

MEMORIA DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE AGUAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

0.- RESUMEN EJECUTIVO	3
I.- INTRODUCCIÓN	5
A.- BREVE REFERENCIA HISTÓRICO-NORMATIVA.....	5
B.- NECESIDAD DE REDACCIÓN DE ESTA MEMORIA DE IMPACTO NORMATIVO.	5
C.- BREVE NOTA SOBRE EL ESQUEMA DE VALORACIÓN DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO.....	6
II.- OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.....	7
A) MOTIVACIÓN	7
1.- Necesidad de Incrementar la presencia de la Comunidad Autónoma en los centros de decisión y demás foros importantes sobre el Agua.	7
2.- Necesidad de mejorar los servicios que se prestan.....	7
3.- Necesidad de concienciar a la ciudadanía de la utilización racional del agua.....	7
4.- Delimitación precisa de las competencias de cada Administración.....	8
5.- Incorporación y Armonización de la normativa autonómica con la legislación Medioambiental Europea y estatal.....	8
6.- Identificación de los colectivos o personas afectadas.....	8
7.- Interés Público regulado.....	8
8.- Momento adecuado de su redacción.....	8
B) OBJETIVOS DE LA NORMA.....	9
1.- Dotar de mayor peso y voz a Castilla – La Mancha en la política hidrológica del Estado.....	9
2.- La nueva ley pretende avanzar en el cumplimiento de la Directiva Marco del Agua. Canon medioambiental	9
3.- Mejorar la configuración y gestión de los cánones de aducción y depuración existentes en la Ley que se sustituye.....	10
III.- CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.....	11
1.- CONTENIDO	11
2.- ANALISIS JURÍDICO.....	14
3. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN	15
IV.- ANÁLISIS DE IMPACTOS	15
a) Desde el punto de vista jurídico.....	15
b) Desde el punto de vista de la competencia y la competitividad de las empresas.....	23
c) Efectos en la competencia en el mercado.....	24
d) Desde el punto de vista presupuestario.....	24
e) Desde el punto de vista de género.....	25



V.- OTROS EXTREMOS..... 25

La necesaria intervención de la Comunidad Autónoma en las decisiones estatales sobre política hidráulica trascendentes para Castilla-La Mancha..... 25

VI.- TRAMITACIÓN..... 26

1.- Trámite de Audiencia. Consultas realizadas. 26

2.- Informes evacuados..... 26

0.- RESUMEN EJECUTIVO

ANEXO I FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Agencia del Agua de Castilla-La Mancha. (Consejería de Fomento)	Fecha	
Título de la norma	Ley de Aguas de Castilla-La Mancha		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Competencias hidrológicas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha		
Objetivos que se persiguen	<ul style="list-style-type: none"> - Dotar de mayor peso y voz a Castilla-La Mancha en las decisiones estatales que le afecten. - Utilización más racional del agua. - Mejorar la gestión de los cánones de aducción y depuración. - Avanzar en el cumplimiento de la Directiva Marco del Agua. Canon medioambiental del agua. - Delimitar y concretar de manera más clara las responsabilidades de las distintas administraciones. - Cumplir con las Directivas Europeas sobre medio ambiente. 		
Principales alternativas consideradas			
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	Ley		
Estructura de la Norma	Contiene 119 artículos, distribuidos en seis Títulos, tres Disposiciones adicionales, cuatro Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y seis Disposiciones finales.		
Informes recabados			
Tramite de audiencia			
ANÁLISIS DE IMPACTOS			



Documento Verificable en www.jccm.es mediante Código Seguro de Verificación (CSV): F6F9B266F3EE33AFD76CD7

<p>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</p>	<p>¿Cuál es el título competencial prevalente?</p> <p>La competencia exclusiva sobre ordenación del territorio, obras públicas y actuaciones referentes a aprovechamientos hidráulicos de interés para la región, conforme al artículo 31.1 apartados 2a, 3a y 8a, del Estatuto de Autonomía.</p>	
<p>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</p>	<p>Efectos sobre la economía en general.</p>	
	<p>En relación con la competencia</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.</p>
	<p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</p>	<p><input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación estimada: _____</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación estimada: _____</p> <p><input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.</p>
	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> implica un gasto:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> implica un ingreso.</p>



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): F6F9B266F3EE33AFD76CD7

IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS		
OTRAS CONSIDERACIONES		

I.- INTRODUCCIÓN

a.- Breve referencia histórico-normativa.

Hace ya dieciocho años que las Cortes de Castilla-La Mancha aprobaron la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de Castilla-La Mancha. En ella se abordaron cuestiones tan importantes como la creación de una administración hidráulica en la región, así como el establecimiento de tasas autonómicas para subvenir a los servicios de abastecimiento de agua y depuración de aguas residuales prestados por la Junta de Comunidades. Posteriormente se aprobó la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, por la que se creó la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, con el propósito de dotar de más agilidad y eficiencia a aquella incipiente administración hidráulica regional.

A nivel europeo, y por consiguiente también a nivel estatal, se ha producido un importante cambio normativo a raíz de la transposición al ordenamiento jurídico nacional, mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que incluye, en su artículo 129, la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, (en adelante TRLA), por la que se incorpora al derecho español la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, esto es, la comúnmente denominada Directiva Marco del Agua.



b.- Necesidad de redacción de esta Memoria de impacto normativo.

Se emite la presente memoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que establece que el Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.

Toda vez que en la comunidad autónoma no se dispone de una norma que establezca el contenido y estructura de la memoria justificativa de una norma, por aplicación supletoria de la legislación estatal, se redacta la misma en virtud de lo establecido en el artículo 1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y lo contemplado en su guía metodológica, aprobada por acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009. El tenor literal de dicho artículo es el siguiente: “El presente real decreto tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias.”

En términos similares, se expresa el apartado 3.1.1 c) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha aprobadas por Acuerdo de 29 de septiembre de 2009, que establece: “c) Memoria conteniendo los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar. Se deberá incluir en la memoria un estudio sobre las alternativas y los impactos que la iniciativa tendrá sobre los siguientes ámbitos...”

c.- Breve nota sobre el esquema de valoración de la memoria del Análisis de impacto normativo.

Todas las normas anteriormente citadas, establecen la obligación de incluir dentro de la Memoria, una serie de requisitos obligatorios si bien, se remiten a la Guía metodológica (*también antes citada*) para la concreción y desarrollo de cada uno de los mismos. No obstante, la propia Guía, desde sus primeros párrafos se encarga de recordar que sus disposiciones no tienen carácter normativo o dispositivo, proclamando flexibilidad y maleabilidad en su aplicación y seguimiento.

“Los criterios previstos en esta Guía se aplicarán de un modo flexible y proporcionado, adecuando sus previsiones a cada proyecto concreto y atendiendo a la trascendencia de los impactos que la aprobación de la norma pueda suponer.”



La Guía no es por tanto una norma, sino un documento en el que se recogen, con la mayor extensión posible, todos aquellos aspectos que pueden observarse para la realización de la Memoria del análisis de impacto normativo.

De este modo, en ocasiones la Guía planteará aspectos que no será preciso valorar o estudiar en algunas propuestas normativas, y que, en congruencia, tampoco habrá que incluir en la Memoria.

Es muy importante, por tanto, tener claro que la Guía no tiene carácter dispositivo, sino que es un instrumento metodológico para la elaboración de la Memoria, por lo que su contenido, que se desarrolla con la amplitud necesaria para reflejar todas las posibilidades, habrá de acomodarse al caso concreto de cada proyecto normativo”

Es por ello, por lo se ha creído conveniente traer a colación lo previsto en la reseña anterior, pues en la redacción de esta Memoria se ha intentado seguir el esquema propuesto en dicha Guía metodológica, si bien en algunas ocasiones se ha tenido que abandonar su esquema general, sobre todo, en aquellos supuestos en que la propia Ley así lo requería o aconsejaba, por cuanto que determinados apartados, estaban ya desarrollados en otros de la propia Memoria, evitando así su innecesaria reiteración y mejorando con ello, su claridad expositiva.

II.- OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.

La Guía Metodológica nos sugiere que, en este punto relativo a la oportunidad de la Propuesta, incluyamos tres subapartados con carácter general: Los Motivos, los Objetivos que la justifican y las Alternativas en su caso estudiadas.

Terminológicamente hablando, no ha sido fácil distinguir los “*Motivos*” de los “*Objetivos*”, pues son conceptos que guardan una identidad sustancial evidente, si bien el primer término (*Motivos*) se ha asociado al concepto de necesidades existentes y el segundo (*Objetivos*) a las soluciones que se proponen para paliar esas necesidades detectadas. Pasemos ahora a estudiarlos:

A) MOTIVACIÓN

1.- Necesidad de Incrementar la presencia de la Comunidad Autónoma en los centros de decisión y demás foros importantes sobre el Agua.

En primer lugar, se ha señalar que es una realidad patente el hecho de que esta Comunidad Autónoma, a pesar de que su territorio pertenece a múltiples cuencas hidrográficas, carece de la influencia o “*peso específico*” que



debería presuponersele, por esta circunstancia, en los centros de decisión estatales encargados de la gestión del Agua.

2.- Necesidad de mejorar los servicios que se prestan.

Por otra parte, existe una necesidad de aumentar, en términos cualitativos y cuantitativos, los servicios de abastecimiento y depuración que se prestan a los ciudadanos de Castilla-La Mancha lo cual producirá, una evidente mejora en sus condiciones de vida.

3.- Necesidad de concienciar a la ciudadanía de la utilización racional del agua.

Es un hecho incontestable, que el Agua es un recurso cada vez más escaso y es por ello necesario profundizar en la labor de concienciar al usuario y al ciudadano, como beneficiario último del recurso, de la necesidad de hacer un uso sostenible y eficiente del mismo, así como de que la contaminación tiene un precio “vital” y no sólo pecuniario.

4.- Delimitación precisa de las competencias de cada Administración.

A pesar de que la actual Ley vigente supuso un avance considerable en la delimitación de tareas encomendadas a cada Administración, se hace necesario trazar unas líneas competenciales más claras con el fin de evitar, por un lado, que el ciudadano tenga que acudir a distintas Administraciones hasta encontrar al órgano verdaderamente competente para solucionar su problema, y por otro que las citadas Administraciones conozcan sus competencias y obligaciones aportando así la seguridad jurídica tan necesaria a los distintos operadores intervinientes.

A tal efecto, se han modificado los artículos 6 y 7 de la vigente LCIA unificando las competencias en la administración local en materia de vigilancia, inspección, control y sanción de vertidos a las redes de saneamiento.

5.- Incorporación y Armonización de la normativa autonómica con la legislación Medioambiental Europea y estatal.

Debemos señalar que otro de los motivos de los que trae causa la propuesta normativa objeto de esta Memoria, viene determinado por la evolución e incremento en la normativa europea y estatal de las políticas medioambientales que requieren de una manera insoslayable un efectivo trasunto normativo en la legislación propia de Castilla-La Mancha.

6.- Identificación de los colectivos o personas afectadas.



Esta norma, por la materia que trata, afecta prácticamente a la generalidad de las personas, pues el consumo de agua, es una necesidad básica y un recurso esencial para todo humano. Destacaríamos su carácter transversal para todas las personas y sectores.

7.- Interés Público regulado.

Nuestra Carta Magna impone a todos los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente y es éste precisamente, el interés público que esta Ley pretende tutelar.

8.- Momento adecuado de su redacción.

Todas las necesidades descritas en los números anteriores, hacen necesaria la redacción de la futura normativa objeto de esta memoria, y todo ello con el fin último de intentar paliarlas y atajar ese mal endémico consistente en que las normas vayan por detrás o a remolque de la realidad social o acontecimientos que pretenden regular. Con esta norma, se intenta dar una respuesta actual a problemas y necesidades también actuales, evitando así su anacronismo.

Por otro lado, se ha optado por la redacción de una nueva Ley frente a la alternativa de modificar la anterior, y ello se ha debido a dos causas fundamentales; la primera, es que la nueva Ley responde una concepción diferente a la que sustituye y la segunda obedece a lo expresado en las Directrices de Técnica normativa, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que señalan que: *“como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones”* y a que: *“deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas”*.

B) OBJETIVOS DE LA NORMA.

Consecuentemente con los motivos, esta propuesta normativa de la nueva Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se ha elaborado teniendo en cuenta los siguientes objetivos:

1.- Dotar de mayor peso y voz a Castilla–La Mancha en las decisiones de política hidrológica del Estado.

Se ha de conseguir con esta Ley, que los criterios mantenidos por esta Administración Regional, tengan al menos, el mismo *peso específico* que el que tienen el del resto de Comunidades Autónomas, en todas aquellas decisiones



que se adopten a nivel estatal en relación con las cuencas hidrográficas que atraviesan nuestro territorio. Nuestra Región cuenta con todo su territorio integrado en cuencas intercomunitarias, y si bien es cierto, que no puede legislar sobre las competencias exclusivas que el Estado tiene en esta materia, no es menos cierto que sí debería defender los intereses de la Comunidad Autónoma en la gestión del agua que le afecte directamente.

En definitiva, la nueva ley pretende resolver la escasa o nula participación que esta Administración autonómica tiene actualmente en la toma de decisiones relativas a las transferencias de agua que la afectan directamente.

2.- La nueva ley pretende avanzar en el cumplimiento de la Directiva Marco del Agua.

Se pretende concienciar al usuario, como beneficiario último del recurso, de la necesidad de hacer un uso racional, sostenible y eficiente del Agua. Hay que recordar el mandato del art. 9 de la Directiva Marco (*art. 111 bis TRLA*) que establece:

a) La obligación de las Administraciones públicas de establecer mecanismos para permitan repercutir en los usuarios finales los costes de los servicios relacionados con el agua, así como los costes ambientales y los del propio recurso.

b) Esos mecanismos de repercusión deben incentivar el uso eficiente del agua, deben establecerse de acuerdo con el principio de quien contamina paga, y deben repartirse de forma diferenciada entre los usuarios domésticos, industriales y agrícolas.

El salto normativo que esta Ley encara, tiene desde luego, un carácter eminentemente cualitativo, por cuanto que trasciende más allá de una simple modificación legislativa, al instaurar en nuestro marco normativo, el denominado “*canon medioambiental del agua*”, con naturaleza tributaria de impuesto extrafiscal. Así lo apunta ya el preámbulo de la nueva Ley, en uno de sus primeros párrafos, subrayando la importancia de la política medioambiental europea y la necesidad de que exista su trasunto positivista materializado en el derecho autonómico lo cual supone la asunción de “*exigencias muy específicas tanto en el ámbito de los objetivos ambientales a cumplir y de las técnicas apropiadas para ello, como en el aseguramiento de la participación ciudadana en la planificación y gestión del recurso*”.

Efectivamente el Título V de la nueva Ley, centrado en el régimen económico-financiero, hace una transposición efectiva de la Directiva Marco del Agua, de forma que traslada a los usuarios últimos los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los medioambientales, con la obligación añadida de hacerlo de manera diferenciada entre usuarios domésticos,



industriales y agrícolas y ganaderos, y bajo la perspectiva obligada de la aplicación del principio de quien más contamina más paga.

3.- Mejorar la configuración y gestión de los cánones de aducción y depuración existentes en la Ley que se sustituye.

La política de aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se orienta fundamentalmente, y sin perjuicio de las competencias de otras administraciones, a dar satisfacción a sus ciudadanos en sus necesidades de agua potable de calidad, lo que implica, igual y paralelamente, la depuración y saneamiento de las residuales que resulten del consumo urbano. La consecuencia es la necesidad de disponer de los recursos necesarios para hacer frente a la financiación de los gastos de gestión y explotación de las infraestructuras que gestione la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y que se obtendrán de los cánones de aducción y depuración, que como luego se dirá, también se reajustan en su concepción y gestión.

4.- Delimitar y concretar de manera más clara las responsabilidades de las distintas administraciones actuantes en materia de vertidos a las redes de alcantarillado y colectores, a fin de garantizar el tratamiento adecuado de todos los vertidos generados.

Y finalmente, debemos reiterar que, en política medioambiental, las normas con origen supranacional (*Tratados internacionales de origen y vinculación multilateral, y normas comunitarias*) son las que determinan cada vez en mayor medida, el contenido de los derechos y obligaciones de los ciudadanos y en su consecuencia, las competencias y el modo de ejercerlas de los poderes públicos. En el ámbito del agua, el derecho comunitario tiene una relevancia creciente, presentando además, exigencias muy específicas en los objetivos ambientales a cumplir y las técnicas apropiadas para ello. Estas cuestiones se recogen en las directivas europeas, como la mencionada Directiva 2000/60/CE, y su transposición en el TRLA. Pero con su presencia en el derecho español básico de Aguas resulta insuficiente, siendo necesario también, que sus principios, cuanto menos, se encuentren presentes en las normas de derecho autonómico que tengan como objetivo la regulación de la política de aguas, como sucede con este Proyecto normativo.

De esta forma, se resumen los motivos que sirven de fundamento a la confección del presente documento, y que a su vez se podrían sintetizar más aun diciendo: que la razón y el objetivo primordial de la redacción de la nueva Ley de Aguas de Castilla-La Mancha ha sido establecer un marco normativo adecuado para que el ciudadano interiorice que debe consumir el Agua estrictamente necesaria no sólo porque es un bien escaso, sino sobre todo, porque dicho consumo contamina produciendo daños irreparables en nuestro



medio ambiente que no es posible reponer con ningún sistema de depuración y todo ello, presidido siempre por una voluntad firme de ofrecer un mejor y más eficaz servicio al ciudadano, bajo los principios de servicio público establecidos para las Administraciones Públicas en el artículo 103 de la Constitución Española.

Por último subrayar, que se ha considerado adecuado que el título del proyecto sea el de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, no sólo para diferenciarla de la actual normativa, sino para que represente ese afán expansivo que va más allá de la regulación de las obras y su financiación.

Del ámbito de aplicación de la nueva Ley quedan expresamente excluidas las aguas termales y minerales.

III.- CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

1.- CONTENIDO

La propuesta normativa se estructura en 119 artículos, distribuidos en seis títulos, tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, seis disposiciones finales y un anexo que servirá para el cálculo del coeficiente de contaminación del canon de depuración.

El título preliminar centra el objeto, principios generales y finalidades de la Ley, los cuales no cambian respecto a la vigente Ley.

El Título I se ocupa en el primer Capítulo en delimitar las competencias que han de ejercer la Administración Regional y las Administraciones Locales. Este nuevo proyecto reserva a la Junta de Comunidades la potestad de planificar el abastecimiento y la depuración en la región, así como la ejecución y gestión de las infraestructuras de interés regional que vayan a implementar dicha planificación; mientras que corresponde a los Ayuntamientos la tarea de prestar el servicio a través de la ejecución y explotación de las infraestructuras correspondientes a la gestión en baja del abastecimiento y saneamiento. No obstante, se precisa con mayor nitidez las competencias relativas a la vigilancia, inspección, control y sanción de los vertidos a las redes de alcantarillado y colectores de saneamiento.

En su segundo capítulo aúna la regulación de las entidades que integran la Administración Hidráulica de la Región, acabando así con la dispersión legal existente hasta estos momentos.



El Título II contiene la regulación correspondiente a la planificación del abastecimiento de agua y del saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas. Los Planes Directores continúan así, siendo los instrumentos de ordenación del territorio de carácter sectorial, a los que el resto de la planificación territorial debe subordinarse, habiéndose incluido un apartado que delimita la vigencia de determinados informes en función de que se hayan respetado los plazos o no en la ejecución de los planes o instrumentos urbanísticos. En el Capítulo II relativo a la Ejecución de los Planes Directores de Abastecimiento y Depuración de aguas residuales urbanas, se introduce una modificación consistente en establecer que, con carácter general, la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha directamente o por medio de Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha, serán las encargadas de la gestión de las Infraestructuras.

El Título III establece, al igual que la normativa que se pretende derogar, las normas básicas a que han de sujetarse las Administraciones prestadoras de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración, definiendo el contenido de las competencias que la legislación básica de régimen local atribuye a los municipios. No obstante, en el Capítulo IV, relativo a los supuestos de intervención subsidiaria de la Administración Regional y de las Diputaciones Provinciales, se introduce una modificación consistente en establecer que aquella intervención tendrá un carácter facultativa en lugar de preceptiva impuesta por la Ley anterior, introduciendo un nuevo motivo para ejercerla que se ocurrirá cuando la Administración local competente, una vez transcurrido el plazo que se le haya concedido no haya adoptado las medidas que se le hayan solicitado y tal inactividad pueda causar daños a la calidad del agua, a las obras o instalaciones públicas de saneamiento y depuración. Por último, se prevé la posibilidad de que pueda repercutir a la Administración local el coste de la intervención subsidiaria a que se refiere ese capítulo.

El Título IV agrupa las normas que se refieren a las características comunes que presentan las instalaciones afectas a los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración, en tanto que infraestructuras que forman parte de los respectivos Planes Directores. También se ocupa de materializar la competencia estatutaria de la Comunidad Autónoma para declarar obras y actuaciones de interés general para la región. Especial mención merece, por otro lado, la sujeción de estas infraestructuras a las servidumbres que establezca el Gobierno Regional, que no es sino una manifestación más de la utilización racional y solidaria del recurso y de la eficacia que ha de presidir la gestión de las mismas. Asimismo, y ello es una novedad, se prevé que La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha podrá realizar la cesión de las líneas eléctricas de alimentación a las infraestructuras que gestiones a la compañía distribuidora a los efectos de integrarlas en la red de distribución de energía eléctrica.



Por último, y en cuanto a la duración de los convenios, establece la excepción prevista en el artículo 49 h) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en relación con la duración de los convenios, estableciendo que los mismos habrán de fijar un plazo de duración o vigencia determinada que podrá extenderse hasta los 25 años y que se concretará singularmente para cada convenio.

El Título V se consagra a la regulación del régimen económico-financiero que, constituye la verdadera *médula espinal* de la nueva concepción que esta propuesta normativa pretende. Al objeto de no ser reiterativos y dado que su contenido se estudiará suficientemente en el Apartado a) del punto IV, nos remitimos al mismo. Cabe añadir que, dada la naturaleza reglamentaria de algún aspecto de la gestión, y a fin de evitar la congelación del rango, se habilita al Consejo de Gobierno para que pueda, por vía reglamentaria, modificar las cuestiones de gestión que se requieran, con el objetivo último de de mejorar su eficacia

El Título VI, está referido a las normas sobre protección ambiental. Si bien el enunciado de dicho Título no se ha modificado, no así su contenido que sí ha sufrido diversas modificaciones fundamentalmente en su Capítulo III relativo al Régimen Sancionador, dividiéndose al efecto en tres secciones: las dos primeras están dedicadas a sendos regímenes sancionadores en función de que la materia a tratar sea de aguas u obras hidráulicas o sean asuntos relativos a materia tributaria por infracción de las normas de gestión del canon medioambiental. La tercera sección regula las normas comunes a las dos anteriores.

De lo establecido en las tres disposiciones adicionales debemos resaltar la segunda, por la que se establece la emisión por parte de la Administración Regional de un informe preceptivo para cualquier propuesta de transferencia de aguas que afecte a los intereses de Castilla-La Mancha, en defensa de las competencias e intereses de la Comunidad en ese ámbito. Es de destacar también la habilitación prevista en la Disposición adicional tercera, para que las respectivas Leyes de Presupuestos de Castilla La Mancha, puedan modificar los parámetros que sirven para calcular el canon medioambiental, el de aducción o de depuración.

Por lo que se refiere a las disposiciones transitorias, destacar el establecimiento de varios periodos de moratoria tanto en la aplicación del canon medioambiental como en el del canon de aducción y que es de ver en su articulado al que nos remitimos.

Se establece asimismo una disposición derogatoria de la Ley anterior (*actualmente vigente*) y de la Ley que regula el Organismo Autónomo de la Agencia



del Agua del Castilla-La Mancha, y del Consejo del Agua consecuencia lógica, de recoger en la nueva Propuesta normativa objeto de esta memoria, la regulación de todas las entidades que conforman la Administración Hidráulica Regional, y que hasta la fecha tenían una regulación legal independiente.

Por último, se establecen seis disposiciones finales, debiendo destacar entre todas, la obligación que tienen las Administraciones Locales de adaptar, sus Reglamentos y Ordenanzas de la prestación del servicio de abastecimiento o de saneamiento y depuración, a los Reglamentos que, a su vez, se dicten por el Ejecutivo Regional, para el desarrollo y aplicación de la nueva Ley.

2.- ANALISIS JURÍDICO.

Siguiendo la Guía metodológica, y sin perjuicio de que en los siguientes apartados se dé una explicación más extensa, y aun a riesgo de incurrir en reiteración de lo dicho anteriormente, debemos señalar que la propuesta normativa trae causa directa e insoslayable de trasposición al Derecho positivo español de la Directiva Marco del Agua a través del TRLA, que obliga a modificar el *esqueleto conceptual* de la Ley 12/2002, haciendo efectivo el principio de recuperación de costes.

De igual forma y como nos sugiere dicha *Guía* en *“El análisis jurídico debe contemplarse igualmente la justificación del rango formal, y su relación con la Unión Europea, de modo que se haga referencia a la relación que pueda tener el proyecto normativo con el Derecho de la Unión Europea.”*. Pues bien, la razón del porqué la nueva norma debe tener el rango formal de Ley deriva de la necesidad de asegurar que determinadas materias, como las que afectan a derechos y libertades de los ciudadanos sean reguladas por Ley, adoptándose mediante un procedimiento democrático-legislativo, pues sobre la base de la contraposición de ideas y discusión de posiciones, permitirá a los distintos grupos parlamentarios, pronunciarse sobre los textos legislativos. El fundamento sigue siendo el mismo desde la instauración de los sistemas democráticos: lo que a todos afecta debe ser debatido por todos.

Por otro lado, la propuesta normativa recoge detalladamente las normas que quedarán derogadas o parcialmente vigentes dando seguridad jurídica a todos los operadores legales. Con la aprobación de la nueva Ley del Agua objeto de esta Memoria, quedarán derogadas las normas anteriores ya citadas: la ley 12/2002, de 27 de junio, publicada en el DOCM el 8 de julio de 2002, reguladora del ciclo integral del agua en Castilla-La Mancha; la ley 6/2009, de 17 de diciembre, publicada en el DOCM el 31 de diciembre de 2009, por la que se crea la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha; la Ley 8/2011, de 21 de marzo, del



Consejo del Agua de Castilla-La Mancha; y el Decreto 39/2006, de 18 de abril, por el que se crea la Comisión Delegada para Asuntos del Agua.

3. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

En este apartado se incluirá una descripción de los trámites seguidos en el procedimiento de elaboración de la propuesta.

IV.- ANÁLISIS DE IMPACTOS

a) Desde el punto de vista jurídico

En este apartado, de lo que se trata en primer lugar, es de explicitar qué normas jurídicas constitucionales avalan la redacción de una propuesta normativa de esta índole, es decir, qué títulos competenciales dentro del bloque de constitucionalidad respaldan la posibilidad de que esta Comunidad Autónoma pueda, si así lo decide, dictar una nueva Ley de Aguas. Una vez se haya hecho se tratará poner de relieve las innovaciones y diferencias que este nuevo proyecto normativo incorpora frente a la Ley que sustituye.

El fundamento jurídico último de esta Ley, reside tanto en la Constitución Española como en distintos preceptos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. La Constitución española impone a todos los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente (*art. 45.2*).

Por su parte, el artículo 4. Cuatro letra f) de nuestro Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, establece que la Junta de Comunidades ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos: *El fomento de la calidad de vida, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural*, y en su artículo 32.7 le faculta igualmente para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, mediante el desarrollo legislativo y la ejecución. Entre esos recursos naturales, probablemente el que con más intensidad debe ser objeto de dicha utilización racional es el agua, sobre cuya importancia, a la vez que sobre cuya escasez, huelga insistir tras la abundante producción normativa comunitaria, estatal y autonómica.



Igualmente, hay que tener en cuenta otros títulos jurídicos regulados estatutariamente y que sirven para avalar el contenido del anteproyecto legal y así el citado Estatuto de Autonomía le atribuye a su vez, en virtud de lo dispuesto en su *artículo 31.1 apartados 2ª, 3ª y 8ª*, la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio, obras públicas y actuaciones referentes a aprovechamientos hidráulicos de interés para la región, debiéndose tener en cuenta lo regulado en el art. 31.1,1ª del Estatuto de Autonomía que atribuye a esta Comunidad la competencia de autoorganización de sus propias instituciones. Sobre estas materias a la Junta de Comunidades le corresponden, respetando las normas constitucionales, las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva.

Este es por tanto, el *paraguas* competencial que delimita las facultades de esta Comunidad Autónoma para dictar una norma como la que ahora se pretende, observado desde una óptica general y en relación al bloque de constitucionalidad.

Ahora bien, como señalábamos en párrafos precedentes, la *médula espinal* de la nueva norma radica en la introducción del *canon medioambiental*, y ello requiere el esfuerzo de argumentar los títulos competenciales que sirven de fundamento para su introducción en el sistema tributario autonómico y su engarce y compatibilidad en el sistema tributario estatal.

En primer lugar, debemos delimitar la naturaleza del canon medioambiental y así el artículo 43 de proyecto normativo a que se refiere esta Memoria, establece que se trata de un impuesto, que es de carácter real, indirecto y extrafiscal. Veamos si cumple todos los atributos que predica.

1.-Efectivamente dentro de la categoría de tributo, se trata de un impuesto por cuanto que la obligación de pago, (el devengo), no se produce en atención a ningún tipo de actividad concreta por parte de la Administración, (construcción de una calle, prestación de un servicio a una persona determinada), sino por el mero hecho de la afección medioambiental que supone la utilización del agua. El reparto que se efectúa entre los colectivos de usuarios, fundamentado en el volumen de agua usada o consumida pero también en la contaminación real al medio líquido, refleja adecuadamente la capacidad de contribuir de cada uno.

2.- Igualmente se trata de un impuesto indirecto por cuanto que grava una manifestación indirecta de la capacidad económica de las personas, como es la utilización o el consumo.

3.- Por último, es un impuesto extrafiscal por cuanto que responde principalmente a criterios económicos o sociales orientados al cumplimiento de



finés o a la satisfacción de intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza (STC 37/1987, de 26 de marzo).

Visto que tiene la naturaleza jurídica que predica, observamos que cumple con la Constitución Española al establecer que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos generales mediante un sistema tributario justo, acentuando la relevancia del principio de capacidad económica (*art. 31.1 CE*) como criterio básico que define la capacidad de contribuir y mencionando además la igualdad y la progresividad como principios básicos de la fiscalidad.

Asimismo el artículo 9 de la Directiva Marco del Agua (*y su trasposición al Derecho positivo español en el art. 111 bis TRLA*), obligan a la modificación del régimen económico-financiero previsto en la Ley 12/2002 pues no se puede obviar su mandato de trasladar a los usuarios últimos los costes de los servicios relacionados con el agua; y no sólo trasladarlos, sino que además esa repercusión se haga de manera diferenciada entre usuarios domésticos, industriales y agrícolas y ganaderos, bajo la perspectiva obligada de la aplicación del principio de quien más contamina más paga y ese traslado esta Comunidad Autónoma ha optado porque se haga mediante el canon medioambiental.

Ha sido una preocupación constante, en la confección del proyecto de esta nueva Ley, y en particular en la redacción definitiva del Título V relativo al Régimen Económico Financiero, su perfecta integración dentro del bloque de constitucionalidad, de tal manera, que la misma no pudiese sufrir ningún reproche de los operadores jurídicos, por atentar ni contra el reparto competencial establecido en el bloque de constitucionalidad ni contra los principios tributarios instaurados por la Constitución.

Este propósito por tanto, ha tenido una naturaleza bifronte, pues en la instauración del nuevo canon medioambiental, se ha sido especialmente cuidadoso, por un lado, en respetar las competencias tributarias del Estado, del resto de Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales integradas en esta Comunidad Autónoma y por otro, en el acatamiento riguroso al principio de prohibición de doble imposición.

En esta tarea ha sido un puntal pedagógico de extraordinaria importancia, la jurisprudencia vertida por el Tribunal Constitucional sobre estas materias, de forma que ha sido su quehacer diario a lo largo de los años, el que, esta Administración, ha ido incorporando a la redacción final del articulado relativo al nuevo canon, respetando cuantos límites, requisitos y condiciones el Alto Tribunal ha ido considerando necesarios, y siempre con el objetivo último de que el Régimen económico-financiero en general y el canon medioambiental en particular, gozara de todos los parabienes de todos los operadores jurídicos.



En dicho análisis, se partió del principio de que el canon medioambiental, nacía en el ámbito del artículo 45.2 CE ya citado al comienzo de este apartado, pues representa un instrumento a través del cual la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, da cumplimiento al mandato constitucional de protección del medio ambiente:

A tal fin, el artículo 156. C.E atribuye a esta Administración Regional autonomía financiera, de forma que sus recursos pueden estar constituidos por “*Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales*”, conforme reza el artículo 157.1.b) de nuestra Carta Magna.

En lógica coherencia con los anteriores preceptos fijados, nuestro Estatuto de Autonomía, reafirma su autonomía financiera de la Comunidad Autónoma (*art. 42*), atribuyendo a las Cortes de Castilla-La Mancha la potestad legislativa para *Establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y las correspondientes leyes del Estado (art. 9. dos c)*, estableciendo la reserva de ley en materia tributaria (*art. 49.a*), sin poder dejar de mencionar el artículo 44.1, que afirma que la Hacienda de la Comunidad Autónoma se constituirá entre otros recursos con los rendimientos de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, reproduciendo casi literalmente el citado artículo 157.1.b).

Por tanto, que las CCAA tienen potestad legislativa tributaria propia, es un hecho absolutamente incontestable de forma que, el mismo Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de ponerlo de manifiesto en reiteradas ocasiones, sirviendo por todas la STC 60/2013 (*F.J.2*) que resolvió precisamente el recurso de inconstitucionalidad formulado contra la *Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 16/2005, de 29 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y del tipo autonómico del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos*, al establecer que:

«Resulta, entonces, que de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad se aprecia que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no sólo tiene la competencia material para dictar, en el marco de la legislación básica del Estado, normas de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y de régimen energético, sino que tiene también la competencia financiera para adoptar esas medidas en forma de tributos (fiscales o extrafiscales), dentro del marco y límites establecidos por la normativa del Estado y, concretamente, por la LOFCA. Por tanto, si la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer tributos propios [arts. 133.2 y 157.1 b) CE y 44 EACM], (STC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 11) y dentro del marco de sus competencias (arts. 156.1 CE y 1.1 LOFCA),



y resulta que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha asumido, en virtud de su norma estatutaria, competencias en materia de protección del medio ambiente y de régimen energético (art. 32.7 y 8 EACM), el establecimiento de un impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente no puede declararse contrario al orden constitucional de competencias. Debe rechazarse, en consecuencia, esta primera duda de inconstitucionalidad planteada por el órgano judicial.»

Manifestando igualmente el Alto Tribunal que:

«Cuando la Constitución precisa que el Estado tiene competencia exclusiva para la legislación básica sobre protección del medio ambiente, con ello no está excluyendo (STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1). Por otra parte, el hecho de que la protección del medio ambiente sea una materia de titularidad estatal no significa que todas las competencias que se ejerzan sobre esa materia hayan de corresponder también al Estado y, en particular, cuando de lo que se trata es de regular su régimen económico-financiero, en cuyo caso (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 28, en relación con el dominio público hidráulico).»

Una vez fijado entonces, el marco constitucional, normativo y competencial, que en materia tributaria tiene esta Comunidad Autónoma, el alumbramiento del nuevo canon se puso en conexión con el principio de prohibición de doble imposición, pues a nadie se le podía pasar por alto la trascendencia económica que podría llegar a tener en el futuro, que una vez aprobada la ley y el nuevo canon medioambiental que contiene, fuera declarada inconstitucional por el TC.

Pues bien, podemos adelantar, una vez estudiada en profundidad la doctrina del Tribunal Constitucional, que el canon medioambiental no vulnera el principio de prohibición de doble imposición, y ello por las razones que a continuación se exponen.

Prescindiendo de la proyección internacional de dicho principio, que ahora no viene al caso, en nuestro derecho interno, el referido principio tiene su trasunto positivista en el artículo 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y concretamente en sus apartados 2 y 3, al prohibir que las Comunidades Autónomas establezcan tributos sobre hechos imposables gravados por el Estado o por los Tributos Locales. El TC, en este sentido, nos aclara siempre que tiene oportunidad, que la prohibición de doble imposición está vedada únicamente a los tributos autonómicos en relación con los estatales o locales (ATC 69/2018, de 20 de junio, FJ 3.)



Para tomar una decisión sobre si un canon, como el que ahora es objeto de estudio, incurre en el principio de prohibición de doble imposición, el TC parte de la idea de que es imprescindible y trascendental diferenciar entre el concepto de **hecho imponible** del concepto de **materia imponible**, concluyendo el alto Tribunal, todo sea dicho de una manera muy sintética, que es conforme a la legalidad constitucional, que sobre una misma materia imponible (*medio ambiente*) puedan establecerse varios hechos imponibles. A tal efecto el Alto Tribunal nos hace hincapié y nos recuerda, que en la práctica totalidad de las distintas manifestaciones de la realidad económica está gravada por impuestos estatales, por lo que si el principio de prohibición de doble imposición, se refiriera al concepto de hecho imponible, haría de facto imposible a las CCAA, establecer sus correspondientes tributos. Como paradigma de todo lo anterior y sirviendo por todos sus pronunciamientos, al tenor literal del ATC 69/2018, de 20 de junio (FJ. 3) que reza:

«De acuerdo con lo antecede, hemos de recordar que (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14; 186/1993, de 7 de junio, FJ 4; 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4; y 122/2012, de 5 de junio, FJ 3). Por el contrario, la expresión la hemos interpretado como sinónimo de (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14, 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4; y 168/2004, de 5 de octubre, FJ 6), debiendo entenderse como toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, de manera que en relación con una misma materia impositiva el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4; y en el mismo sentido, SSTC 168/2004, de 5 de octubre, FJ 6; 179/2006, de 13 de junio, FJ 4; y 122/2012, de 5 de junio, FJ 3).

Pues bien, el límite previsto en el art. 6.2 LOFCA [SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14], de manera que (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4; 179/2006, de 13 de junio, FJ 4; 122/2012, de 5 de junio, FJ 3; y 197/2012, de 6 de noviembre, FJ 7), prohibiendo [SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14; 186/1993, de 7 de junio, FJ 4.c); 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4; 179/2006, de 13 de junio, FJ 4; y 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 4.»

Por tanto, haciendo una exégesis de lo dicho hasta ahora, podemos señalar que la CE atribuye, tanto al Estado como a las CCAA, la competencia para la protección del medio ambiente, otorgándoles para llevarlo a puro y debido efecto, la potestad de establecer tributos propios si bien, fijando como límites de ésta, la no vulneración de los principios de capacidad económica o proporcionalidad y el principio de prohibición de doble imposición, entendido éste como aquel que prohíbe establecer un tributo sobre un mismo hecho imponible lo cual no ocurre cuando se establezca sobre una misma materia tributaria.



Sentados los anteriores precedentes, se procedió a estudiar si el canon medioambiental de la futura Ley que ahora nos ocupa, respetaba dichos principios y fundamentalmente el citado en último lugar esto es: el de prohibición de doble imposición.

A tal fin, se puso en relación este principio con la coexistencia o concurrencia del canon medioambiental de la nueva Ley, con los tributos estatales recogidos en el TRLA. aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, en sus artículos 111 bis y siguientes, (*incluidos en el Título VI dedicado al régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico*) pudiendo concluir de su simple lectura y sin lugar a duda conceptual alguna, que sus hechos impositivos no eran coincidentes en absoluto, por lo que, con toda claridad, se podía descartar la vulneración del principio citado, aunque la **materia imponible** (*en palabras de nuestro Alto Tribunal*) sí que coincidiera.

Superado tal estadio, se analizó si tal compatibilidad podría afirmarse en aquellos supuestos de concurrencia del canon medioambiental con los tributos locales, y para ello, se tomó como punto de partida el hecho imponible establecido en el artículo 44 de la nueva Ley de Aguas que, reza del siguiente tenor: *“Constituye el hecho imponible del canon medioambiental del agua el uso o consumo real o potencial de agua de cualquier procedencia, con cualquier finalidad y mediante cualquier aplicación, incluso no consuntiva, a causa de la afección al medio que produce su uso o utilización, incluso en los casos en los que no se introduce contaminación física, química o biológica. Se incluyen dentro del hecho imponible las pérdidas de agua en las redes de abastecimiento en baja, en los términos previstos en esta Ley”*

Prima facie, de su simple lectura y de un análisis somero por personas legas en la materia, podría hacerles concluir que el canon medioambiental, objeto ahora de estudio, podría tener el mismo hecho imponible que las tasas municipales que gravan el suministro y saneamiento de aguas y que por tanto, su instauración podría vulnerar el tan mencionado principio de prohibición de doble imposición por vulnerar el artículo 6 (*LOFCA*) que, como hemos dicho anteriormente, impide que las Comunidades Autónomas establezcan tributos sobre hechos impositivos ya gravados.

Efectivamente, un primer análisis nos podría llevar a concluir, que el consumo de agua ya se encuentra sujeta a tributación por las ordenanzas municipales de índole fiscal en ejercicio de la competencia reconocidas en el artículo 26.1.a) de la Ley de bases del régimen local y 20.3.k) y 20.4.r) y t) del Texto Refundido de la Ley de haciendas locales, donde se definen como hechos impositivos de esas tasas las conducciones de agua y los servicios de alcantarillado, tratamiento y depuración de aguas residuales, distribución de agua, incluidos derechos de enganche y utilización de contadores.



Sin embargo, un estudio más exhaustivo sobre la materia, nos reveló que las tasas municipales gravan la utilización del servicio por el usuario, a fin de sufragar los costes que ocasiona su prestación. Son, por su propia naturaleza de tasas, contraprestaciones por el uso de un servicio público, ajenas por entera a la lógica de un tributo ecológico y que no toma en consideración la capacidad económica del contribuyente.

Efectivamente el hecho imponible de estas tasas consiste en el suministro de agua, vinculándose a una actividad o servicio prestado por la Administración pública y por eso se fija atendiendo fundamentalmente al coste del servicio. Por el contrario, el canon medioambiental que se sometía a estudio, tenía como objetivo estimular el consumo responsable de un bien escaso, considerando la capacidad del sujeto para incidir en el medio en el que se desenvuelve, que es correlato del principio de capacidad económica del artículo 31.1 CE; así que pese a la literalidad del artículo 44 de la Ley, lo que realmente se grava es la afección que la utilización del agua produce en el medio ambiente.

Igualmente, y pese a que el único elemento cuantificable del canon sea el consumo real o potencial de agua, no conlleva a concluir que se esté gravando la misma materia que en las tasas, porque la circunstancia que lo cualifica es que exterioriza una medida de la afección que presuntamente produce en el medio ambiente su utilización.

Por otro lado, ya se proclama de forma nítida en el apartado 1 del artículo 50 de la nueva Ley, que el canon medioambiental tiene carácter extrafiscal o finalista porque lo obtenido se destinará íntegramente a la consecución de los objetivos de la planificación hidrológica, proporcionar una dotación de agua, en cantidad y calidad, a los municipios de la Región y al apoyo económico a las Administraciones Públicas que ejerzan competencias en la materia, todo ellos expresado.

Consecuentemente, puede afirmarse, de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 168/2004, que no se trata de una nueva fuente de ingresos públicos con fines genéricamente fiscales sino de un tributo finalista encaminado a corresponsabilizar a los ciudadanos residentes en Castilla-La Mancha en el uso responsable de un medio escaso sobre el que inciden, pues con su establecimiento se persigue, por una lado, la reducción o mantenimiento del consumo de agua dentro de ciertos límites, incentivando el uso eficiente de este recurso natural al añadir un coste adicional al consumo, lo que contribuye a lograr los objetivos de la Directiva 2000/60/CE, estimulando de este modo las actuaciones protectoras del medio ambiente en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 45.1 CE y, por otra, una compensación, en términos económicos, destinada a financiar las medidas de contención o reparación del daño que ese



consumo causa en el medio ambiente hídrico. Se persigue disuadir el consumo excesivo, fijándose el consumo ideal en el umbral de los 180 litros por persona y día (*el art. 50 de la Ley declara exentos los consumos inferiores*).

Así también lo entendió el Pleno del TC en su Sentencia 85/2013, de 11 de abril de 2013, con ocasión de la resolución del recurso de inconstitucionalidad presentado frente a Ley del Parlamento Vasco 1/2006, de 23 de junio, de aguas (*F.J. 4.*

Por lo que al canon de aducción y el canon depuración se refiere, siguen configurados de igual forma que venían regulados en la legislación anterior que ahora se pretende derogar, si bien, también experimentan una debida actualización y puesta al día, no sólo en cuanto se refiere al tipo de gravamen aplicable, sino también en su concepción, pues los mismos atenderán únicamente a los gastos de gestión y explotación y no a los de inversión como viene siendo hasta ahora. Esta nueva perspectiva, es consecuencia lógica o trae causa de la incorporación del nuevo canon medioambiental a nuestro sistema tributario, pues viene a ocupar la parte de la carga tributaria necesaria para la atender a la inversión en infraestructuras, que venía satisfaciendo los cánones de aducción y de depuración.

El canon de aducción, que hasta ahora tenía tipos de gravámenes diferentes en función del sistema de abastecimiento, pasa a tener un único tipo de gravamen, igual para todos los sistemas de abastecimiento. Por otra parte, se afirma el carácter exclusivo del servicio de abastecimiento de forma que se establece la necesidad de solicitar autorización a la Entidad de derecho público de Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha, la inclusión de fuentes alternativas a la red. Por último, se fija de forma exacta, el tipo de gravamen aplicable, mejorando la técnica normativa y la seguridad jurídica, respecto a la Ley del Ciclo Integral del Agua que dejó su determinación a la Ley de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha previo estudio económico justificativo.

En cuanto al canon de depuración, se establece un tipo de gravamen actualizado. Este tipo se ve afectado de un coeficiente de contaminación para las aguas residuales que superen la carga contaminante media equivalente al número de habitantes servidos.

No podemos acabar, sin subrayar que, pese a no ser absolutamente necesario, se ha querido hacer una mención especial en los correspondientes artículos de la propia ley, de la compatibilidad con los tributos previstos en la normativa estatal y local en materia de aguas como trasunto positivista de la honda preocupación de no incurrir en el principio de prohibición de doble imposición, manifestada en los primeros párrafos de este apartado.



Por último y como corolario a la ley debemos finalizar poniendo de relieve, que el Título VI del proyecto es más extenso que actual redactado de la Ley 12/2002, tanto en lo concerniente a las normas de protección del recurso, como en lo atinente a los vertidos de aguas residuales a las redes de saneamiento. El Capítulo III de este título –dedicado al régimen sancionador- se ha dividido en tres secciones. En la primera, sobre régimen sancionador en materia de aguas y obras hidráulicas, se modifica la actual regulación de la Ley 12/2002, con alguna variación en los límites de la tipificación de infracciones y de las sanciones, y con la inclusión del método de determinación de la valoración de los daños a las obras e instalaciones y un apartado dedicado a sanciones accesorias. Se introduce una segunda sección de nuevo contenido reguladora del régimen sancionador en materia tributaria, derivada de la intervención de las entidades suministradoras en la gestión del canon medioambiental del agua y de su repercusión en la factura del agua. La sección tercera establece las normas comunes en ambas materias.

b) Desde el punto de vista del respeto al bloque de constitucionalidad.

Por supuesto, El proyecto respeta las competencias exclusivas del Estado en materia de aguas, y en aquel supuesto en los que se inserta una norma para intervenir en los procesos de decisión de la Administración hidráulica del Estado, se justifica argumentando en que dicha intervención no supone quiebra alguna del bloque de constitucionalidad y no invade competencia estatal alguna por cuanto lo único que se establece el derecho de esta Comunidad Autónoma a ser oído antes de tomar una decisión que le afecte. Finalmente, el proyecto contiene numerosas referencias a las Administraciones locales, siendo también respetuoso con aquellas competencias que la vigente normativa les atribuye con carácter exclusivo, facultándoles, no obstante, para el ejercicio de nuevas competencias. En cada uno de los preceptos relacionados con esta materia se justifica esa adecuación al orden competencial.

c) Desde el punto de vista de los efectos de la competencia en el mercado

En el análisis económico, debe prestarse especial atención al análisis de los efectos sobre la competencia en el mercado, tal y como señala el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, en su artículo 2.1.c).

Se trata de analizar si el proyecto es susceptible de introducir elementos que distorsionen la competencia en el mercado. En particular, se deben analizar:

- posibles restricciones al acceso de nuevos operadores.
- restricciones que limiten la libertad de los operadores para competir o limiten sus incentivos a hacerlo.



La nueva Ley no afectaría a la competencia en el mercado, por cuanto que los servicios que regula son prestados por la Administración por ser de su competencia exclusiva y por lo tanto están vedados a que la iniciativa privada puedan prestarlos, sin perjuicio de que Aquélla encomiende a través de las figuras de contratación correspondientes, su ejecución directa a mercantiles, siempre bajo los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, para que el contrato sea adjudicado a quien presente la oferta económicamente más ventajosa.

d) Desde el punto de vista presupuestario.

Tanto el canon medioambiental como las modificaciones que este Proyecto de Ley introduce en los cánones de aducción y depuración sí implicarán un aumento de los ingresos de la Administración regional, no obstante, nos remitimos a la Memoria Económica confeccionada por esta Agencia del Agua de Castilla-La Mancha.

e) Desde el punto de vista de género.

En la memoria se analizarán y valorarán los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica a que se refiere la disposición adicional primera. En todos aquellos casos en los que la norma propuesta pueda tener efectos, directos o indirectos, sobre personas físicas, se realizará una previsión sobre los resultados de la aplicación de la misma y se analizarán sus efectos para los hombres y mujeres que sean sus potenciales destinatarios.

Siendo nulo el impacto de esta norma por razón de género, no debemos detenernos innecesariamente en ello, tal y como se pronunciado en diversas ocasiones el TS, sirviendo por todas ellas la STS de 23 de diciembre de 2015 (rec. 42/2015) dictada en relación con el reglamento de adaptación de la normativa de prevención de riesgos laborales, en la que viene explicar que si el impacto de género es nulo o neutral sería suficiente con indicarlo sin extenderse en datos que expliquen lo evidente. Se reproduce el tenor literal de tal extracto: *“Pero es que, aun admitiendo la tesis de la recurrente sobre la necesidad de dicho informe, nos encontraríamos en último caso, ante un defecto de forma que no ha causado indefensión y que en consecuencia no daría lugar a la anulación del Decreto por este motivo. En el presente caso además el Sindicato recurrente impugna el Anexo del Real Decreto antes citado por entender que cambia el centro de trabajo, en virtud de un acuerdo previo al que se había llegado con la Mesa General de Negociación, pero no alega ni concreta en qué medida pueda afectar esta norma de*



forma distinta a las mujeres o a los hombres. Más bien parece desprenderse razonablemente el carácter neutral del RD impugnado desde el prisma del impacto de género.”

V.- OTROS EXTREMOS.

La necesaria intervención de la Comunidad Autónoma en las decisiones estatales sobre política hidráulica trascendentes para Castilla-La Mancha

En cuanto a las disposiciones adicionales que completan el proyecto de Ley se ha estimado conveniente suprimir la primera que constaba en la Ley 12/2002, pues la experiencia de estos años ha demostrado que se trataba de una norma superflua. Sin embargo, parece del todo oportuno el mantenimiento de la segunda (*que ahora es la primera*), sobre la posibilidad de solicitar de la Administración hidráulica del Estado la encomienda de gestión para participar en las tareas de control de los caudales de aprovechamientos para usos agrícolas e industriales.

Y en este mismo sentido, se ha introducido una nueva disposición adicional segunda para establecer con toda solemnidad el requisito de informe previo y preceptivo de la Comunidad Autónoma en las propuestas de transferencias de aguas que afecte a Castilla-La Mancha. Su motivación merece un cierto detenimiento: La doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional relativa a los conflictos autonómicos en materia de aguas indica que, si bien por una parte el principio de unidad de cuenca se proclama como fundamental a la hora de distribuir las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas –de manera que en las cuencas intercomunitarias siempre corresponde al Estado la competencia exclusiva, y que la normativa autonómica en materia de impacto ambiental no puede inmiscuirse en esa función-, ello no impide que las Comunidades Autónomas puedan participar en la gestión de esas cuencas intercomunitarias de manera insoslayable. En este sentido resulta muy ilustrativa la Sentencia del Constitucional 110/2011: La Rioja impugna varios preceptos del reformado Estatuto de Autonomía de Aragón, al entender que vulneran el sistema constitucional de distribución de competencias en materia de aguas. Pero el TC declara que el reconocimiento estatutario del derecho de los aragoneses al abastecimiento de agua no resulta inconstitucional, en aplicación de doctrina sobre proclamación de derechos en los Estatutos de Autonomía. Dicho reconocimiento no excede el marco de autonomía política contemplado en la Constitución, pues encuentra cobertura en las competencias asumidas por el Estatuto. Se trata de un mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses, que no condiciona las competencias del Estado en relación con las aguas, y que no conlleva privilegios para la Comunidad Autónoma. Tampoco es



inconstitucional el establecimiento de la necesidad de emisión de informes autonómicos preceptivos, no vinculantes para el Estado, respecto de las propuestas de obras hidráulicas o transferencias de aguas que afecten a su territorio.

Esta nueva disposición que se incorpora al proyecto de Ley toma, pues, su referencia en lo previsto en la disposición final primera de la ley 10/2014, de aguas y ríos de Aragón, y se apoya en la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/2003 ()

VI.- TRAMITACIÓN.

1.- Trámite de Audiencia. Consultas realizadas.

Las consultas recibidas se han limitado a pedir el borrador del texto íntegro de la ley para poder hacer las valoraciones oportunas. Dado el trámite de que se trataba, no se disponía de dicho borrador y no se pudo atender la solicitud.

2.- Informes evacuados.

No se ha evacuado ningún informe hasta la fecha.

**EL DIRECTOR GERENTE DE LA
AGENCIA DEL AGUA DE CASTILLA – LA MANCHA**

Fdo.: José Manuel Martín Aparicio.

