



CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA - LA MANCHA

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha REGISTRO INTERNO
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
19 NOV 2021
A. notación N.º 115865

Núm. 400/21

Tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el expediente de referencia.

Se ruega que comunique a este Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 6.3 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la resolución definitiva que se adopte.

Le comunico asimismo, que una vez recibida la resolución adoptada, o en cualquier caso transcurrido un mes desde la remisión del dictamen solicitado, por parte de este Consejo, si no se recibe advertencia expresa de V.E. en contrario, se procederá a la publicación del citado dictamen en su página web.

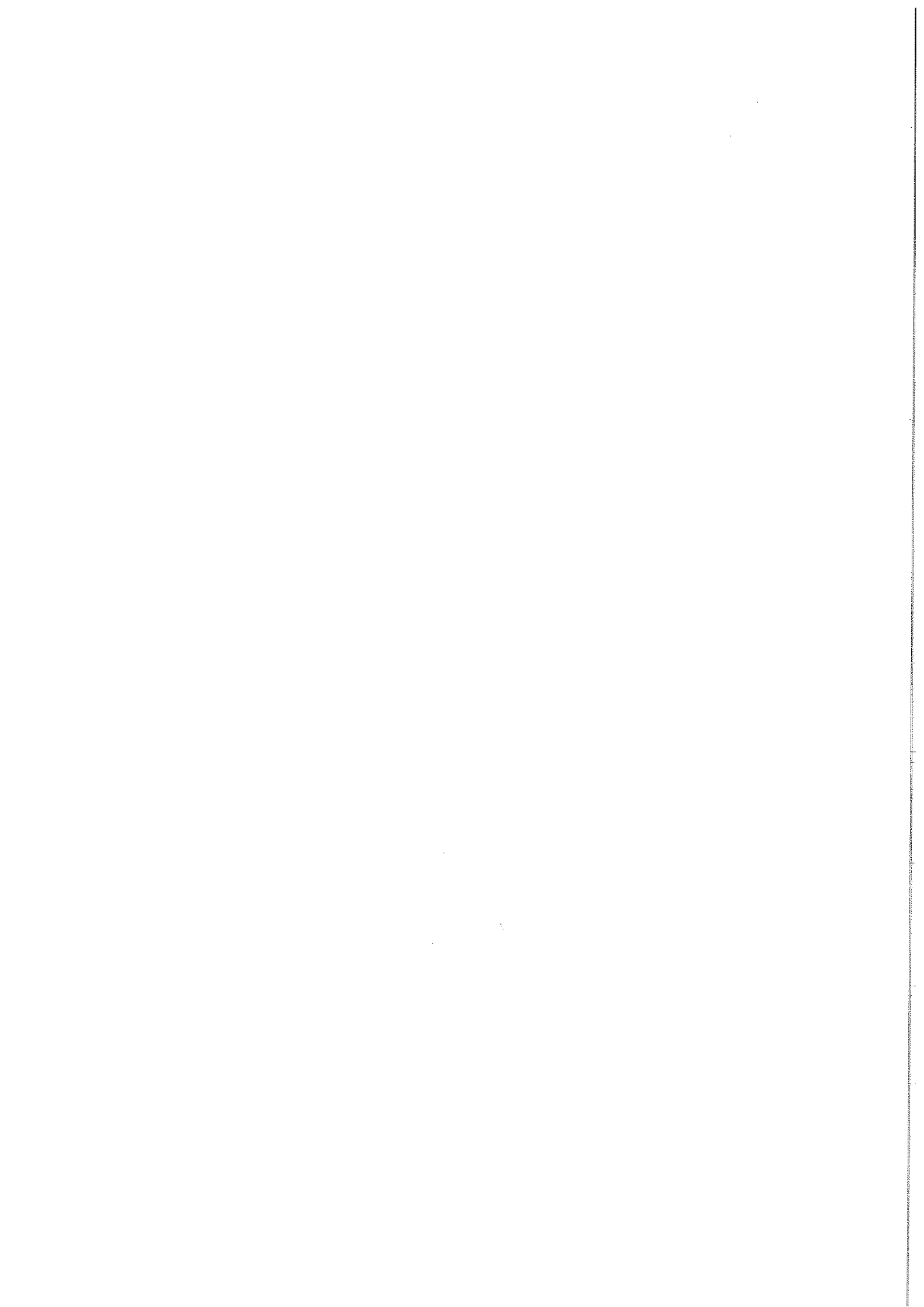
Toledo, 18 de noviembre de 2021



LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Soledad Rodríguez Rivero

EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA, AGUA Y DESARROLLO RURAL





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 400/2021

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Fernando Andújar Hernández,
Consejero

D. Antonio Conde Bajén,
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D.^a Soledad Rodríguez Rivero,
Secretaria General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 18 de noviembre de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 20 de octubre de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

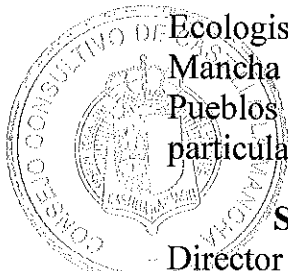
Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Consulta pública previa sobre el anteproyecto.- Mediante anuncio publicado en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se sustanció consulta pública previa sobre el anteproyecto de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha,

elaborando para ello un cuestionario en el que se recogían los antecedentes de la norma, los problemas que se prevén solucionar con la misma, la necesidad y oportunidad de su tramitación, y los objetivos perseguidos por ella, contemplando como posibles soluciones o modificar la normativa vigente o elaborar un nuevo texto legal.

Se otorgaba un plazo que culminaba el 31 de enero de 2020, para que cuantos se consideraran interesados pudieran hacer llegar sus opiniones, sugerencias y propuestas sobre el tema.

Dentro de dicho plazo presentaron propuestas WWF España, Asociación Ojos del Guadiana Vivos, Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas del Centro, Cooperativas Agroalimentarias de Castilla-La Mancha, Comunidad de Regantes Canal Bajo del Alberche, CUAS Rus-Valdelobos, Ecologistas en Acción Castilla-La Mancha, Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental, Plataforma de Toledo en Defensa del Tajo, Plataforma de Pueblos Vivos de Cuenca y aportaciones de varios ciudadanos a título particular.



Segundo. Memoria justificativa.- Con fecha 14 de julio de 2020 el Director Gerente de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha suscribió memoria justificativa de la norma en la que, tras destacar una referencia histórico normativa, exponía como motivos justificativos de la nueva norma la necesidad de incrementar la presencia de la Comunidad Autónoma en los centros de decisión y demás foros importantes sobre el agua, de mejorar los servicios que se prestan y de concienciar a la ciudadanía de la utilización racional del agua, delimitación precisa de las competencias de cada Administración, incorporación y armonización de la normativa autonómica con la legislación medioambiental europea y estatal, identificación de los colectivos o personas afectadas, interés público regulado y momento oportuno de su redacción.

Destacaba como objetivos básicos de la iniciativa dotar de mayor peso y voz a la Comunidad Autónoma en las decisiones de política hidrológica del Estado, avanzar en el cumplimiento de la Directiva Marco del Agua -estableciendo mecanismos que permitan repercutir en los usuarios finales los



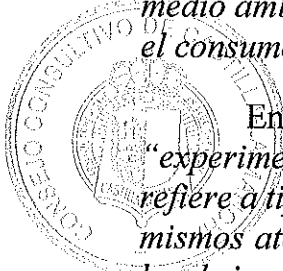
*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

costes de los servicios relacionados con el agua, así como los costes ambientales y del propio recurso, e incentivar el uso eficiente del agua; mejorar la configuración y gestión de los cánones de aducción y depuración existentes; 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.

Tras describir exhaustivamente el contenido del anteproyecto, exponía el impacto del mismo desde el punto de vista jurídico, describiendo los títulos competenciales ejercitados y señalando que *“la médula espinal de la nueva norma radica en la introducción del canon medioambiental”*, impuesto de carácter real, indirecto y extrafiscal que grava la afección medioambiental que supone la utilización de agua. Afirmaba, con posterioridad, que *“no vulnera el principio de prohibición de doble imposición”*, indicando que *“el consumo de agua ya se encuentra sujeto a tributación por las ordenanzas municipales de índole fiscal en ejercicio de la competencia reconocida en el artículo 26.1.a) de la Ley de Bases de 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 estas 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, [...] 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. [] [...] el canon medioambiental que se somete 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 [...] lo que realmente se grava es la afección que la utilización del agua produce en el medio ambiente”*.

Añadía 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 en calidad, a los municipios de la Región y al apoyo económico a las Administraciones Públicas que ejerzan competencias en la materia. [] [...] 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 un 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 [...] y por otro, una compensación, en términos económicos, destinada a financiar las medidas de contención o reparación del daño que el 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”.



En cuanto a los cánones de aducción y depuración significaba que “experimentan una debida actualización y puesta al día, no solo en cuanto se refiere a 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”.

Continuaba manifestando que el proyecto respeta el régimen de competencias atinente tanto al Estado como a las Corporaciones Locales. Asimismo, disponía que *“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 pueda prestarlos, sin perjuicio de que aquella 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”.*

Añadía que la norma llevará consigo un incremento de ingresos y que será nulo el impacto por razón de género.

Incidía en que se había introducido en el proyecto una disposición adicional para establecer el requisito de informe previo y preceptivo de la



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Comunidad Autónoma en las propuestas de transferencias de agua que le afecten.

Tercero. Memoria económico-financiera.- Se sumaba a la anterior, una memoria económico-financiera suscrita por la misma autoridad en idéntica fecha 14 de julio de 2020 en la que, tras efectuar una exposición sobre los principales elementos conformadores del canon medioambiental del agua, cuantificaba los ingresos derivados del mismo en 57.088.714 euros, estimando los costes de implantación del mismo en el 2 % de la recaudación. En lo referente al canon de aducción y depuración, señalaba que mantienen su naturaleza de tasa para que permitan absorber los costes de explotación que supone la prestación de los servicios, unificándose el primero para que en todos los municipios tengan un mismo coste del servicio de abastecimiento en alta -que se fijaba en 0,39 euros/m³-, elevándose el de depuración a 0,55 euros/m³.

Cuarto. Informe de la Jefa de la Asesoría Jurídica.- Redactado un primer borrador de anteproyecto -carente de fecha- se sometió al informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería, cuya Jefa se pronunció sobre el mismo el 28 de julio de 2020, plasmando el ámbito competencial y normativo en el que se desarrollaba la iniciativa y el contenido de la misma.

Describía, a continuación, el cauce procedimental a seguir para su aprobación.

Quinto. Información pública.- Un segundo borrador de la disposición fue sometido a un trámite específico de información pública mediante publicación de resolución del Director Gerente de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha de 29 de julio de 2020 en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 152 de 31 de julio posterior, a fin de que cualquier persona que se hallase interesada pudiera consultar el expediente y formular las observaciones, sugerencias y alegaciones que considerara convenientes durante un plazo que concluía el 15 de septiembre siguiente.

Conforme a la posibilidad otorgada, presentaron alegaciones: Ecologistas en Acción Manchuela, Ministerio de Agricultura, Pesca y

Alimentación, Dirección General de Salud Pública, Cooperativas Agroalimentarias de Castilla-La Mancha, Ecologistas en Acción Castilla-La Mancha, Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, Ayuntamiento de Tamajón, Confederación Hidrográfica del Júcar, Comunidad de Regantes Príncipe de España y Comunidad General de Regantes Los Llanos de Albacete, Comunidad General de Regantes del Canal Bajo del Alberche de Talavera de la Reina, WWF España, Confederación Hidrográfica del Guadiana, Colegios Oficiales de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias, Plataforma de Regantes y Usuarios de la Cabecera del Segura, Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores de Castilla-La Mancha, Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo, Fundación Global Nature, Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental, Federación de Comunidades de Regantes de Castilla-La Mancha, Champinter, Confederación Hidrográfica del Segura, Colegio de Ingenieros Técnicos Agrícolas de Centro, Dirección General del Agua de la Región de Murcia, Comunidad de Usuarios de Aguas Subterráneas de Altomira, Comunidad de Usuarios de Aguas Subterráneas Rus-Valdelobos, Consellería de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición de la Generalitat Valenciana, Club de Golf Castilla-La Mancha SL, Comunidad de Usuarios de Aguas Subterráneas Lillo-Quintanar, y diversos interesados a título particular.

Sexto. Informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego.- Figura a continuación el informe emitido el 28 de septiembre de 2020 por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego, en relación al Título V del anteproyecto regulador del régimen económico-financiero.

Tras señalar que el canon medioambiental se encontraba reconocido en la mayoría de las comunidades autónomas, efectuaba una serie de observaciones sobre el articulado rector del mismo. Igualmente, recogía diversas consideraciones en relación a los cánones de aducción y depuración y en cuanto al capítulo rector de las infracciones en el ámbito tributario.

Matizaba, asimismo, diferentes aspectos de la memoria económica.

Séptimo. Órganos consultivos.- Para impulsar la tramitación, el texto fue sometido a la consideración e informe de diferentes órganos



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

consultivos colegiados afectados por las materias objeto de la norma. Mediante certificados expedidos por sus respectivos secretarios, se ha acreditado en el expediente la intervención de los siguientes órganos en las fechas que se indican:

- Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, el 26 de febrero de 2021.
- Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, el 15 de marzo siguiente.
- Consejo Asesor de Medio Ambiente, el 28 de abril posterior.

Octavo. Informe sobre alegaciones.- Las numerosas alegaciones presentadas desde los diferentes ámbitos fueron examinadas y valoradas por el Director Gerente de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha en informe emitido el 29 de junio de 2021, plasmando el tratamiento otorgado a cada una de ellas y las razones que motivaban tal decisión.


Noveno. Adenda a la memoria de impacto normativo.- En idéntica fecha 29 de junio de 2021, la citada autoridad suscribió adenda a la memoria de impacto normativo, concretando las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto a raíz de las alegaciones formuladas.

Décimo. Nuevo informe de la Asesoría Jurídica.- Elaborado un tercer borrador del anteproyecto –que tampoco aparece datado- se sometió al mismo nuevamente a la Asesoría Jurídica de la Consejería, cuya Jefa de Sección -con el visto bueno de la Jefa de la unidad- emitió informe el 30 de junio de 2021, centrándose en esta ocasión en el examen de la figura del canon medioambiental. Tras analizar su naturaleza jurídica, sus elementos -hecho imponible, devengo, sujetos del tributo, base imponible, tipo de gravamen y gestión-, atendía a la posibilidad de doble imposición, efectuando un estudio de derecho comparado en relación a la normativa que en tal sentido se halla vigente en las distintas comunidades autónomas.

Concluía afirmando que *“Las tasas municipales gravan la utilización del servicio por el usuario, a fin de sufragar los costes que ocasiona la prestación. Son, por su propia naturaleza de tasas, contraprestaciones por el*

uso de un servicio público, que no toma en consideración la capacidad económica del contribuyente ni la afección que ese consumo produce en el medio ambiente. [] Por el contrario, el canon medioambiental tiene como objetivo estimular el consumo responsable del agua, considerando la capacidad del sujeto para incidir en el medio en el que se desenvuelve, por tanto, lo que realmente se grava es la afección que la utilización del agua produce en el medio ambiente”.

Finalizaba expresando que “este canon no supone en modo alguno una doble imposición, pues aun siendo común la materia imponible, contempla un hecho imponible meridianamente diferenciado en todos sus elementos esenciales, tanto de los tributos estatales recogidos en el Texto Refundido de la Ley del Agua, como en las tasas municipales”.



Undécimo. Informe de impacto por razón de género.- Se ha incorporado al expediente seguidamente el informe emitido el 2 de julio de 2021 por el Responsable de la Unidad de Género de la Consejería en el que, una vez identificada la norma y su marco legal, analizaba su pertinencia y la previsión de efectos sobre la igualdad de género, concluyendo que *“el anteproyecto de ley que se analiza afecta positivamente a la situación entre hombres y mujeres al establecer una participación equilibrada en la composición del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha cuya modificación está prevista en la norma. La finalidad de este tipo de regulación es corregir la infrarrepresentación de las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones lo que supone una importante condición para la igualdad entre mujeres y hombres”.*

Añadía que “la valoración de impacto de género de dicho anteproyecto es positiva”.

Duodécimo. Informe sobre medición de cargas administrativas.- Asimismo, se ha sumado al procedimiento el informe emitido el 14 de julio de 2021 por el mencionado funcionario, en el que concluía afirmando que *“no puede derivarse ninguna valoración en cuanto al incremento o disminución de cargas”.*



Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha

Decimotercero. Nuevo informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego.- Con posterioridad, se ha aportado al expediente un segundo informe emitido el 16 de julio de 2021 por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego en el que incidía en su observación previa en relación a diversos aspectos atinentes a la determinación de la base imponible del canon medioambiental mediante el método de estimación objetiva. Concluía sugiriendo, además, que para la aplicación de dicho canon se dispusiera al menos de un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley para poder poner en funcionamiento la infraestructura necesaria.

Decimocuarto. Informe de la Inspección General de Servicios.- Consta igualmente un breve informe emitido el 19 de julio de 2021 por un Inspector Analista de Servicios, en el que expresaba que el contenido del anteproyecto *“se ajusta y cumple con la normativa vigente aplicable en la actualidad sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos”*.

Decimoquinto. Adenda a la memoria económica.- Ante las sugerencias efectuadas por la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego, con igual fecha 19 de julio de 2021 la autoridad impulsora de la iniciativa suscribió una adenda a la memoria económica, en la que hacía constar la aceptación de la propuesta del citado centro directivo sobre determinación de la base imponible del canon mediante estimación objetiva respecto a usos domésticos, y sobre la demora en la aplicación del canon en seis meses desde la entrada en vigor de la ley.

Decimosexto. Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades.- Un cuarto borrador de la norma redactado -sin fecha- se trasladó, junto con el expediente en que trae causa, al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades solicitando la emisión de informe.

A tal requerimiento dio contestación, con fecha 2 de septiembre de 2021, un Letrado adscrito a dicho órgano -con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos-, pronunciándose en sentido favorable al texto remitido.

Tras referir el objeto, el marco competencial y normativo en que se ampara la iniciativa y describir el procedimiento, exponía su contenido, planteando diversas observaciones al mismo.

Decimoséptimo. Informes de la Dirección General de Presupuestos.- Analizada la citada memoria económica por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, el titular de dicho centro directivo emitió dos informes sobre el anteproyecto, datados ambos en igual fecha 13 de septiembre de 2021.

El primero de ellos comprendía diversas precisiones en materia presupuestaria concernientes a la entidad Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha, así como al destino de la recaudación del canon medioambiental y la propuesta de creación de un mecanismo contable que permitiera constatar la afectación de dicha recaudación a la ejecución de inversiones en infraestructuras, a la vez de no poner en entredicho el carácter extrafiscal del tributo.

El segundo examinaba la memoria económica en cuanto a la determinación de ingresos derivada del citado canon medioambiental y los de aducción y depuración, concluyendo con un pronunciamiento favorable al anteproyecto, si bien señalando la conveniencia de que la fuente de financiación de los costes de gestión del primero procediera de la recaudación de dicha figura tributaria, incidiendo en la creación del fondo finalista y supeditando los gastos a imputar a ejercicios futuros a las disponibilidades presupuestarias existentes en cada momento.

Decimoctavo. Informe de la Secretaría General.- El mismo 13 de septiembre de 2021 emitió informe la Secretaria General de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural en el que, tras valorar la competencia, la justificación y el contenido de la norma propuesta, se pronunciaba favorablemente sobre el procedimiento sustanciado para su elaboración, concluyendo que la iniciativa debería elevarse a la consideración del Consejo de Gobierno.

Decimonoveno. Toma en consideración.- Conforme a lo indicado, se elevó el expediente al Consejo de Gobierno, órgano que en sesión celebrada



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

el 14 de septiembre de 2021 acordó tomar en consideración el anteproyecto y solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

De tal acuerdo se ha dejado constancia en el expediente mediante certificado expedido en la misma fecha por el Vicepresidente de la Junta, en su calidad de Secretario del citado órgano ejecutivo colegiado.

Vigésimo. Anteproyecto de Ley.- El anteproyecto de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sometido a dictamen, cuenta con una parte expositiva, 117 artículos divididos en un título preliminar y siete títulos más -distribuidos, algunos de ellos, a su vez, en capítulos, en secciones y subsecciones-, tres disposiciones adicionales, seis transitorias, una derogatoria, cinco finales y cuatro anexos.

La Exposición de Motivos comienza aludiendo a la Directiva Marco del Agua, para reseñar las líneas fundamentales en que se asienta la política de aguas en la Comunidad Autónoma, describiendo posteriormente el contenido de la norma y el marco competencial en el que se ampara.

El Título Preliminar, "*Disposiciones generales*", comprende cuatro artículos dedicados al objeto y ámbito de aplicación de la norma, definiciones relativas a los conceptos manejados en la misma, principios generales y finalidades perseguidas por aquella.

El Título I, "*Régimen de competencias y organización administrativa*", presenta dos capítulos. El Capítulo I, "*Obras de interés regional y régimen de distribución competencial*", atiende en los artículos 5 a 7 a la declaración de interés regional, a las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Administraciones locales. El Capítulo II, "*Administración hidráulica de Castilla-La Mancha*", presenta dos secciones: la Sección Primera, "*Agencia del Agua de Castilla-La Mancha*", regula en los artículos 8 a 10 la naturaleza jurídica, competencias y funciones de dicho organismo autónomo, su estructura orgánica y su régimen jurídico y económico. La Sección Segunda, "*Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha*", destina los artículos 11

a 13 a regular la naturaleza jurídica, objeto y funciones de dicho ente, su régimen jurídico y económico y los órganos de gobierno y funciones.

El Título II, “Planificación”, incluye el Capítulo I -artículos 14 a 18- sobre “Definición, contenido y procedimiento de elaboración, aprobación y revisión de los Planes Directores de Abastecimiento y de Depuración de aguas residuales urbanas”; y el Capítulo II -artículos 19 y 20- acerca de “Ejecución de los Planes Directores de Abastecimiento y Depuración de aguas residuales urbanas”.

El Título III, “Normas básicas para la prestación del servicio”, integra el Capítulo I -artículos 21 y 22- sobre “Normas básicas de abastecimiento de agua de consumo público”; el Capítulo II -artículos 23 y 24- relativo a “Normas básicas de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas”; el Capítulo III -artículos 25 a 27- concerniente a “Reglamento del servicio”; y el Capítulo IV -artículos 28 y 29- acerca de la “Intervención subsidiaria de las Administraciones”.

El Título IV, “Obras y Contratación”, se encuentra formado por tres capítulos: el Capítulo I -artículos 30 a 34- denominado “Normas comunes relativas a las infraestructuras de abastecimiento y depuración”; el Capítulo II -artículos 35 y 36- sobre “Licitación de obras y servicios”; y el Capítulo III -artículos 37 y 38- relativo a la “Obligaciones adicionales de la Administración competente para la prestación del servicio”.

El Título V, “Régimen Económico-Financiero”, se halla integrado por seis capítulos: el Capítulo I -artículos 39 a 42- sobre “Normas generales”; el Capítulo II, “Canon medioambiental de la Directiva Marco del Agua o canon DMA”, que presenta una Sección 1ª -artículos 43 a 52- sobre “Normas generales y elementos del tributo”, y una Sección 2ª, “Cuantificación del canon DMA”, dividida a su vez en cuatro Subsecciones referentes a “Usos domésticos y asimilados” -artículos 53 a 56-, “Usos no domésticos” -artículos 57 a 60-, “Usos específicos” -artículos 61 a 63-, y “Comunidades de usuarios” -artículos 64 a 66-; el Capítulo III, “Normas de gestión del canon DMA”, que cuenta con una Sección 1ª, “Normas generales” -artículos 67 a 70-, una Sección 2ª, “Normas de gestión del canon DMA en usos



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

domésticos del agua” -artículos 71 y 72-, una Sección 3ª, “Normas de gestión del canon DMA percibido a través de entidades suministradoras”, que integra a su vez una Subsección 1ª “Obligaciones generales de las entidades suministradoras” -artículo 73-, una Subsección 2ª “Repercusión del canon DMA”-artículo 74-, una Subsección 3ª “Gestión de impagados” -artículo 75-, y una Subsección 4ª “Declaración y autoliquidación” -artículo 76-, una Sección 4ª “Normas de gestión del canon DMA en aprovechamientos efectuados directamente por el contribuyente” -artículos 77 a 80-, una Sección 5ª “Normas de gestión del canon DMA en la modalidad de carga contaminante en los usos no domésticos del agua” -artículos 81 a 85-, y una Sección 6ª “Normas de gestión del canon DMA en los usos específicos del agua” -artículos 86 y 87-; el Capítulo IV “Canon de aducción” -artículos 88 a 94-; el Capítulo V, “Canon de depuración” -artículos 95 a 101-; y el Capítulo VI, “Normas comunes de gestión del canon de aducción y del canon de depuración” -artículos 102 y 103-.

El Título VI, “Normas adicionales de protección ambiental”, cuenta con el Capítulo I, “Protección del recurso hídrico” -artículos 104 y 105-, y con el Capítulo II “Vertidos de aguas residuales” -artículos 106 y 107-.

El Título VII, “Régimen sancionador”, se conforma por el Capítulo I “Régimen sancionador en materia de aguas y obras hidráulicas” -artículos 108 y 109-; el Capítulo II “Régimen sancionador en materia tributaria” -artículos 110 a 114-; y el Capítulo III “Normas comunes” -artículos 115 a 117-.

Las tres disposiciones adicionales versan, respectivamente, sobre las encomiendas de gestión de Confederaciones Hidrográficas, sobre la audiencia a la Comunidad Autónoma en los procedimientos en que puedan verse afectados sus intereses y sobre referencias a normas derogadas.

Las seis disposiciones transitorias inciden en los convenios de cofinanciación de infraestructuras de abastecimiento y saneamiento suscritos entre la Junta de Comunidades y las Administraciones Locales, la aplicación del canon DMA en los supuestos de pérdidas de agua en redes de distribución, aplicación de tipos de gravamen de los cánones de aducción y depuración,

instrumentos de ordenación territorial y urbanística y adaptación de los reglamentos y ordenanzas municipales a los reglamentos previstos en la Ley.

La disposición derogatoria única refleja una cláusula general de pérdida de vigencia de las disposiciones de igual o inferior rango que resulten incompatibles con lo establecido en esta ley, declarando específicamente derogadas la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, por la que se crea la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha.

Las cinco disposiciones finales se refieren, respectivamente, a la habilitación de desarrollo al Consejo de Gobierno; a la habilitación a la Dirección-Gerencia de la Agencia del Agua para aprobar modelos relativos al canon medioambiental; a la modificación de las cuotas en las leyes de presupuestos; a la modificación de la Ley 8/2011, de 21 de marzo, del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, en lo relativo a su composición; y a la entrada en vigor de la norma fijada a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, salvo los artículos referidos al canon DMA cuya entrada en vigor se difiere a seis meses.

Los cuatro anexos aluden a la base imponible para usos no domésticos, asimilados a domésticos y usos específicos determinada por el método de estimación objetiva; a la cuota del canon para contadores colectivos; al tipo de gravamen de la parte variable de la cuota en la modalidad de carga contaminante para usos no domésticos; y a la fórmula para el cálculo del coeficiente de contaminación del canon de depuración.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 22 de octubre de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- El artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, dispone que éste último órgano deberá ser consultado en los anteproyectos de Ley.

El Consejo de Gobierno, en su reunión del día 14 de septiembre de 2021 acordó tomar en consideración el anteproyecto de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y solicitar a este órgano su dictamen. En aplicación de lo establecido en el citado precepto, el informe solicitado se emite con carácter preceptivo.



II

Examen del procedimiento de elaboración del anteproyecto.- Según expresó el Tribunal Constitucional en su sentencia 55/2018, de 24 de mayo, (Arz. JUR 2018,148060), la iniciativa legislativa está reconocida en los respectivos Estatutos de Autonomía a los Gobiernos, no a sus Administraciones, al insertarse dicha prerrogativa en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias, razón por la cual declaró inconstitucional el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en lo referente al procedimiento que debía seguirse para la elaboración de una anteproyecto de ley.

En el ámbito de esta Comunidad Autónoma, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el cual dispone que *“El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante el Anteproyectos 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”, quién asumida la iniciativa legislativa y a la vista del texto decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Cabe destacar de lo antedicho que la Ley ha optado por el criterio de no definir cuáles hayan de ser las “actuaciones” y “antecedentes” previos a la toma en consideración, ni fijar los “ulteriores trámites y consultas” que deban suceder a ésta, de lo que ha de extraerse que serán, en cada caso, los que se hagan precisos y mejor se correspondan con el contenido de la concreta iniciativa que se promueva.

En cuanto a los trámites y actuaciones realizados en el presente caso, según se ha consignado en los antecedentes, consta en primer lugar la celebración de una consulta pública tras la cual se elaboró la memoria justificativa en la que se ha analizado el impacto normativo, y la memoria económica, redactándose el primer borrador del anteproyecto, el cual fue informado por la Jefa de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural.

A continuación, por resolución del Director Gerente de la Agencia del Agua de 29 de julio de 2020 se dispuso la apertura de un periodo de información pública hasta el 15 de septiembre de ese año, emitiéndose informe por el Director Gerente del aludido organismo sobre las alegaciones presentadas en dicho periodo.

Asimismo, consta en el expediente que el borrador del anteproyecto de Ley fue informado por el Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha de acuerdo con lo establecido en el artículo 77.a) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha; por el Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, según lo exigido en el artículo 2.a) de la Ley 8/2011, de 21 de marzo, reguladora de dicho órgano; y por el Consejo Asesor de Medio Ambiente, conforme a lo establecido en el artículo 96 de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, y el artículo 5.1 del Decreto 4/2019, de 22 de enero, que establece su composición, funciones y régimen de funcionamiento. Sin perjuicio de ello, no se han aportado las actas de dichas reuniones o la documentación afectante a las mismas, lo que impide conocer el debate habido en el seno de tales órganos.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Igualmente, del expediente se deriva que el borrador del anteproyecto ha sido informado por la Dirección General de Tributos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de tasas y precios públicos de Castilla-La Mancha, habiéndose también emitido los informes de impacto de género exigido por el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha y de adecuación normativa y cargas por la Inspección General de Servicios.

Tras redactarse el último borrador del anteproyecto, este fue informado por el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha según lo exigido por el artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades; por la Dirección General de Presupuestos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria, y el artículo 22.1 de la Ley 11/2020, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2021; y por la Secretaría General de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural conforme a lo dispuesto en el punto 3.1.1.f) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017.

Finalmente, la iniciativa legislativa ha sido asumida por el Consejo de Gobierno en su sesión de 14 de septiembre del presente año, en la que acordó tomar en consideración el anteproyecto de ley y solicitar el preceptivo informe a este Consejo.

III

Marco competencial y normativo.- El examen del marco competencial ha de partir del reconocimiento del derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente adecuado plasmado en el artículo 45.1 de la Constitución Española, tras lo cual, en su apartado 2 dispone que “Los

poderes públicos velarán 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, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”, que en materia de aguas da lugar a que por los órganos competentes se puedan llevar a cabo actuaciones que afectan tanto a la organización hidráulica como a la adopción de medidas económicas en esta materia en el marco de los títulos competenciales asumidos.

Como ya expresó este Consejo en el dictamen 70/2002, de 15 de mayo, referente al anteproyecto de la vigente Ley 12/2002, de 27 de junio, por la que se regula el ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en el anteproyecto sometido a consulta confluyen diversos títulos competenciales, como son la competencia exclusiva relativa a la ejecución de obras públicas de interés para la Región, dentro de su propio territorio, que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma -artículo 31.1.3ª del Estatuto de Autonomía- y de proyección, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos para la Región -artículo 31.1.8ª-. También se decía que algunos aspectos del proyecto afectaban, como igualmente sucede ahora, a otras áreas competenciales, como son las de desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de Régimen Local -artículo 32.1- o respecto a la protección del medio ambiente -artículo 32.7-.

En materia de organización de la Administración hidráulica de Castilla-La Mancha, la Comunidad Autónoma tiene reconocida competencia exclusiva en el artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía, competencia que también se extiende a la aprobación de normas de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia -artículo 31.1.28ª.

La competencia económica para regular esta materia parte de lo dispuesto en los artículos 133.2, 156.1 y 157.1 de la Constitución Española, que reconoce a las Comunidades Autónomas, en uso de su autonomía financiera, la potestad para establecer impuestos, tasas y contribuciones especiales de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en las leyes. En lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, esta



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

competencia se encuentra recogida en los artículos 44 y 49 del Estatuto de Autonomía, estableciendo en este último que necesariamente se deben regular por ley de las Cortes de Castilla-La Mancha *“El establecimiento, la modificación y supresión de los propios impuestos, tasas y contribuciones especiales y de las exenciones o bonificaciones que les afecten”*.

Esbozado el marco competencial de aplicación, el bloque normativo en que se inserta se contiene, principalmente en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que tiene como objeto, entre otros, según su artículo 1.1 *“la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 149 de la Constitución”*, y en su artículo 18 establece el régimen jurídico básico aplicable a las Comunidades Autónomas.

Entre las materias que se pretenden regular en el anteproyecto de Ley que se dictamina, debe destacarse por su novedad e importancia, la creación del canon ambiental de la Directiva Marco o canon DMA, que toma su denominación de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, en la que se establece el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política del agua, cuyo artículo 9 establece que *“Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga”*.

La anterior Directiva fue traspuesta al ordenamiento interno mediante el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en el que se contiene la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas al objeto de incorporar al derecho español la citada normativa comunitaria.

Mediante esta modificación se añadió al Título VI *“Del régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico”* el

artículo 111 bis, el cual ha sido objeto de sucesivas modificaciones que han dado lugar a su redacción actual, en la que se establece que *“1. Las Administraciones públicas competentes, en virtud del principio de recuperación de costes y teniendo en cuenta proyecciones económicas a largo plazo, establecerán los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales.*

2. La aplicación del principio de recuperación de los mencionados costes deberá hacerse de manera que incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos.

Asimismo, la aplicación del mencionado principio deberá realizarse con una contribución adecuada de los diversos usos, de acuerdo con el principio del que contamina paga, y considerando al menos los usos de abastecimiento, agricultura e industria. Todo ello con aplicación de criterios de transparencia.

A tal fin la Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos.

3. Para la aplicación del principio de recuperación de costes se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio y de las poblaciones afectadas siempre y cuando ello no comprometa los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos”.

Respecto a la fijación y alcance de los tributos a aplicar para la recuperación de costes del agua, también resulta de aplicación la normativa fiscal aprobada con el carácter de norma básica por el Estado y, especialmente, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, cuyo artículo 1 establece que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, les



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

atribuyan las Leyes y sus respectivos Estatutos, para lo cual, podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes; y la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en cuyo artículo 8 se relacionan las materias que están reservadas a la Ley.

Para finalizar, también se hace preciso hacer referencia a las vigentes leyes autonómicas 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y 6/2009, de 17 de diciembre, de creación de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, las cuales se derogan de forma expresa en el anteproyecto Ley que se dictamina, si bien es de señalar que las materias allí contempladas también se encuentran contenidas en el anteproyecto de Ley, aun con algunas modificaciones.



IV

Observaciones esenciales.- Conforme al marco competencial y normativo delimitado en la consideración precedente, se analizan en la presente aquellos preceptos del articulado que merecen reparo esencial.

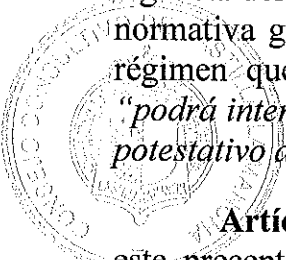
Artículo 10. Régimen jurídico y económico.- El apartado 8 de este precepto dispone que, contra los actos de gestión, liquidación y recaudación de tributos, exacciones y demás ingresos de derecho público, se podrá interponer *“potestativamente recurso de reposición o reclamación económico-administrativa, conforme dispone la normativa aplicable”*. Parece plasmar, así, el apartado un régimen según el cual el interesado, a la hora de recurrir un acto tributario dictado en el ámbito de la Agencia, puede canalizarlo por la vía del recurso de reposición o por la de la reclamación económico-administrativa.

El artículo 226 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece que podrá reclamarse en vía económico-administrativa la aplicación de los tributos o de los recargos establecidos sobre ellos y la imposición de sanciones tributarias que realicen las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas; disponiendo el artículo 222 que *“Los actos dictados por la Administración tributaria susceptibles de*

reclamación económico-administrativa podrán ser objeto de recurso potestativo de reposición, con arreglo a lo dispuesto en este capítulo”.

De tales preceptos se desprende con claridad que es la reclamación económico-administrativa la que corresponde interponer contra actos tributarios, sin perjuicio de que la parte, potestativamente y de modo previo, decida presentar recurso de reposición -tras cuya resolución o desestimación por silencio, procederá interponer dicha reclamación económico-administrativa, tal como así lo expresa el apartado 2 del citado artículo 222-.

La inseguridad jurídica que deriva de la dicción empleada en el apartado del anteproyecto que se comenta, que podría llegar a plantear la existencia de un régimen específico para los actos tributarios dictados por la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha no coincidente con el fijado en la normativa general tributaria, hace preciso su modificación y adaptación al régimen que resulta de aplicación, determinando que contra tales actos *“podrá interponerse reclamación económico-administrativa, previo recurso potestativo de reposición”.*



Artículo 13. Órganos de gobierno y funciones.- El apartado 10 de este precepto dispone que *“El personal de Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha se rige por el derecho laboral, excepto las plazas reservadas para el personal funcionario, las cuales se determinarán en la relación de puestos de trabajo de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha. [] La plantilla del personal laboral será aprobada por el Consejo de Administración a propuesta de la Dirección-Gerencia. [] Al personal funcionario le será de aplicación la legislación en materia de función pública aplicable al personal funcionario de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”.*

El mencionado apartado reproduce el 10 del artículo 11 de la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Este último apartado no fue objeto de examen por este órgano consultivo en el dictamen 70/2002, de 15 de mayo, emitido sobre dicha norma legal en fase de anteproyecto, habiendo sido introducido con posterioridad en la fase de tramitación parlamentaria.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

La dicción empleada en el mismo no entraña dudas en cuanto al régimen del personal funcionario adscrito a la entidad pues, como se ha visto, se regirá por la normativa en materia de función pública aplicable al personal de similar tipología de la Administración autonómica, lo que lleva consigo que su selección habrá de realizarse con respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Ahora bien, tal conclusión no puede afirmarse en cuanto al personal laboral, pues la letra del precepto se limita a señalar, de modo lacónico, que se regirá por el derecho laboral.

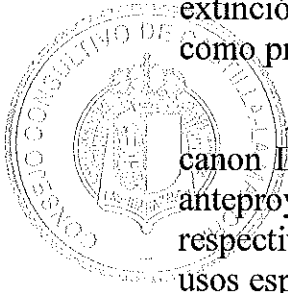
No puede obviarse que el artículo 55 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que *“1. Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico. [] 2. Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación: [] a) Publicidad de la convocatoria y sus bases. [] b) Transparencia. [] c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección. [] d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección. [] e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar. [] f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección”*.

El artículo 2 de esta norma básica contempla en su apartado 1.d) la aplicación de la misma a los organismos públicos, agencias y *“demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas”*.

En tal sentido, y si bien para el ámbito de la Administración del Estado, el artículo 106 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, dispone que la selección del personal de las entidades públicas empresariales de ámbito estatal se realizará *“mediante*

convocatoria pública basada en los principios de igualdad, mérito y capacidad”.

Ante lo expresado, no quedan dudas de que los procesos de selección de personal laboral que hubiera de efectuar la entidad pública Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha, habrían de quedar sometidos a los principios aludidos. De este modo, y en aras a lograr una mayor garantía del principio de seguridad jurídica, se considera necesario que tal conclusión quede reflejada de modo expreso en el apartado, haciendo una alusión específica a los procesos de selección del personal laboral de la entidad y a la necesidad de cumplimiento de tales principios, sin perjuicio de que los efectos y extinción de los contratos que se suscriban se rijan por el derecho laboral tal como prevé el precepto.



Artículos 57 a 63. Determinación del canon.- La cuantificación del canon DMA se contiene en la Sección 2ª del Capítulo II del Título V del anteproyecto, la cual se estructura en cuatro subsecciones, que se refieren, respectivamente, a los usos domésticos y asimilados, usos no domésticos, usos específicos y comunidades de usuarios. Esta forma de determinación de la cuota debía implicar que en cada sección se contuvieran los elementos que integran la cuota de cada uno de los tipos de usos que se hace en el artículo 44.2, una vez integradas, en su caso, las consideraciones efectuadas al mismo. Así se hace, efectivamente en la regulación de *“Usos domésticos y asimilados”*, respecto de la cual ninguna consideración cabe efectuar.

Respecto a la regulación de la Subsección 2ª *“Usos no domésticos”*, la cuota del canon resulta de la adición de una parte fija y otra variable. La primera, se fija en el apartado 2 del artículo 57. Respecto a la parte variable, el apartado 3 del artículo 57 dice que *“resultará de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen previsto en los artículos siguientes en función de la modalidad de tributación”*. Como se ha dicho, al estructurarse esta materia en subsecciones, la remisión que el artículo 57.3 hace a los artículos siguientes, parece que afectaría únicamente a los que afectan a la determinación de la parte variable de los usos que se integran en dicha subsección como no domésticos, lo cual no generaría dudas en su aplicación.




*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Sin embargo, las dudas jurídicas las suscita la forma en la que se establece la cuota para el resto de subsecciones. En la 3ª, que regula los “Usos específicos”, se integra a los usos de agua para riego de instalaciones deportivas y campos de golf, las pérdidas de agua y los consumos públicos.

Respecto al primero, el apartado 1 del artículo 61 dice que “*El tipo de gravamen de la parte variable de la cuota para el riego de instalaciones deportivas y campos de golf será de 0,10 euros por metro cúbico de agua utilizada procedente de la red pública o privada de abastecimiento*”, de lo que se podría deducir que existe otra parte, que es la fija prevista en el artículo 57.2, aunque para ello se siguiese una incorrecta técnica jurídica. Sin embargo, ello no resulta de aplicación en lo que se refiere al canon correspondiente a las pérdidas de agua, no solo por la redacción del artículo 62 sino, especialmente, al ser evidente que no existen contadores que recojan dicha pérdida. Ello supone que no resulta posible concluir que de la redacción del artículo 57.3 se pudiera deducir que la parte fija recogida en el artículo 57.2 se aplicase a los usos y consumos de agua de todos los conceptos regulados en los artículos siguientes, aunque se ubiquen en diferentes subsecciones. Ello, además, queda corroborado por el hecho de que en la regulación que se contiene en la subsección 4ª “*Comunidades de Usuarios*”, se hace una mención expresa de la parte fija y de la parte variable de la cuota.

Mayor duda ofrece la regulación que de los “*Consumos públicos*” se realiza en el artículo 63. El apartado 1 dice que “*El tipo de gravamen a aplicar a los consumos públicos será de 0,10 euros por metro cúbico*”. La interpretación que cabe realizar de la literalidad de este artículo es que solo se grava el consumo, esto es, lo que en otros casos se conceptúa como la parte variable. Pero esta interpretación exclusivamente literal, que excluiría el componente fijo de la cuota, podría carecer de una justificación objetiva. El apartado 2 dice que “*Tendrán la consideración de usos públicos los efectuados en instalaciones, dependencias y servicios de titularidad pública, salvo aquellos considerados exentos conforme al artículo 46*”. No parece justificado, a juicio de este Consejo, que por el simple hecho de que el consumo se efectúe en una instalación o dependencia pública, tenga un tratamiento fiscal más beneficioso sin vincularlo a un servicio público determinado. Piénsese, por ejemplo, en la dependencia destinada a comedor

en una dependencia pública no vinculada directamente a un servicio esencial o al que se produce en una instalación deportiva pública, la cual, solo por este hecho, tendría un trato más favorable que el de una instalación deportiva privada. En estos casos, y en otros muchos que se pudieran traer a colación, el simple hecho de que la actividad se pueda desarrollar en una instalación pública no resulta incompatible, a juicio de este Consejo, con los principios generales en los que se fundamenta la implantación del canon DMA, que se encuentran recogidos tanto en el artículo 9 de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, como en el artículo 111 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, ni tampoco con el artículo 43.1 del anteproyecto de Ley. No obstante, estas reflexiones también podrían llevar a entender que lo que se está regulando en el mismo es la parte variable, lo que supondría que en la parte fija se aplicaría lo dispuesto en el artículo 57.2.



Las consideraciones anteriores afectan al principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución, por lo que procede modificar las disposiciones afectadas al objeto de que su redacción no dé lugar a la infracción de este principio.

Artículo 88. Normas generales del canon de aducción.- El apartado 4 establece que *“La prestación del servicio de abastecimiento en alta por parte de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha tendrá carácter exclusivo, salvo que no se disponga de garantía temporal y volumétrica total del suministro”*. El carácter exclusivo con el que se configura la prestación del servicio de abastecimiento en alta no se corresponde con la normativa que se contiene en el Capítulo IV del Título III, en la que se regula la *“Intervención subsidiaria de las Administraciones”* o en el artículo 7.1.b), ni es respetuosa con las competencias que al efecto se reconocen a los municipios en la Ley 7/1985, de 7 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local.

Por lo que al primer aspecto se refiere, es de significar que el artículo 28 del anteproyecto de Ley que regula los supuestos de intervención subsidiaria prevé, en su apartado primero, que la Administración regional y las Diputaciones Provinciales puedan proceder a la intervención subsidiaria en la prestación de los servicios de abastecimiento en alta que lleven a cabo



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

las entidades locales en los supuestos que relaciona, puntualizando en su apartado segundo que la intervención subsidiaria de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se dirigirá preferentemente a los servicios de abastecimiento en alta. Esta previsión de intervención subsidiaria supone que se está reconociendo a las entidades locales competencia para la prestación de servicios en alta. Asimismo, el reconocimiento de la competencia municipal se deriva de la regulación que hace el anteproyecto de Ley de las competencias de las Administraciones locales. El artículo 7.1.b) dice que corresponde a estas Administraciones, por sí o de forma mancomunada o consorciada, la función consistente en *“El proyecto y ejecución de las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento, así como sus ampliaciones y renovaciones correspondientes, siempre que no se trate de actuaciones de competencia de la Administración regional”*, sin efectuar ninguna diferencia o distinción por el hecho de que las infraestructuras se correspondan con el abastecimiento en alta o en baja.

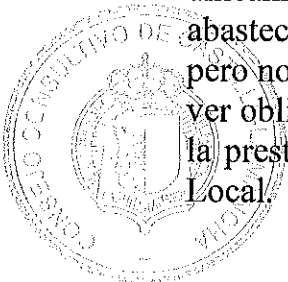
Por su parte, la Ley 7/1985, de 7 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local, dispone en su artículo 26 que todos los municipios deben prestar, entre otros, el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable. El establecimiento de esta obligación implica reconocer al municipio su competencia para la realización de las obras que sean necesarias para poder prestar el servicio de abastecimiento de agua, tanto en alta como en baja.

Por otro lado, aunque el artículo 25 disponga que las competencias propias se ejercerán en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las materias que cita, entre ellas el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, no lo es menos que la legislación de la Comunidad Autónoma no puede reducir el alcance de la competencia de tal modo que pueda verse comprometida la obligación de los servicios que la ley configura como mínimos.

De lo anterior se colige que, si bien con carácter general, el abastecimiento en alta es una competencia que corresponde ejercer a la Comunidad Autónoma y el abastecimiento en baja a los municipios, esta regla no es absoluta, pues respecto de aquellos municipios en los que la Comunidad

Autónoma no preste el servicio de abastecimiento en alta, la Ley autonómica no puede negar la competencia para que la entidad local lleve a cabo las inversiones necesarias para ello. De alguna forma, así se reconoce en el informe de la Secretaria General de la Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural de 13 de septiembre de 2021, cuando considera que el esquema básico en esta materia, con las necesarias excepciones, reserva a la Administración autonómica la gestión en alta y a la Administración local, la gestión en baja, lo que supone que no pueda hablarse de competencia exclusiva.

De lo anterior se colige que la competencia de la Comunidad Autónoma respecto al abastecimiento en alta podrá tener carácter exclusivo únicamente en el ámbito territorial al que afecten las infraestructuras de abastecimiento de agua en alta que hayan sido declaradas de interés regional, pero no cuando no exista dicha declaración y las entidades locales se puedan ver obligadas a realizar inversiones de abastecimiento en alta para garantizar la prestación del servicio que le encomienda la Ley de Bases de Régimen Local.



Artículo 108. Infracciones.- El apartado 7, después de señalar que el plazo de prescripción en las infracciones continuadas comenzará a partir del cese efectivo de la misma, califica como tales *“todas las infracciones reiteradas, que no hayan sido sancionadas, que respondan al mismo tipo y que se produzcan dentro del plazo de prescripción que en cada caso corresponda”*.

El Tribunal Supremo ha venido admitiendo la infracción continuada, expresando en su sentencia de 30 de noviembre de 2004 -RJ 2005\5402- que *“Para apreciar la infracción continuada en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, que constituye una transposición de los contornos jurídicos de esta institución referidos en el artículo 74 del Código Penal, se exige que concurren con carácter general los siguientes requisitos:*

a) La ejecución de una pluralidad de actos por el mismo sujeto responsable, próximos en el tiempo, que obedezcan a una práctica

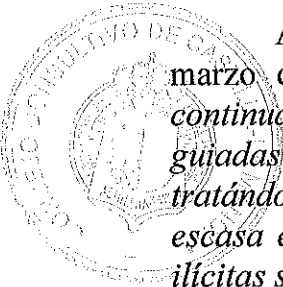


*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

homogénea en el modus operandi por la utilización de medidas, instrumentos o técnicas de actuación similares.

b) La actuación del responsable con dolo unitario, en ejecución de un plan previamente concebido que se refleja en todas las acciones plurales que se ejecutan o con dolo continuado, que se proyecta en cada uno de los actos ejecutados al renovarse la voluntad infractora al presentarse una ocasión idéntica a la precedente.

Y c) La unidad del precepto legal vulnerado de modo que el bien jurídico lesionado sea coincidente, de igual o semejante naturaleza”.



Asimismo, el Alto Tribunal ha manifestado en sentencia de 16 de marzo de 2012 -RJ 2010\4392- que “Es claro, así, que la infracción continuada exige una pluralidad de acciones ilícitas de naturaleza semejante, guiadas por una única intención. La finalidad de esta figura es evitar que, tratándose de un desigmo unitario, el infractor pueda verse favorecido por la escasa entidad de la sanción correspondiente a cada una de las acciones ilícitas singularmente consideradas”.

Recogiendo esta jurisprudencia, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, dispone en el artículo 29.6 con carácter básico que *“Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión”.*

El concepto de infracción continuada, que recoge el anteproyecto, obvia algunos de los requisitos mencionados, a saber, que los actos se hayan realizado por un mismo sujeto, que se haya desarrollado una práctica homogénea o utilización de medidas y medios similares, en ejecución de un plan preconcebido y con vulneración del mismo precepto. Resulta, por ello, patente la distorsión que la propuesta realiza de la normativa básica citada, haciéndose así necesario su adaptación a la misma.

Asimismo, no puede dejar de observarse la inseguridad jurídica que introduce la referencia temporal recogida en el precepto proyectado, atinente

a que las infracciones se produzcan “*dentro del plazo de prescripción que en cada caso corresponda*”, pues tal periodo temporal se vincula a cada una de las actuaciones infractoras individualmente consideradas, pese a que en estos casos han de considerarse como un todo unitario, señalando al respecto el artículo 30.2 de la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre, que para este tipo de infracciones “*el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora*”.

Disposición final primera.- En el apartado 2 se habilita al Consejo de Gobierno para “*Modificar el Capítulo III del Título Quinto que contiene las normas de gestión del canon DMA*”.


Mediante esta disposición se posibilita la degradación del rango de la norma, permitiendo que el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma modifique lo dispuesto por el legislador respecto a las normas de gestión del canon DMA mediante su deslegalización, pudiendo la misma afectar a todo el contenido del referido capítulo.

La razón se encuentra, como dice el Director Gerente de la Agencia del Agua en su informe, en que dicho capítulo incluye normas que tienen un marcado carácter reglamentario. De la lectura del amplio conjunto de normas que lo integran se desprende que, en efecto, varias de ellas tienen esa naturaleza, como son aquellas que afectan estrictamente a la determinación de los órganos autonómicos competentes en las materias que regula, las que se refieren de forma estricta a fijar normas procedimentales o aquellas otras que establecen el formato y contenido de las facturas, cuya regulación tiene mejor encaje en el ámbito reglamentario que en el legislativo. Sin embargo, en nuestro derecho la deslegalización de una materia, ya sea mediante la técnica de la habilitación o remisión reglamentaria no es absoluta, sino que tiene su límite en el principio de reserva de ley, al que ya se refirió el Tribunal Constitucional en la sentencia 83/1984, de 24 de julio (RTC 1984,83), donde proclamó que “*Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. [] Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que puedan resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley”.



Nuestra Constitución proclama en su artículo 31 que solo podrán establecerse prestaciones patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley. Por su parte, el artículo 133.2 señala que las Comunidades Autónomas podrán exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Como dijo el Tribunal Constitucional en la sentencia 19/1987, de 17 de febrero (RTC 1987,19), la Norma Fundamental no está proclamando la necesidad de “una legalidad tributaria de carácter absoluto -pues no se impone allí que el establecimiento haya de hacerse necesariamente por medio de Ley- sino, con mayor flexibilidad, a la exigencia de que ordene la Ley los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria, y concretamente, la creación ex novo del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo”.

En materia tributaria, el alcance de la reserva de ley se encuentra recogido en el artículo 8 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, según el cual “Se regularán en todo caso por Ley:

a) La delimitación del hecho imponible, del devengo, de la base imponible y liquidable, la fijación del tipo de gravamen y de los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, así como el establecimiento de presunciones que no admitan prueba en contrario.

b) *Los supuestos que dan lugar al nacimiento de las obligaciones tributarias de realizar pagos a cuenta y su importe máximo.*

c) *La determinación de los obligados tributarios previstos en el apartado 2 del artículo 35 de esta Ley y de los responsables.*

d) *El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales.*

e) *El establecimiento y modificación de los recargos y de la obligación de abonar intereses de demora.*

f) *El establecimiento y modificación de los plazos de prescripción y caducidad, así como de las causas de interrupción del cómputo de los plazos de prescripción.*

g) *El establecimiento y modificación de las infracciones y sanciones tributarias.*

h) *La obligación de presentar declaraciones y autoliquidaciones referidas al cumplimiento de la obligación tributaria principal y la de pagos a cuenta.*

i) *Las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones tributarias respecto de la eficacia de los actos o negocios jurídicos.*

j) *Las obligaciones entre particulares resultantes de los tributos.*

k) *La condonación de deudas y sanciones tributarias y la concesión de moratorias y quitas.*

l) *La determinación de los actos susceptibles de reclamación en vía económico-administrativa.*

m) *Los supuestos en que proceda el establecimiento de las intervenciones tributarias de carácter permanente”.*





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Ello implica que en las materias a las que se refiere el citado artículo la regulación debe hacerse necesariamente por Ley, no siendo legalmente admisible que las mismas puedan ser objeto de deslegalización.

Del examen de las disposiciones que integran el Capítulo III del Título V -artículos 67 a 87- se deduce que alguno de los preceptos que lo integran están afectados por la reserva de ley tributaria.

Sin ánimo exhaustivo, estima este Consejo que existe reserva de ley respecto de las siguientes materias afectadas por la deslegalización prevista en la citada disposición final:

- La obligación que se impone a las entidades suministradoras de declarar a la Administración la información con trascendencia tributaria a la que se refiere el párrafo segundo del artículo 67.1.
- La obligación de las entidades suministradoras de presentar autoliquidaciones que determina el artículo 68.2.
- Las condiciones que para la obtención de la bonificación de la cuota por familias numerosas se establecen en el artículo 72.1.
- Algunas de las obligaciones que se imponen a las entidades suministradoras en el artículo 73.
- La obligación de la repercusión del canon DMA prevista en el artículo 74.1.
- La autorización para no ingresar el canon DMA por parte de las entidades suministradoras en caso de impago y la conceptualización de impagados que se regula en los apartados 1 y 2 el artículo 75, así como la sustitución de las obligaciones tributarias a las que se refiere el apartado 7 de este mismo artículo.
- La regulación de la declaración y autoliquidación que se contiene en el artículo 76.

- La obligación de presentar la declaración tributaria y los efectos de su incumplimiento recogidos en el artículo 77.

- La facultad de la Administración para determinar que la parte variable del canon DMA pueda efectuarse en la modalidad de carga contaminante, recogida en el artículo 81.1.

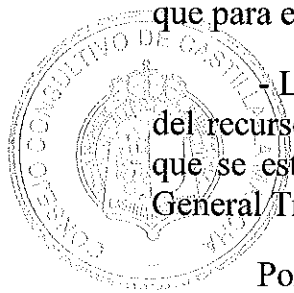
- La forma de determinar el tipo de gravamen en la modalidad de carga contaminante, al que se refiere el artículo 82.7.

- La autorización absoluta para modificar los plazos máximos para notificar las resoluciones que se contiene en los artículos 70, 71 y 72 y, en su caso, efectos del silencio administrativo, sin vinculación a la reserva de ley que para esta materia establece el artículo 104 de la Ley General Tributaria.

- La autorización implícita para modificar los plazos de interposición del recurso de reposición y de las reclamaciones económico-administrativa que se establecen en los artículos 223 y 235, respectivamente, de la Ley General Tributaria, al disponerse el plazo de interposición en el artículo 74.8.

Por ello, procede modificar el alcance de la deslegalización que se contiene en esta disposición, concretando los aspectos del Capítulo III del Título V que puedan ser modificados reglamentariamente por el Consejo de Gobierno, de tal forma que no afecte a alguna de las materias respecto de las que exista una reserva de ley.

Alternativamente, y a fin de facilitar su eventual modificación, también resultaría una opción para el órgano consultante extraer del anteproyecto la regulación de las cuestiones que tienen un marcado carácter reglamentario, como son, por ejemplo, los datos que deben contener las facturas de repercusión del canon DMA (artículo 74), que no es una cuestión propia de una ley.





Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha

V

Observaciones al texto del anteproyecto.- Se plasman a continuación una serie de observaciones a preceptos concretos del anteproyecto, en su mayor parte de carácter conceptual, de sistemática y también de técnica normativa, que pretenden contribuir a facilitar la comprensión, interpretación y aplicación de la norma.

Exposición de Motivos.- De conformidad con el apartado I.c) 12 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, -de generalizada aplicación por la Administración de la Junta de Comunidades- el contenido de la parte expositiva de la disposición “[...] *cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. [] Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas*”.

Conforme a tales determinaciones procede efectuar las siguientes observaciones a la Exposición de Motivos del anteproyecto:

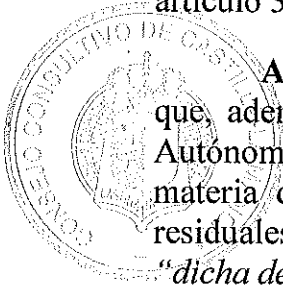
- En el **apartado I** deberían expresarse con claridad la finalidad y objetivos de la norma, esbozados de modo poco contundente e inconexo en los párrafos sexto y séptimo. Se aconseja que la redacción del primero de estos sea revisada, pues la oración que aparece en el segundo punto carece de verbo.

- El **apartado II** describe el contenido de la disposición, si bien contrasta que en algunos puntos se obvian partes de la norma apelando a aspectos generales, y en otros -tal es el supuesto de la determinación de la cuantía del canon medioambiental, para usos domésticos y usuarios no domésticos- se llega a un detalle que no resulta apropiado para esta parte de la norma. A tales efectos, debe recomendarse que se uniforme la estructura descriptiva, aludiendo al objeto principal de cada título y a su división inferior, con especial incidencia en lo que constituye reforma o innovación de

la normativa preexistente y nueva regulación, si bien todo ello de modo sucinto, según lo requerido en la directriz mencionada.

En el primer párrafo de esta parte se ha obviado la mención a los anexos.

- El **párrafo III** plasma los títulos competenciales y habilitaciones en los cuales se ampara la norma, si bien de modo incompleto, por lo que debería ajustarse a lo expuesto en la consideración III. Asimismo, resulta oportuno indicar que la competencia de autoorganización a que se alude expresamente en el segundo punto del párrafo tercero, debería quedar referenciada al artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía, precepto que no ha sido citado.



Artículo 5. Declaración de interés regional.- El apartado 2 prevé que, además de los casos referidos en el apartado anterior, la Comunidad Autónoma pueda declarar de interés regional cualquier obra o actuación en materia de abastecimiento de agua, saneamiento o depuración de aguas residuales. Establece en su segundo inciso, de modo confuso, que en este caso *“dicha declaración deberá llevarse a cabo mediante norma con rango de ley, o mediante decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha podrán ser declaradas de interés regional las obras a que se refiere el apartado anterior, siempre que lo soliciten todos los municipios afectados por la actuación de que se trate”*.

Favorecería el entendimiento de la regulación prevista que fuera expresada en dos apartados diferenciados, determinando en el primero la regla general de que será precisa su aprobación por ley, y contemplando en el segundo el supuesto excepcional de que los municipios afectados lo solicitaran de modo unánime, en el que será válido el decreto del Consejo de Gobierno. En relación a este último debería eliminarse *“de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”*.

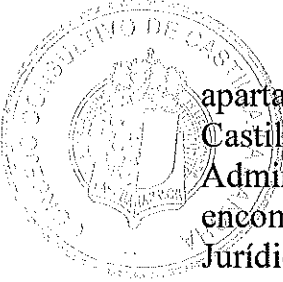
Artículo 6. Competencias de la Administración Regional.- El epígrafe j) contempla en primer lugar dentro de dichas competencias la *“participación”* en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental derivado de los diferentes planes y proyectos objeto de esta ley. El



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

mencionado término no parece coherente con aquellos supuestos en los que la tramitación la sustancie la propia Administración Regional impulsando y resolviendo el expediente, por lo que se sugiere su revisión.

No se alcanza a entender la razón por la que se ha suprimido del precepto el epígrafe k) del artículo 6 de la Ley 12/2002, de 27 de junio, relativo a *“La vigilancia, inspección, control y sanción de vertidos a las redes de colectores generales y estaciones depuradoras de aguas residuales; y en las redes de alcantarillado en los casos en que dichos vertidos puedan afectar al normal funcionamiento del sistema de depuración”*, por lo que se sugiere al redactor de la norma que se replantee su incorporación o no.



Artículo 8. Naturaleza jurídica, competencias y funciones.- El apartado 4, epígrafe c) prevé como función de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha la ejecución y explotación de obras de titularidad de la Administración General del Estado que esta pueda *“delegarle”* o encomendarle. El artículo 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cñie la delegación del ejercicio de competencias a órganos de la misma Administración. Se estima, por ello, que debería eliminarse del epígrafe que se comenta la alusión a una eventual delegación por parte de la Administración General del Estado en dicho organismo autónomo dependiente de la Junta.

En cuanto a la encomienda de gestión entre Administraciones Públicas el artículo 11.3 de la mencionada norma legal dispone que se formalizará mediante el correspondiente convenio, circunstancia que resultaría conveniente introducir en el epígrafe que se comenta.

En el epígrafe g) se recoge como función de la Agencia la propuesta, para su nombramiento por el Consejo de Gobierno, de representantes en los órganos de la Administración hidráulica del Estado que afecten a la Comunidad Autónoma y en los que esta deba estar representada conforme al ordenamiento jurídico vigente. En el inciso segundo se señala que dicha propuesta *“tendrá en cuenta”* al resto de órganos de la Administración regional que ejercen competencias en materia de aguas. Los términos citados resultan imprecisos, pues no permiten determinar el alcance de las

obligaciones que de ello derivan -necesidad de audiencia previa, mera consulta,...-, por lo que se considera que el redactor de la norma debería proceder a la revisión de los mismos y, en su caso, a su modificación a fin de introducir la precisión necesaria en la medida que se pretende implantar.

Artículo 9. Estructura orgánica.- El apartado 3 alude al Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, como órgano consultivo y de participación en la materia, recogiendo una breve reseña en relación a su regulación mediante la Ley 8/2011, de 21 de marzo. Tan escueta remisión a la norma reguladora resulta, cuanto menos, curiosa, dado que el anteproyecto regula de modo exhaustivo todos los órganos dependientes de la Agencia y las funciones de los mismos. Resulta cuestionable, por ello, que se abstraiga del anteproyecto el órgano participativo en la materia, máxime teniendo en cuenta que en la disposición final cuarta se modifica el artículo 4 de dicha norma legal, relativo a la composición del órgano, precepto este que resulta el más extenso de toda su norma reguladora. Se sugiere, por ello, al redactor de la iniciativa que se plantee la posibilidad de integrar en la misma la regulación referente al Consejo del Agua, eliminando consecuentemente, si así se decidiera, la referida disposición final.

El **apartado 5** dispone que la persona titular de la Dirección Gerencia tendrá a todos los efectos consideración de “*alto cargo*”. La indeterminación que deriva de tal alusión debería eliminarse, especificando ya la propia ley el rango que se asignará a dicha autoridad.

Artículo 10. Régimen jurídico y económico.- En el **apartado 5** se enumeran los recursos económicos de la Agencia. El epígrafe b) alude a la recaudación del canon medioambiental de la Directiva Marco del Agua o canon DMA, si bien dicho recurso resulta incardinable en el previsto en el epígrafe d) alusivo con carácter general a “*Los ingresos procedentes de la recaudación de tributos*”. Se sugiere, por tanto, que, a fin de dotar a la norma de una estructura coherente, se integre el primero en el segundo, destacándolo como un supuesto específico de recaudación tributaria.

El **apartado 10** establece en términos parcos y genéricos que “*La declaración de nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

vía administrativa, así como aquellos que no hayan sido recurridos en plazo, corresponderá a la persona titular de la Presidencia". Este apartado constituye una transcripción parcial del artículo 9.5 de la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, de creación de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, al haberse eliminado del mismo la referencia al procedimiento establecido en el entonces vigente artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta previsión permitía identificar el procedimiento afectado con el derivado de la aplicación de las causas de nulidad de pleno derecho recogidas tasadamente en la norma básica procedimental. Para evitar la eventual incertidumbre que pudiera derivar de la redacción propuesta, se sugiere que se mantenga la alusión al procedimiento específico eliminada, si bien atendiendo al artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas actualmente en vigor.

Artículo 11. Naturaleza jurídica, objeto y funciones.- Los términos "*por medio*" que se recogen en el primer inciso del **apartado 1** convendría sustituirlos por "*a través*".

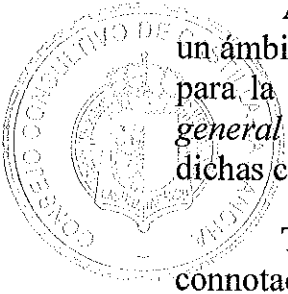
Artículo 12. Régimen jurídico y económico.- En el **apartado 2** resulta errónea la mención a la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, que debería quedar referida a Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha.

Artículo 13. Órganos de gobierno y funciones.- Comienza el precepto señalando en el **apartado 1** que los órganos de gobierno de Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha son la Presidencia, la Vicepresidencia y el Consejo de Administración. No incorpora a dicha relación la Dirección-Gerencia a la que se alude en los apartados 7 y 9 posteriores. La debida coherencia del contenido del precepto, requiere que se complete la relación inicial incluyendo este último órgano.

Artículo 18. Coordinación con la planificación territorial.- El **apartado 1** establece que la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten a planes, proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas a que se refiere la ley,

requerirán para su aprobación “*informe vinculante*” de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha.

Aun cuando no se determina el sentido con que se exigirá que cuente el informe, es lo cierto que, al ser vinculante, solo podría llegar a aprobarse, modificarse o revisarse el instrumento de ordenación o planificación en el supuesto de que dicha Administración hidráulica autonómica se hubiera pronunciado de manera favorable a ello. Se sugiere, por ello, que para mayor claridad del mandato contenido en el precepto, se aluda a que dicho informe habrá de tener sentido favorable.



Artículo 20. Administraciones actuantes.- Este precepto introduce un ámbito de inseguridad al establecer las competencias que contempla tanto para la Agencia del Agua, como para las entidades locales, “*Como regla general*”. Se sugiere que se matice la redacción precisando el alcance de dichas competencias.

Título III. Normas básicas para la prestación del servicio.- Las connotaciones que conlleva el adjetivo “*básicas*” cuando se vincula a las normas -referente al ámbito regulador mínimo de una materia dictado por el Estado, que habrá de ser de obligado respeto por las Comunidades Autónomas en ejercicio de su potestad normativa- llevan a este Consejo a sugerir la supresión del mismo en la denominación del presente Título, y su sustitución por otro que recoja la esencialidad de las normas que se plasman en el mismo, finalidad pretendida por aquel.

Esta misma observación se hace extensible a la denominación del Capítulo I, “*Normas básicas de abastecimiento de agua de consumo público*”, y del Capítulo II “*Normas básicas de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas*”.

Artículo 22. Gestión económica y del consumo de agua del servicio de abastecimiento.- El apartado 3 recoge la obligación de las entidades gestoras de los servicios de abastecimiento de agua de remitir al Sistema Nacional de Información de Aguas de Consumo (SINAC) la información relativa a los servicios que gestionen y a mantenerla debidamente actualizada,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

conforme establece la Orden SCO/1591/2005 del entonces Ministerio de Sanidad y Consumo. Tal obligación y normativa en que se ampara, se residencian en el ámbito estatal, por lo que la ley autonómica no parece el lugar idóneo para reiterarlas.

Artículo 24. Gestión del servicio.- El apartado 3 establece que la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha creará y mantendrá un censo de datos de los sistemas de depuración de aguas residuales urbanas existentes en la Región, a partir de los que las entidades responsables de la prestación del servicio de saneamiento *“vienen obligadas a remitir periódicamente a dicho censo”*.

Resulta impreciso este mandato, pues no se regula periodicidad alguna en que se haya de hacer efectiva la remisión de datos, sin determinar tampoco cuáles de estos han de ser notificados.

Si la especificación de estos aspectos se pretendiera dejar a la posterior regulación por norma reglamentaria -lo cual resulta lógico-, convendría hacer una llamada específica al desarrollo por esta vía, lo que posibilitaría el cumplimiento y eficacia de la previsión establecida.

Artículo 27. Contenido mínimo de las normas reguladoras del servicio de depuración.- Se ha omitido en el título del precepto la alusión al *“saneamiento”*, pese a que posteriormente se menciona a lo largo del artículo. A fin de que el título sea representativo de dicho contenido, se sugiere que tal referencia se incluya en la denominación del mismo.

Artículo 29. Circunstancias, duración y efectos de la intervención subsidiaria.- Describe el apartado 1 las circunstancias en las que la prestación de servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración no está garantizada correctamente y se hace posible la intervención subsidiaria de otra Administración. Se emplean para ello, en los diferentes epígrafes que lo conforman, diversos conceptos jurídicos indeterminados -*“incumplan reiteradamente”*, *“cortes reiterados”*, *“reducción ostensible”*, *“conservación y mantenimiento adecuados”*-, que introducen un margen de inseguridad jurídica para el aplicador de la norma no deseable en una norma

jurídica -y menos del rango de la que se examina-. En evitación de tan perniciosos efectos, se estima que tales conceptos deberían, en la medida de lo posible, ser acotados y concretados.

Artículo 31. Exención de la licencia municipal.- Exime este precepto de licencia municipal a las obras relativas a las infraestructuras de abastecimiento y depuración *“previstas en esta ley”*. Tan genéricos términos introducen un margen de incertidumbre no desdeñable, pues no es posible conocer si las infraestructuras a las que se alude son las de interés regional reguladas en el artículo 5, o cualquiera que no esté incurso en dicha categoría.

Artículo 32. Régimen de las infraestructuras declaradas de interés regional.- En el apartado 3 no se alcanza a entender el significado de *“ente público representativo de la aglomeración”*, por lo que se sugiere su revisión.

Artículo 33. Disponibilidad de las instalaciones.- La disponibilidad de uso que para las instalaciones de abastecimiento y depuración de aguas pudiera establecer la Administración Regional se debe ceñir a las que hayan sido declaradas de interés regional.

Artículo 34. Protección de las infraestructuras.- En el apartado 1 faculta este artículo al Consejo de Gobierno para establecer, *“con respeto a la normativa básica y al resto de ordenamiento jurídico”*, las normas necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento y protección de las infraestructuras de abastecimiento, saneamiento y depuración y la calidad del medio hídrico. Sin perjuicio de lo que se expresará en la consideración siguiente respecto a este precepto, conviene ya en la presente observar que la normativa estatal a la que parece referirse, además de básica, puede también ser dictada en virtud de competencia exclusiva, pudiendo incluso darse el caso de una aplicación supletoria de aquella. Se considera, por ello, que resultaría más preciso aludir a que dicha facultad se ejercerá *“con respeto a la normativa de aplicación”*.


Una segunda observación debe efectuarse en relación al apartado 3 que prevé que la *“entidad titular del servicio”* de abastecimiento, saneamiento y depuración, pueda *“acordar”* o promover la expropiación



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

forzosa de los derechos y las facultades sobre bienes de titularidad privada que resulten afectados por la definición de zona de servidumbre en relación con las instalaciones existentes.

Tal facultad de “acordar” la expropiación solo podría corresponder a la Administración Pública de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Expropiación Forzosa, aspecto que debería quedar reflejado con claridad en el texto a fin de evitar interpretaciones que pudieran llevar a la conculcación de dicha regulación.



Artículo 39. Régimen económico-financiero de las inversiones.- El apartado 1 de este artículo establece que *“Los gastos de inversión de las infraestructuras de abastecimiento y de depuración de interés regional serán financiados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y podrán ser cofinanciados con otras Administraciones o entidades del sector público”*; esto es, se admite la posibilidad de que los gastos de inversión de las infraestructuras de abastecimiento y depuración de interés regional puedan ser cofinanciadas. Esta previsión, sin embargo, no es la que se expresa en la Exposición de Motivos del anteproyecto de Ley, cuyo párrafo decimotercero dice que *“Se determina que la inversión en infraestructuras de interés regional es asumida financieramente de manera íntegra por la Junta de Comunidades; en aquellas actuaciones que no gocen de la declaración de interés regional, se mantienen las reglas de la cofinanciación con las Entidades locales”*. El sistema al que se refiere la Exposición de Motivos es similar al que actualmente se contiene en el artículo 36.1 de la Ley 12/2002, de 27 de junio, según la cual, *“Los gastos de inversión de las infraestructuras de abastecimiento y de depuración de interés regional serán financiados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; en otro caso, serán cofinanciados con las Administraciones locales competentes”*.

Desconoce este Consejo si la contradicción existente entre la Exposición de Motivos y el articulado es fruto de un error u olvido en la redacción del artículo 39.1 o si esa fuera la voluntad del órgano redactor del anteproyecto de Ley. En todo caso, se debe corregir alguno de dichos textos, advirtiendo que, de no hacerlo, primaría lo establecido en el artículo 39.1, dado que las Exposiciones de Motivos no tienen carácter normativo.

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que, según el artículo 43.2, la recaudación que se obtenga con el nuevo canon DMA queda afectado, entre otros fines, a la ejecución de las inversiones en infraestructuras del ciclo integral del agua en la Región, por lo que a juicio de este Consejo parece más adecuado mantener el régimen de financiación actual respecto de las inversiones de interés regional.

Artículo 44. Hecho imponible.- La redacción del párrafo que inicia el apartado 2, en el que se dice que *“El canon se exigirá según los usos siguientes”*, resultaría más adecuada a la definición que del hecho imponible se efectúa en el apartado 1, añadiendo *“y consumos”* después de usos, pues en la clasificación que con posterioridad se efectúa existen hechos imponibles que no encajan dentro del término *“uso”*, como es la pérdida de agua en las redes de abastecimiento. Por ello, no se estima correcto calificar el supuesto previsto en el artículo 62 como *“uso específico”* según se hace en este apartado. Ha de tenerse en cuenta, además, que el canon aplicable a las pérdidas de agua no tiene la misma estructura que el resto de usos, pues no se compone de una parte fija y variable, sino, según se establece en el citado artículo 62, la cuota resulta de aplicar los tipos de gravamen que se prevén en función del volumen de pérdida de agua. Igualmente, no es compatible con la regulación que se contiene en el artículo 74.4.b), respecto a los datos que deben incluirse en las facturas de los usos no domésticos o específicos.

Por otra parte, en este apartado tampoco se hace ninguna referencia a las comunidades de usuarios que, según el artículo 64 también tienen la consideración de sujetos pasivos del canon DMA.

Artículo 70. Plazo máximo para notificar las resoluciones.- Este artículo dispone que *“El plazo máximo para notificar las resoluciones a las que hacen referencia los artículos 79, 84 y 87 será de seis meses”*. Aunque la redacción de este precepto es bastante similar a la que se contiene en el artículo 104.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se recomienda añadir al mismo el inciso *“a contar desde la iniciación del procedimiento”*, pues de esta forma no da lugar a poder entender que el plazo se refiere únicamente al hecho material de la acción de notificar la resolución



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

que se dicte, ya que dicho plazo también integra el correspondiente al desarrollo del procedimiento.

Por otra parte, en la regulación que el anteproyecto de Ley efectúa del canon DMA, también existen otros procedimientos regulados en otros artículos, como son el 71 y el 72, en los que se establece el mismo plazo de seis meses. Por ello, parece razonable que, o bien en este artículo se haga referencia también a estos artículos, o que se fije el plazo en la regulación de cada procedimiento.

Artículo 71. Procedimiento para acreditar un número diferente de habitantes por vivienda.- Según el artículo 104.3 de la Ley General Tributaria *“en todo procedimiento de aplicación de los tributos se deberá regular expresamente el régimen de actos presuntos que le corresponda”*; añadiendo que, en defecto de dicha regulación, los interesados podrán entender estimadas sus solicitudes por silencio administrativo, salvo las excepciones que refiere, que no son aplicables a este procedimiento. Por ello, se recomienda cumplir aquí con dicha prescripción, como así se hace en el procedimiento regulado en el artículo 72.

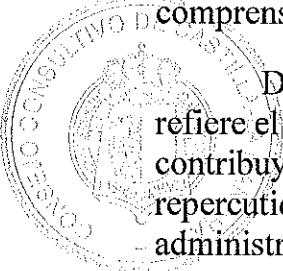
Lo dicho respecto de este artículo resulta de aplicación al resto de procedimientos relacionados con el canon DMA que sean iniciados por el interesado.

Artículo 72. Procedimiento para la bonificación de la cuota por familias numerosas.- Se estima que resulta más correcto que los requisitos para la obtención de la bonificación reseñados en el apartado 1 se especifiquen en el artículo 55, reservando al artículo 72 únicamente la regulación del procedimiento, conforme refiere su título.

Artículo 74. Repercusión del canon DMA.- El último inciso del apartado 8 de este artículo expresa que *“Tanto el recurso como la reclamación económica-administrativa a que diese lugar se interpondrán ante los órganos correspondientes de la Comunidad Autónoma en el plazo de un mes desde que se entienda producida la notificación”*.

La fijación del plazo para interponer tanto el recurso de reposición como las reclamaciones económico-administrativas se encuentra establecido con el carácter de norma básica en los capítulos III y IV del Título la Ley General Tributaria, por lo que también son de aplicación en la Administración de la Comunidad Autónoma. Ello supone que estamos en presencia de una reiteración por el legislador autonómico de una norma estatal.

La reproducción de la normativa estatal básica en la normativa autonómica ha sido desaconsejada por el Tribunal Constitucional por el riesgo que ello supone de que se pueda producir una inconstitucionalidad sobrevenida si el Estado modifica dicha normativa. Por ello, su reproducción solo está justificada cuando sea necesario para la mejor integración y comprensión del texto legal autonómico.



De este modo, se estima adecuado que en los recibos a los que se refiere el artículo 74.8 se obligue a la entidad suministradora a que informe al contribuyente de los efectos que puede tener la falta de pago del canon DMA repercutido, así como los recursos y reclamaciones económico-administrativas que se puedan interponer contra la repercusión de dicho canon, pero ello no justifica el último inciso del referido apartado. Por esta razón, sería más correcto hacer una remisión a los plazos que al efecto se establece en la referida Ley General Tributaria.

Artículo 81. Normas generales.- El apartado 1 de este artículo refiere que *“En los usos no domésticos que usen o consuman agua que sea facilitada por entidades suministradoras o, que, procediendo de fuentes propias, efectúen vertidos a las redes públicas de saneamiento o sistema general de colectores públicos, la parte variable de la cuota del canon DMA podrá ser determinada en la modalidad de carga contaminante de acuerdo con lo establecido en artículo 59”*.

Este último inciso *“de acuerdo con lo establecido en el artículo 59”*, no se estima correcto, toda vez que en dicho artículo no se efectúa la determinación de la parte variable, sino que para el cálculo de esta parte se remite al Anexo 3. Por ello, resultaría más acertado sustituir la citada alusión



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

por otra como pudiera ser “prevista en el artículo 59”, o remitir directamente al Anexo 3 diciendo “en la forma establecida en el Anexo 3”.

La referencia que en el **apartado 4** de este artículo se efectúa a “este capítulo”, se estima que sería más correcto hacerlo a “esta sección”, por ser en ella en la que se contiene la regulación de las tomas de muestras.


El **apartado 5** establece que “Con los resultados obtenidos, así como de otros de los que pueda disponer, la Administración resolverá la aplicación individualizada del canon DMA en la modalidad de carga contaminante”. Sin embargo, según se deduce de lo previsto en los apartados anteriores, el hecho de que se produzcan vertidos a las redes públicas de saneamiento o sistema general de colectores públicos no implica automáticamente la aplicación de la modalidad de carga contaminante en el canon DMA, sino que, según el apartado 3, ello únicamente tendrá lugar cuando la cuota resultante de la parte variable fuese superior a la aplicación de la modalidad de volumen. Por ello, es conveniente añadir después del verbo “resolverá” la expresión “en su caso” o “si procede o no aplicar el canon DMA en la modalidad de carga contaminante”, o cualquier otra expresión que no induzca a interpretar que en todo caso será de aplicación esta modalidad.

Artículos 82 a 85.- La sección 5ª, que comprende los artículos 81 a 85 se denomina “Normas de gestión del canon DMA en la modalidad de carga contaminante en los usos no domésticos del agua”. Ello supone que la regulación que se hace en los artículos de esta sección se refieren a la modalidad de carga contaminante, por lo que no es preciso añadir este calificativo en cada uno de los artículos que siguen al 81, esto es, en los artículos 82 a 85.

Artículo 84. Resolución de determinación del canon DMA en la modalidad de carga contaminante.- La remisión que en el apartado 2 se realiza a los coeficientes indicados en el artículo 59, debe ser efectuada a los coeficientes indicados en el Anexo 3, toda vez que el artículo no contiene ningún coeficiente, sino simplemente una remisión a este mismo Anexo.

Artículo 98. Base imponible del canon de depuración.- El apartado 1 de este artículo establece que *“La base imponible del canon de depuración está constituida por el volumen mensual de aguas registrado en los equipos de medida de caudal de salida en las instalaciones de tratamiento y expresado en metros cúbicos. Este volumen no podrá exceder el volumen mensual máximo, que se establecerá reglamentariamente.*

En los casos de estaciones depuradoras que prestan servicio a varios municipios, la base imponible, obtenida según se indica en el párrafo anterior, será prorrateada entre los diferentes municipios a los que sirve la estación depuradora en función del volumen registrado en los equipos de medida de caudal de salida de cada municipio”.



Según este precepto, la base imponible se calcula teniendo en cuenta el volumen mensual registrado en los equipos de medida de caudal de *“salida”*, cuando por la propia naturaleza del canon parece que se debería corresponder con el volumen de *“entrada”*, pues en el artículo 95 se vincula *“a su fase de depuración según se define en el artículo 2.3”*, según el cual *“La actividad de depuración comprende el tratamiento del agua residual urbana o asimilable y, en su caso, la conducción mediante colectores generales que sean necesarios para incorporar el influente a la estación de tratamiento, así como la evacuación del efluente depurado hasta el punto de vertido”*. Asimismo, entre los criterios para establecer la base imponible cuando no existan equipos de medida del caudal se encuentra el previsto en el apartado 2.c) del artículo 98, según el cual el volumen de las aguas residuales se obtendrá a partir *“de las dotaciones por habitante y día”*.


Al respecto es de significar que el vigente artículo 50.1 de la Ley 12/2002, de 27 de junio, cuya redacción es bastante similar al 98.1 del anteproyecto, toma como referencia el *“caudal de entrada”*. De hecho, según se dice en el informe emitido por el Director Gerente de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha el 29 de junio de 2021, en relación a las alegaciones efectuadas en el trámite de información pública respecto al entonces artículo 100.1, la única diferencia con la regulación vigente es la sustitución del lugar donde se toma la medida, que según el artículo 50.1 es *“en las estaciones depuradoras”* y en el anteproyecto *“en las instalaciones de tratamiento”*, por



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

los motivos que indica, manteniendo la referencia al “caudal de entrada”, en la transcripción que se hace del actual artículo 50.1 y 100.1.

Sin embargo, desde el primer borrador del anteproyecto de Ley, la redacción siempre ha estado referida al “caudal de salida”, lo que lleva a pensar a este Consejo que pudiera tratarse de un error material mantenido en los sucesivos textos del anteproyecto de Ley que, de ser así, debe ser corregido, pues tendría un efecto muy importante en la determinación de la base imponible, así como en la cuota resultante.



Artículo 100. Tipo de gravamen.- El primer inciso del **apartado 1** determina que *“El tipo de gravamen del canon de depuración, expresado en euros por metro cúbico se fija en 0,55 €/m³ y se prorrogará para los ejercicios sucesivos mientras no sea modificado o derogado expresamente. La ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma contemplará anualmente la actualización del canon según el estudio justificativo correspondiente”*.

Que la fijación se exprese en euros es consustancial al tipo de moneda existente, por lo que no precisa efectuarse dicha declaración.

Por otra parte, es una de las características de las normas que estas permanecen vigentes hasta que no se modifiquen o supriman. Además, dicha afirmación tiene menos sentido en este caso, dado que contiene un mandato de que el tipo se contemple en las leyes de presupuestos, lo que implica que dicho tipo únicamente tendrá aplicación hasta que se apruebe la primera ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma tras la entrada en vigor de la presente Ley.


Por todo ello, se estima que el apartado resultaría mejor redactado diciendo únicamente que *“El tipo de gravamen de depuración se fija en 0,55 €/m³”,* añadiendo la remisión a lo que se disponga en las sucesivas leyes de presupuestos.

Artículo 108. Infracciones.- El **apartado 2** contempla las infracciones graves y muy graves. En el epígrafe a) recoge dentro de las primeras aquellas que causen daños o gastos de sobreexplotación por importe económico superior a los 3.000 euros e inferior a los 18.000 euros. En el

epígrafe b) califica como muy graves a las que causen daños o gastos de sobreexplotación por importe superior a los 18.000 euros. Ambos tramos omiten el supuesto posible de que el importe de dichos daños o gastos se eleve a 18.000 euros, por lo que se sugiere que tal supuesto se contemple en el precepto para lograr su completitud.

El **apartado 9** se refiere a la prescripción de las “*sanciones*”, por lo que debería extraerse del presente artículo destinado a la regulación de las infracciones, ubicándose en un lugar acorde con su contenido.

En este sentido, se podría plantear que los apartados 6 a 9 se incardinaran en un nuevo artículo regulador de “*Prescripción de infracciones y sanciones*”.



Artículo 109. Sanciones.- El **apartado 2**, tras apelar a la aplicación del principio de proporcionalidad en la determinación de la cuantía de la sanción, dispone que una vez determinado el tipo y la cuantía de la infracción, *“se establecerá una relación lineal que tendrá como extremos los importes de las sanciones estipulados según el tipo de infracción, y por interpolación se calculará la cuantía de la sanción”*.

Considera este Consejo que la fórmula empleada resulta compleja y difícil de entender y aplicar, estimando que deberían incluirse o invocarse las circunstancias previstas en el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, para la graduación de la sanción en base al citado principio, relativas al grado de culpabilidad o existencia de intencionalidad, continuidad o persistencia de la conducta infractora, naturaleza de los perjuicios causados y reincidencia.

El **apartado 3** determina la posibilidad de que, en el supuesto de comisión de infracciones graves o muy graves, se impongan diversas sanciones accesorias -clausura definitiva o temporal, total o parcial, de las instalaciones; imposibilidad de acceder a préstamos, subvenciones o ayudas públicas por un periodo determinado; publicación de la sanción una vez que haya adquirido firmeza en vía administrativa; imposibilidad de hacer uso de cualquier distintivo de calidad ambiental establecido por la Comunidad Autónoma; la aplicación del canon medioambiental en la modalidad de carga



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

contaminante-. En aras del principio de proporcionalidad antes mencionado, debería reflejarse que la aplicación de dichas sanciones accesorias solo podría venir dada en cuanto tuvieran relación directa con la infracción de que se trate.

En el **apartado 4** la referencia que se realiza al punto 1 y punto 3 es errónea, debiendo aludir al “*apartado*” respectivo.

Artículo 114. La prescripción de las infracciones y sanciones de naturaleza tributaria.- La mención a “*esta sección*” que recoge el precepto, debería quedar referida a “*este Capítulo*”.

Artículo 115. Órganos competentes.- En sentido similar a la observación anterior, las alusiones a “*el presente capítulo*” que se recogen en los **apartados 1 y 2**, deberían ser sustituidas por el “*presente Título*”.

Artículo 116. Procedimiento.- En el **apartado 1** las referencias a la “*sección primera*” y “*sección segunda*” son igualmente erróneas, debiendo vincularse al “*Capítulo I*” y “*Capítulo II*” de este Título respectivamente.

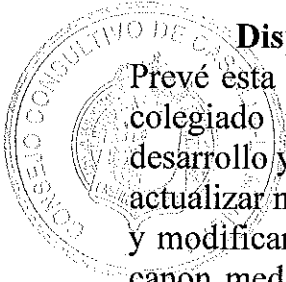
El **apartado 3** establece que, con independencia de la sanción que se imponga, los infractores serán obligados a reparar el daño causado, pudiendo la Administración, en su caso, ejercitar las facultades de ejecución subsidiaria previstas en la ley. Esta regulación no presenta contenido procedimental, por lo que debería buscarse para ella una mejor ubicación fuera de este precepto -tal podría ser el artículo 109 como apartado 5, renumerando los apartados-.

Artículo 117. El pago de la sanción.- El **apartado 2** prevé que “*los ingresos procedentes de las sanciones se destinarán a la realización de las inversiones señaladas en el artículo 43.2 de la presente Ley*”, vinculadas por este último precepto a la recaudación del canon medioambiental. Tal precepto debería coordinarse con el artículo 109.5 que dispone que los recursos económicos obtenidos del régimen sancionador en materia de aguas y obras hidráulicas serán necesariamente destinados a la mejora de la prestación del servicio de que se trate.

Disposición transitoria segunda. Pérdidas de agua en las redes de distribución.- Fija la disposición un periodo temporal de cuatro años, a contar

desde la entrada en vigor de la ley, para la aplicación del canon medioambiental en los supuestos de pérdidas de redes de abastecimiento previstos en el artículo 44.1, si bien parece limitarse a diferir la entrada en vigor del canon en este ámbito sin fijar la regulación de periodo transitorio alguno. El carácter transitorio de la disposición requerirá que se determine dicho régimen, que habrá de ser plasmado con claridad en la misma. En tal sentido, conviene recordar lo previsto en el apartado I.g).40 de las Directrices de Técnica Normativa en el sentido de que *“No pueden considerarse disposiciones transitorias las siguientes: las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo [...]”*.

Disposición final primera. Habilitación al Consejo de Gobierno.-



Prevé esta disposición una habilitación genérica al citado órgano ejecutivo colegiado para dictar cuantas disposiciones resulten necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley, observando en particular que podrá actualizar mediante decreto el importe de las sanciones a que se refiere la ley y modificar el capítulo III del Título V que contiene normas de gestión del canon medioambiental. Obvia, no obstante, la disposición la mención a la aprobación del reglamento de la ley, al que se hace referencia en varios artículos del mismo -de los que son muestra el 27.c, el 104.3 o la disposición transitoria cuarta, segundo párrafo-, el cual parece plantear con vocación de desarrollo general, actuación que debería consignarse expresamente y para la que debería fijarse un plazo máximo de realización.

VI

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:

1. Extensión de artículos.- El apartado I.f).30 de las aludidas Directrices expresa que *“Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. [] El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”.

Tal observación deberá tenerse en cuenta en la redacción del texto definitivo, siendo destacables por su extensión los siguientes artículos:

- **Artículo 8**, que contempla en cinco apartados la naturaleza jurídica, competencia y funciones de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, describiendo estas últimas a lo largo de dieciséis epígrafes.

- **Artículo 9**, que regula la estructura orgánica de este organismo autónomo, determinando asimismo las funciones de cada uno de los órganos que la integran a lo largo de ocho apartados, algunos de ellos divididos en epígrafes.

- **Artículo 13**, sobre órganos de gobierno y funciones de Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha, extremos que extiende a diez apartados.

- **Artículo 17**, que prevé a lo largo de seis apartados el procedimiento de elaboración, aprobación y revisión de los Planes Directores de Abastecimiento y de Depuración de aguas residuales urbanas.

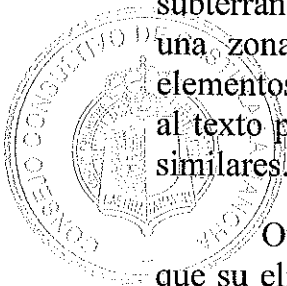
- **Artículo 74**, el cual contiene doce apartados reguladores de la repercusión del canon medioambiental.

- **Artículo 75**, que a lo largo de sus siete apartados -algunos conformados por puntos o epígrafes- plasma normas sobre la gestión de importes del canon DMA justificados como impagados por las entidades suministradoras.

- **Artículo 108**, que establece la regulación relativa a infracciones a lo largo de nueve apartados -incorporando incluso, tal como se ha señalado en la consideración previa, el último concerniente a sanciones-.

- **Artículo 111**, que norma a lo largo de siete apartados la infracción tributaria por incumplir la obligación de repercutir y liquidar correctamente el canon medioambiental.

2. Términos que relativizan el valor normativo de los preceptos y apartados que carecen del mismo.- En varios preceptos del anteproyecto se observa el empleo de tiempos verbales que debilitan su valor normativo, debiendo proponerse, por ello, su sustitución por otros que impliquen un mandato directo, normalmente dirigido a las Administraciones públicas. Entre ellos, cabe citar el **artículo 7.2** -que prevé que la Administración Regional “*podrá colaborar*” con las Administraciones locales-, el **artículo 8.4.f)** -que entre las funciones de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha recoge la de que “*podrá elaborar*” un censo de aprovechamiento de aguas subterráneas-, o el **artículo 34.2** -que contempla que “*podrá*” establecerse una zona de servidumbre en suelos afectados por las conducciones y elementos subterráneos de las infraestructuras-. Se sugiere, por ello, un repaso al texto propiciando la sustitución y matización de dichos términos y otros similares.

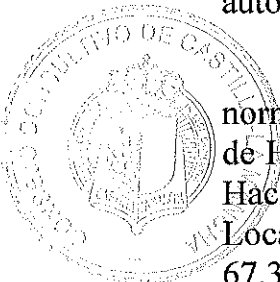


Otro grupo de preceptos no son expresivos de regulación alguna, sin que su eliminación del texto supusiera efecto negativo en la norma. Así, el **artículo 12** prevé que “*en las contrataciones de obras, servicios y suministros que realice Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha, se cumplirá el contenido de la legislación de contratos del Sector Público, así como las diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública que resulten de aplicación*”; el **artículo 17.5** determina que los planes “*se adecuarán necesariamente a la normativa básica en materia hidráulica, ambiental y sanitaria que fuera dictada por el Estado o por la Unión Europea*”; y también cabe citar el **artículo 34** que establece que “*A los efectos de garantizar el adecuado funcionamiento y la protección de las infraestructuras de abastecimiento, saneamiento y depuración, y la calidad del medio hídrico, el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de aguas, podrá establecer con respeto a la normativa básica y al resto del ordenamiento jurídico aplicable, las normas necesarias para los fines indicados*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

3. Cita de disposiciones.- Aun valorando positivamente la técnica seguida por el redactor del proyecto en relación a la cita de normas, es preciso destacar que conforme a lo previsto en el apartado I.k).73 de las Directrices de Técnica Normativa sobre normas estatales, *“La cita deberá incluir el título completo de la norma: tipo (completo), número y año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, fecha y nombre”*; añadiendo en el inciso final que *“Se exceptúan de esta regla aquellas normas preconstitucionales todavía en vigor que, por su antigüedad, no pueden adecuarse a los criterios de cita fijados, por lo que deberían citarse por su nombre”*. En el epígrafe 74 se mencionan los mismos parámetros en relación a la cita de normas autonómicas.



Desde esta perspectiva se sugiere que se revisen las referencias normativas plasmadas a lo largo del texto, en concreto, las referidas a la Ley de Hacienda -recogidas entre otros en los artículos 10.4 y 12.2-, a la Ley de Haciendas Locales -artículo 7.1.d) y 41.4-, a la Ley de Bases de Régimen Local -artículos 7.1.a), 28.1.a) y 28.2-, a la Ley General Tributaria -artículos 67.3, 69.2.b), 73.2, 102.5, 111.7, 117-, a la Ley de Aguas -artículos 8.4.i), 64.1-, al Reglamento del Dominio Público Hidráulico -artículos 81.4, 98.2.c), 99.2.c)-, a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas aprobada por Real Decreto 475/2007, de 13 de abril -artículo 44.2 en sus diferentes epígrafes, y artículo 58-, a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público -artículo 108.7-, de modo que en el primer artículo en que se citen cualquiera de ellas se plasme su referencia completa, pudiendo abreviar los siguientes al modo fijado en la directriz mencionada.

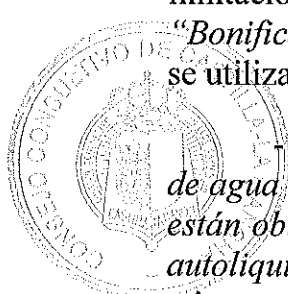
4.8 Economía de cita.- El apartado I.k.69 de las tantas veces mencionadas Directrices dispone que *“Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como <<de la presente ley>>, <<de este Real Decreto>>, excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente”*.

En aplicación de la misma deberán simplificarse las referencias a la *“presente ley”* o a *“esta ley”* que figuran en diversos artículos, de los que son

muestra, sin ánimo exhaustivo, el 8.3, el 15.1, el 16.1, el 20.1, el 23.3, el 27.b), el 28.2, el 32.1, el 40.1, el 53.1 y 2, el 73.3, el 92, el 99, el 102.3, el 107, el 117.2, disposición transitoria segunda, o disposición transitoria quinta.

5. Reiteración normativa en el texto del anteproyecto.- Se señalan preceptos que incluyen la reiteración de diversos aspectos ya recogidos en la regulación, por lo que se sugiere su eliminación.

- El **artículo 72.1** expresa que *“La bonificación en la cuota por tener la condición de familia numerosa solo podrá obtenerse en la vivienda principal, sin que pueda ser concedida en las restantes viviendas que pueda tener cualquiera de los miembros que constituyen la familia numerosa”*. Esta limitación a la bonificación ya se contiene en el **artículo 55** que regula las *“Bonificaciones de la cuota para usos domésticos y asimilados”*, si bien aquí se utiliza el concepto de vivienda *“habitual”*, que se estima más correcto.



- El **artículo 73.1** establece que *“Todas las entidades suministradoras de agua que desarrollen su actividad en el territorio de Castilla-La Mancha están obligadas a repercutir y recaudar de sus abonados el canon DMA, y autoliquidar el importe a la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha”*. Esta misma obligación se contiene en el **apartado 2**, junto con otras. Esta reiteración de obligaciones puede evitarse unificando dichos apartados de una forma similar a la siguiente: *“Todas las entidades suministradoras de agua que desarrollen su actividad en el territorio de Castilla-La Mancha están obligadas a: [] a) ...”*.

La obligación de las entidades suministradoras de repercutir el importe del canon al contribuyente, también se reitera en el **artículo 74.1**.

6. División de la norma en subsecciones.- En varias partes del anteproyecto, el articulado llega a dividirse hasta la unidad de la subsección. El apartado I.e).25 de las aludidas Directrices de Técnica Normativa dispone que *“Excepcionalmente, en el caso de secciones de cierta extensión, pueden dividirse en subsecciones, cuando regulen aspectos que admitan una clara diferenciación dentro del conjunto”*.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Tal previsión no se cumple en las cuatro subsecciones integradas en la **Sección 3ª, del Capítulo III, del Título V**, las cuales incluyen un solo artículo denominado de modo idéntico a la subsección correspondiente. Se considera, por ello, que deberían eliminarse siendo los propios artículos los que conformaran la Sección.

Extremos de redacción.- Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto legal proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción, como sucede en los supuestos que, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:

Las referencias a artículos como “*art*” que se recogen en el apartado II de la Exposición de Motivos deberían consignarse de modo completo. En el párrafo primero de dicho apartado debe eliminarse el espacio existente en la última línea. En el párrafo segundo los infinitivos verbales deben ser sustituidos por las formas verbales correspondientes. En el cuarto apartado falta un punto y seguido después de “*27 de junio*”. En el párrafo sexto se repite el verbo “*mantiene*” y en el párrafo décimo cuarto el término “*Así*”.

En el artículo 2 sobre definiciones falta un verbo en el punto tercero del apartado 1.

En el artículo 26 el sustantivo “*desarrollo*” que figura en la tercera línea debería sustituirse por “*desarrollando*”.

En la línea 5 del último párrafo del artículo 43.2, después de la expresión “*materia de aguas*”, es más indicado el punto que la coma.

La remisión que en el artículo 85 se hace al artículo 83, lo debe ser al 84.

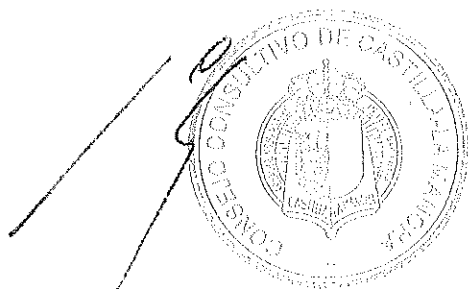
En el artículo 115.3 la preposición “*de*” que figura de modo previo a “*corporación local*”, debería ser sustituida por el artículo “*la*”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las observaciones recogidas en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 18 de noviembre de 2021



EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA, AGUA Y
DESARROLLO RURAL