aspectos básicos (salvo que al adjetivo *mínimo* se interprete como *básico*). Tampoco se ha hecho nada al respecto del artículo 8.1.g), cuya modificación lo armoniza con la disposición final segunda, pero no restringe el ámbito de la potestad reglamentaria autonómica.

En sus términos actuales, se habilita al ejecutivo autonómico para regular detalladamente materias en las que concurren importantes competencias municipales, configuración que el dictamen quería evitar. Por ello, la Junta de Extremadura deberá hacer un uso especialmente prudente de esa habilitación para no invadir la esfera de autonomía local constitucionalmente garantizada²⁰.

A fecha de cierre de la presente crónica, no hay constancia pública de la aprobación ni del inicio de la tramitación de dicho reglamento, a pesar de que ya expiró el plazo de 12 meses concedido por la disposición final segunda. Su proyecto no exigirá dictamen del Consejo de Estado, sino de la

19. Por todo ello sorprende que el último párrafo de la parte expositiva de la citada Ley 1/2023 declare que se dicta de acuerdo con el Consejo de Estado, mención esta que solo procede cuando la norma acepta las observaciones esenciales del dictamen (*ex* artículos 2.2 *in fine* de la LOCE y 130.3 del ROCE). Cabe recordar que el dictamen comentado hizo dos observaciones esenciales al anteproyecto de ley. La otra se refiere al artículo 24 y, a la vista de la redacción vigente de la ley, cabe concluir que fue aceptada. Además, esta mención en la parte expositiva incorpora varias citas literales de las consideraciones y la conclusión del dictamen, cosa que no sucede a nivel estatal, pero sí en otras leyes de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

20. Sobre la garantía institucional de la autonomía local, *vid.* los dictámenes números 2.484/1998, de 18 de junio; 16/2005, de 3 de febrero, y 567/2013, de 26 de junio.

Comisión Jurídica de Extremadura (apartado 5.a] de la disposición adicional primera de la Ley 2/2021).

4

Bibliografía

Arozamena Sierra, J. (1996). Caracterización constitucional del Consejo de Estado. *Documentación en Administrativa*, 244-245, 137-160.

Trillo-Figueroa Molinuevo, M.^a J. (2008). La función consultiva hoy: su sentido y alcance. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 18, 129-156.