



INFORME JURIDICO

El presente informe se emite al primer borrador del anteproyecto de ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, se informa:

I. ANTECEDENTES, MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL

La Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de Castilla-La Mancha nace con el fundamento de contribuir a la ordenación del territorio, mediante la creación de infraestructuras hidráulicas; regulando los aprovechamientos hidráulicos de interés para Castilla-La Mancha, dentro de la oportuna coordinación con los órganos competentes de la Administración del Estado y con las Administraciones locales; y con el fin último de contribuir a la preservación y mejora de nuestro medio ambiente, manifestado en la calidad de los recursos hídricos.

En ella, por tanto, se abordan cuestiones tan importantes como la creación de una entidad de derecho público -"Aguas de Castilla-La Mancha"- como órgano de gestión de las actuaciones asumidas por la Junta de Comunidades, el establecimiento de tasas autonómicas para financiar los servicios de abastecimiento de agua y depuración de aguas residuales prestados por la Junta de Comunidades.

Incluyéndose también la delimitación de competencias entre la Administración Regional y las entidades locales respecto a las distintas actuaciones relacionadas con el uso racional de los recursos hidráulicos, la regulación legal de diversos supuestos de intervención subsidiaria en la prestación de los servicios relacionados con el uso y tratamiento de las aguas, o la configuración legal de las obras declaradas de interés regional en el ámbito de las infraestructuras hidráulicas.

Cabe recordar en este punto el papel que en la consecución de dichos objetivos juegan las Administraciones—locales, a quienes su Ley Básica atribuye competencias en estas materias, aunque tal ejercicio se ceñirá a los términos que exprese la legislación sectorial estatal y autonómica. Por esta razón la Ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía, dedica parte de su contenido a regular la intervención de las diferentes Administraciones implicadas; intervención que se basa en el respeto competencial mutuo que debe presidir las relaciones interadministrativas, buscando siempre la consecución de la mejor garantía de abastecimiento de agua y la mejor calidad de la depuración de las aguas residuales, a través de la gestión eficaz de las instalaciones hidráulicas y del equilibrio económico-financiero en su explotación, mediante un esquema básico que, con las necesarias excepciones, reserve a la Administración autonómica la gestión en alta y a la Administración local, la gestión en baja.



Posteriormente se completa la incipiente Administración Hidráulica con la creación de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha mediante la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, con el propósito de dotar de más agilidad y eficiencia a aquella incipiente administración hidráulica regional. Y con la Ley 8/2011, de 21 de marzo, del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha.

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

También procede mencionar, por su especial incidencia sobre la materia objeto de regulación, la normativa estatal específicamente relacionada con el tratamiento de aguas residuales urbanas, contenida en el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre; norma mediante la que se operó la trasposición al ordenamiento interno español de la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, y que fue desarrollada por el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, con el carácter de normativa básica en aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.1. 23ª de la Constitución, sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales.

Asimismo, la habilitación para promulgar esta norma viene dada por la Constitución Española que en su artículo 45.2 que impone a todos los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.

Pasando ya al examen del marco competencial estatutaria en el que se ha de insertar el nuevo anteproyecto de ley de aguas de Castilla-La Mancha ha de tenerse en cuenta el carácter multidisciplinar que se advierte en el conjunto de su articulado, pues si bien la regulación pretendida con el mismo presenta el rasgo esencial de aparecer como una manifestación de las competencias autonómicas exclusivas relativas a la ejecución de obras de interés para la región, dentro de su propio territorio -artículo 31.1.3ª del Estatuto de Autonomía- y de proyección, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Región -artículo 31.1.8ª-, es evidente que algunos aspectos relevantes del anteproyecto inciden sobre otras áreas competenciales, entre las que cabe destacar las atribuidas en el marco de la



legislación básica estatal para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de "régimen local" -artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía- o respecto a la "protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección"- artículo 32.7, así como la competencia también exclusiva enunciada en el artículo 31.1.2ª del Estatuto de Autonomía, en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".

Igualmente, hay que tener en cuenta otros títulos jurídicos previstos estatutariamente y que sirven para avalar el contenido de otras partes del anteproyecto legal. Así y en lo relativo a las normas de creación y organización de la Administración hidráulica de Castilla-La Mancha, el Estatuto de Autonomía atribuye a esta Comunidad la competencia de autoorganización de sus propias instituciones.

Finalmente, en cuanto a la habilitación para la regulación del régimen económico-financiero, tanto para la creación del canon medioambiental del agua con naturaleza de impuesto, como para la nueva configuración de las tasas denominadas canon de aducción y del canon de depuración, ya establecidas en la mencionada Ley 12/2002, de 27 de junio la competencia viene dada por los artículos 133.2, 156.1 y 157.1 de la Constitución Española, artículos 6 al 9 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas en relación a lo previsto en los artículos 44.1 y 49 del Estatuto de Autonomía.

II. CONTENIDO

La propuesta normativa se estructura en 119 artículos, distribuidos en siete títulos (uno preliminar y seis numerados), tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y seis disposiciones finales.

El Título Preliminar. Disposiciones generales contiene el objeto, definiciones, principios generales y finalidades de la Ley.

El Título Primero. Régimen de competencias y organización administrativa define las infraestructuras hidráulicas de interés regional, ocupándose en el primer capítulo de delimitar las competencias que han de ejercer la Administración Regional y las Administraciones Locales.

En su segundo capítulo aúna la regulación de las entidades que integran la Administración Hidráulica de la Región, acabando así con la dispersión legal existente hasta estos momentos, al integrar ahora tanto el régimen del organismo autónomo de la Agencia del Agua como de la entidad de derecho público Infraestructuras del Agua.

El Título Segundo. Planificación contiene la regulación correspondiente a la planificación del abastecimiento de agua y del saneamiento y depuración de



las aguas residuales urbanas. Igualmente se mantiene el procedimiento de elaboración, aprobación y revisión de los Planes Directores que ya estaba previsto en la Ley 12/2002. La novedad reside en la regulación de la coordinación de los Planes Directores con los instrumentos de planificación territorial, que vincula la eficacia del informe de la Administración hidráulica al plazo de ejecución previsto para el desarrollo del instrumento de planificación territorial objeto del informe. La ejecución de los Planes Directores se contempla en el Capítulo II.

El Título Tercero. Normas Básicas para la Prestación del Servicio contiene regulación relativa al abastecimiento y de depuración de aguas. Se resalta la importancia del equilibrio económico-financiero y de la repercusión de los costes de los servicios del agua en los usuarios, de acuerdo con el mandato del art. 9 de la Directiva Marco del Agua y su transposición en el art. 111 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas. El Capítulo IV de este Título Tercero modifica los artículos de la Ley anterior referidos al régimen de intervención subsidiaria de las Administraciones, al objeto de concretar mejor sus circunstancias y efectos.

El Título Cuarto. Obras y Contratación: su Capítulo I mantiene también lo dispuesto en la Ley 12/2002, de 27 de junio, en cuanto a las normas comunes relativas a las infraestructuras de abastecimiento y depuración, si bien añade un nuevo precepto, relativo a la protección de éstas.

El Título Quinto contiene una reforma en profundidad del régimen económico-financiero previsto en la Ley 12/2002, de 27 de junio, fruto de la aplicación del ya mencionado artículo 9 de la Directiva Marco del Agua. Se cumple así el mandato de trasladar a los usuarios últimos los costes de los servicios relacionados con el agua, con la obligación de hacerlo de manera diferenciada entre los distintos tipos de usuarios, y aplicando el principio de quien más contamina más paga.

En el Capítulo II de este Título se crea el canon medioambiental del agua como un nuevo tributo propio de la comunidad autónoma con naturaleza de impuesto, con la finalidad de minimizar o corregir la afección al medio que la utilización del agua produce y materializar lo establecido en el artículo 9 de la Directiva Marco del Agua.

Por otro lado, en los Capítulos IV y V, el canon de aducción y el canon de depuración también experimentan una transformación, si bien ésta no afecta a su naturaleza de tasa ni al sujeto pasivo, que sigue siendo el ayuntamiento. El canon de aducción, que hasta ahora tenía tipos de gravámenes diferentes para cada sistema de abastecimiento, pasa a tener un tipo único de gravamen, igual para todos los sistemas de abastecimiento gestionados por la Administración Regional.

En cuanto al canon de depuración, se actualiza el tipo de gravamen, que lleva



congelado desde hace años, si bien esta actualización se realiza de manera gradual durante un plazo de cinco años. Este tipo se ve afectado de un coeficiente de contaminación para las aguas residuales que superen la carga contaminante media equivalente al número de habitantes servidos.

Ambos cánones, aducción y depuración, se han calculado de tal forma que su recaudación permita absorber los costes de explotación de los respectivos servicios. A fin de evitar la doble imposición, los costes relativos a la recuperación de la inversión se suprimen del cálculo de ambas tarifas, habida cuenta que el nuevo canon medioambiental del agua se afecta a la ejecución de inversiones en materia de agua.

El título se cierra con el Capítulo VI dedicado a las normas comunes de gestión del canon de aducción y del canon de depuración. Así, recuerda que la competencia general de gestión del canon de aducción y el canon de depuración corresponde a Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha, al tiempo que la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha asume la gestión del canon medioambiental del agua y ejerce la potestad inspectora y sancionadora en materia tributaria, previéndose así la obligación de las entidades suministradoras de proporcionar a la Administración gestora cuanta información les sea requerida.

Importa destacar que la legalidad de dicho canon y de las modificaciones de las tasas ha de ser informada por la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego, cuyo criterio debe prevalecer en esta materia sustantiva.

En el Título Sexto. Normas adicionales de Protección Ambiental se amplía respecto de lo establecido en el actual redactado de la Ley 12/2002, tanto en lo concerniente a las normas de protección del recurso, como en lo atinente a los vertidos de aguas residuales a las redes de saneamiento. El Capítulo III de este título es el dedicado al régimen sancionador.

Respecto a las disposiciones adicionales:

La primera hace referencia a la necesaria intervención de la Comunidad Autónoma en las decisiones estatales sobre política hidráulica trascendentes para Castilla-La Mancha: la posibilidad de solicitar de la Administración hidráulica del Estado la encomienda de gestión para participar en las tareas de control de los caudales de aprovechamientos para usos agrícolas e industriales, en virtud de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y al reconocimiento del derecho de la Comunidad Autónoma a ser oída en relación con las propuestas de transferencias de aguas que afecten a Castilla-La Mancha, respetando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En cuanto a la disposición adicional segunda se propone una nueva redacción a fin de no invadir competencias de la Administración General del Estado; la comunidad autónoma no puede



imponer un informe preceptivo, pero si puede establecer un trámite de audiencia de conformidad con la ley. En base a lo expuesto, se propone que la denominación de esta disposición sea: "Audiencia por afección de intereses".

El **régimen transitorio** se centra sobre todo en establecer períodos para la aplicación, tanto del canon medioambiental del agua, como de los nuevos tipos de gravámenes y la aplicación de los cánones de aducción y depuración y también se centra en la vinculación de la eficacia del informe de la Administración hidráulica respecto de los planes urbanísticos.

Por último, por lo que respecta a las **disposiciones derogatoria y finales**, cabe aludir a la expresa derogación de las leyes autonómicas antecesoras en la materia: Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y Ley 6/2009, de 17 de diciembre, por la que se crea la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, así como la previsión de adaptación normativa de las administraciones locales que ya tuvieran aprobados sus Reglamentos u Ordenanzas para la prestación de servicio de abastecimiento o de saneamiento y depuración. Resultando conveniente derogar asimismo la Ley 8/2011, de 21 de marzo, del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha. mediante la integración de su régimen jurídico en el nuevo anteproyecto de ley a fin de acabar definitivamente con la dispersión legal existente hasta estos momentos en la organización de la Administración Hidráulica de Castilla-La Mancha.

III. PROCEDIMIENTO

El artículo 35.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha establece que *el Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.* A tal efecto, las vigentes Instrucciones de Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017 establecen que debe elaborarse una *memoria que contenga los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar.*

Las referidas Instrucciones de Consejo de Gobierno especifican que debe constar *Informe de impacto de género, Informe de la Inspección General de Servicios sobre la normalización y racionalización de los procedimientos administrativos cuando el proyecto contenga normas de este carácter e Informe de la persona titular de la Secretaría General.*

Dado que en su contenido figura nueva regulación tributaria se estima preceptivo la emisión de informe por la Dirección General de Tributos en virtud de lo



dispuesto en el artículo 10 de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias, (que establece que “1. *Toda propuesta normativa de creación, regulación o modificación de las tasas, con la salvedad de las actualizaciones de los elementos cuantificadores a que hace referencia el apartado 3 del artículo 9, deberá someterse a informe del órgano directivo que tenga atribuidas las funciones en materia tributaria e incluirá, entre los antecedentes y estudios previos, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso, servicio o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta.*”

Si bien el precepto transcrito sólo hace referencia a las tasas, la Dirección General de Tributos y ordenación del juego ha de informar igualmente sobre el nuevo “canon medioambiental del agua”, con naturaleza de impuesto, en aras de las competencias que ostenta en virtud del artículo 7.1 del Decreto 80/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

En definitiva, constituyen trámites obligados en la elaboración del anteproyecto de Ley, la memoria de impacto normativa, el informe de la Dirección General de Tributos, el informe de impacto de género, el informe de la titular de la Secretaría General cuando se eleve el Acuerdo al Consejo de Gobierno, así como la consulta previa a los siguientes órganos consultivos de Castilla-La Mancha : el Consejo Regional de Municipios, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y el Consejo del Agua, conforme a lo establecido en sus respectivas normas de creación.

No obstante, estima esta Asesoría que pudiera resultar oportuno, en cuanto a otras actuaciones, la de realizar previamente a la adopción del acuerdo del Consejo de Gobierno de toma en consideración, un trámite de audiencia a las personas que la Agencia del Agua pueda identificar como interesadas en esta materia e incluso un trámite de información pública dada la repercusión de la materia en terceros interesados. Al respecto, el artículo 36.3 de la ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha establece que, cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de la ciudadanía, se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones y organizaciones que la representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. Así, se considera conveniente cumplir dicho trámite con la apertura de un periodo de información pública que permita mejorar el texto a elaborar con la aportación que la ciudadanía quiera realizar.

Finalizado los tramites anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se solicitará *informe preceptivo* al *Gabinete Jurídico* y, tras él, de acuerdo con la



Castilla-La Mancha



previsión del artículo 35.2 Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo se elevara al *Consejo de Gobierno acuerdo para asumir la iniciativa legislativa y acordar la remisión del anteproyecto de ley al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha*, para que este órgano emita su informe preceptivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 54.3 de la referida Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

Emitido el preceptivo informe, *el Consejo de Gobierno acordará la remisión del Proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios, conforme establece el artículo 35.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo.*

Toledo, a 28 de julio de 2020

LA JEFA DE LA ASESORIA JURIDICA

Carmen Riojóns

