ANTECEDENTES

PRIMERO.- En la fase inicial del procedimiento de elaboración de dicho Anteproyecto se elaboraron por la Dirección General del Agua dos borradores del mismo que fueron objeto de informes sucesivos por los Servicios Jurídicos de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, cuyas observaciones dieron como resultado el tercer borrador (documento número 7) del Anteproyecto, al que prestó su conformidad la citada Dirección General del Agua.

Este borrador, previo acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de junio de 1998, fue sometido a informe de distintas Consejerías, de la Federación de Municipios y de la Confederación Hidrográfica del Segura, figurando en el expediente los siguientes:

- Informe de la Consejería de Sanidad y Política Social, de 8 de julio de 1998, que señala la necesidad de prever en la Ley (o en la remisión al desarrollo reglamentario) una mayor participación de este Departamento en la gestión de las aguas residuales, tanto a nivel de instituciones como de informes técnicos respecto a la reutilización de vertidos.
- Informe de la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo, de 27 de julio de 1998, que realiza una serie de observaciones puntuales al articulado, resaltando también la necesidad de contar con un representante en la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración, en razón de sus competencias en materia de industria que generan un importante caudal de aguas residuales.
- Informe de la Consejería de Economía y Hacienda, de 4 de agosto de 1998, que aglutina las observaciones realizadas por las Direcciones Generales de Tributos y Presupuestos y Finanzas sobre este Anteproyecto de Ley, relativas tanto a su contenido tributario (naturaleza, elementos fundamentales, recursos e infracciones en la regulación del canon de saneamiento) como a los requisitos presupuestarios, entre otros, la necesidad de acompañar el Anteproyecto de una memoria económica en la que se detallen las posibles repercusiones presupuestarias y la aplicación a la Entidad Regional de Saneamiento (cuya creación prevé el Anteproyecto de Ley) de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (disposiciones presupuestarias para los organismos autónomos de naturaleza comercial, industrial, financiera o análoga, y para las empresas públicas regionales).
- Informe de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, de 4 de septiembre de 1998, que realiza unas observaciones puntuales al articulado atinentes, entre otras, a la entrada en vigor de las tarifas, sujetos pasivos y régimen de contratación aplicable a la entidad de derecho público que se crea.

No consta en el expediente que se haya emitido informe al Anteproyecto por la Confederación Hidrográfica del Segura, solicitado con fecha 30 de junio de 1998.

Como consecuencia del examen de las observaciones planteadas por los precitados informes y de las modificaciones propuestas por la Secretaría Sectorial de Medio Ambiente y Agua, en fecha 24 de noviembre de 1998 se elaboraron los borradores número 4 y 5 del Anteproyecto, siendo este último texto el que es objeto de Dictamen por este Consejo Jurídico.

También figura una sucinta memoria económica como anexo a la Memoria inicial del Anteproyecto en el documento número 26 del expediente (folios 218 a 221).

SEGUNDO.- El Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, en su sesión de 4 de febrero de 1999, informó el Anteproyecto en sentido favorable (con la aclaración previa de estudiar las nuevas denominaciones de los instrumentos de planificación de acuerdo con la futura legislación urbanística), incorporándose al acta de esta sesión las observaciones realizadas por escrito por diversos representantes integrados en este órgano consultivo en el siguiente sentido:

- Las realizadas por la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales recogen como conclusión (partiendo de la obligatoria y necesaria promulgación de la Ley de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales en la Región de Murcia) que, aun conteniendo una mínima regulación de la materia, ésta es insuficiente, manifiestamente mejorable y pendiente en exceso de desarrollo reglamentario. También exponen sus dudas sobre la viabilidad práctica respecto al funcionamiento de la futura Entidad de Saneamiento.

- La Federación de Municipios de la Región de Murcia puntualiza que sólo compete a los Ayuntamientos el saneamiento y la depuración; que tampoco se les otorga participación suficiente en la elaboración de los instrumentos de planificación; y en cuanto al canon de saneamiento, señala que debe eximirse de su abono a aquellas aglomeraciones que no cuenten con sistemas de depuración, o la inadecuada calificación, como sustituto del contribuyente, a las empresas suministradoras de agua, cuando son meros agentes cobradores de la Administración; finalmente, se señala que no tiene justificación que bajo el concepto de usos no domésticos se engloben servicios que pueden tener una carga contaminante inferior a los domésticos.

- La Federación de Asociaciones de Vecinos destaca la imprecisión del hecho imponible del canon de saneamiento, la necesidad de suprimir la cuota de servicio para uso doméstico siendo absorbida por la cuota de uso no doméstico, y que el aumento de la tarifa no debe ser lineal sino progresivo.

TERCERO.- El Consejo Económico y Social, en sesión celebrada el 23 de febrero de 1999, acordó dictaminar este Anteproyecto de Ley en el siguiente sentido:

1) Se considera imprescindible la elaboración de una Ley de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia.

2) La Ley debe responder a los siguientes principios y criterios:

- Debe respetar los preceptos y principios contenidos en la legislación regional, nacional y comunitaria de protección del medio ambiente. Especialmente debe tener en cuenta el principio de prevención en origen de la contaminación, tal como recoge, entre otros, el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración.

- Debe incluir un sistema de ayudas que abarque, de forma prioritaria, las destinadas a la reducción de la contaminación producida por las industrias y, en su caso, la depuración en origen por parte de las mismas.

- Se debería abarcar la problemática de reutilización y valorización económica de las aguas residuales.

- No se deben dejar al margen los vertidos al mar ni los derivados de la actividad agrícola y ganadera.

- La regulación del canon de saneamiento debe tener en cuenta criterios de progresividad en su aplicación así como el fomento de ahorro del recurso agua y debe ligarse a la efectiva prestación del servicio.

- La entidad de creación para la gestión debe contar con un órgano de participación.

- Posibilitar la regulación de regímenes especiales que permitan contemplar como usos domésticos los derivados de actividades comerciales con bajo consumo de agua y sin especial carga contaminante.

3) Finalmente considera que el Anteproyecto no reúne los requisitos imprescindibles para alcanzar los objetivos expuestos, por lo que recomienda al Consejo de Gobierno la elaboración de un nuevo Anteproyecto bajo las anteriores premisas.
Las observaciones planteadas por el CES han sido objeto de examen por la Dirección General del Agua, mediante informe suscrito en fecha 25 de febrero de 1999 (documento número 32 del expediente).
CUARTO.- Por último, figura el Informe del titular de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, de fecha 25 de febrero de 1999, sobre la conveniencia y oportunidad de este Anteproyecto de Ley así como sobre el procedimiento seguido para su elaboración.
En atención a estos antecedentes el Consejo Jurídico realiza las siguientes
CONSIDERACIONES
PRIMERA.- Carácter del Dictamen.
El expediente sometido a consulta versa sobre un Anteproyecto de Ley por lo que compete al Consejo Jurídico emitir el presente Dictamen con carácter preceptivo, en virtud de lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.
Este Anteproyecto de Ley (borrador nº 5) -denominado de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia- está compuesto de un total de 30 artículos, 6 disposiciones adicionales y 3 disposiciones finales, estructuradas de la siguiente manera:
- Capítulo I: Disposiciones Generales.
- Capítulo II: Planes y obras.
- Capítulo III: Organización.
- Capítulo IV: Régimen económico-financiero.
SEGUNDA.- Sobre el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley.
El procedimiento de elaboración se ha ajustado a lo previsto en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, sobre la iniciativa legislativa del Gobierno, de acuerdo con el informe del titular de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, de fecha 25 de febrero de 1999.
En cuanto a la documentación obrante en el expediente, el Anteproyecto se acompaña de una memoria justificativa, habiéndose completado ésta, posteriormente, con un anexo sobre las repercusiones económicas de este Anteproyecto (memoria económica), exigido tanto por la precitada Ley 50/1997 como por la Disposición Adicional Primera de la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1998. Esta última establece que "*todo proyecto de ley, cuya aprobación y aplicación pudiera generar nuevas obligaciones económicas no previstas en el Presupuesto, o una disminución de los ingresos inicialmente previstos, deberá documentarse con una memoria económica en la que se detallen las posibles repercusiones presupuestarias de su aplicación. La Dirección General de Presupuestos y Finanzas emitirá informe preceptivo sobre estos proyectos".*
Fue precisamente esta última Dirección General (con anterioridad se había señalado por los Servicios Jurídicos de la Secretaría General) la que indicó a la Consejería proponente la necesidad de completar el expediente con una memoria económica (no consta que se haya vuelto a emitir informe por el citado centro directivo al Anteproyecto, una vez completada la documentación económica) de la que resulta que "*dado el incremento inversor en los 8 años del Plan de Saneamiento, y como consecuencia del aumento en las tareas de planificación, control, seguimiento y dirección de obra realizadas por la Dirección General del Agua, se propone la revisión de su estructura actual para adaptarla al previsible aumento de la actividad, estimándose que sería necesario realizar un incremento de 80 millones de pesetas en el*

capítulo anual de operaciones corrientes de ese Centro Directivo".
No se acompaña al texto que es objeto de estudio por este Órgano Consultivo (borrador nº 5) una exposición de motivos (cuya incorporación ha sido diferida por el artículo 22.4 de la Ley 50/1997 a la fase posterior a su aprobación por el Consejo de Gobierno), obrando en el expediente las existentes en los primeros borradores (que, de acuerdo con lo indicado por los Servicios Jurídicos de la Secretaría General (Informe de 19 de junio de 1998), debía ser objeto de una revisión en profundidad. En efecto, las referencias a las distintas competencias autonómicas, en cuya virtud se redacta esta disposición, han de ser modificadas en el sentido que se señala en la Consideración Cuarta).
En cualquier caso, este Consejo Jurídico considera que el expediente ha de estimarse completo cuando consta copia autorizada del texto definitivo, incluida la parte expositiva del Anteproyecto de Ley, teniendo en cuenta su importancia para clarificar los objetivos y las competencias en cuyo ejercicio se dicta (en particular las relativas al ordenamiento autonómico), todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 46 del Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.
Finalmente señalar que, de los informes preceptivos exigidos por las distintas disposiciones autonómicas, no figura el que debe emitir el Consejo Asesor Regional del Agua, en virtud de lo previsto en el artículo 2.1 del Decreto 58/1996, de 24 de julio, que le atribuye la competencia para informar los proyectos de disposiciones sobre saneamiento y depuración de aguas residuales, por lo que habrá de completarse el expediente con el informe de este Órgano Consultivo.
TERCERA.**-** Adecuación a la normativa comunitaria y estatal en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas.
Entre los condicionantes legislativos que se señalan en la Memoria justificativa de este Anteproyecto de Ley, se encuentran las exigencias cuantitativas y temporales planteadas por las directivas comunitarias y por la normativa estatal que las incorpora a nuestro ordenamiento interno.
En efecto, la Directiva del Consejo 91/271 CEE, de 21 de mayo, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas (modificada puntualmente por la Directiva 98/15/CEE, de la Comisión, de 27 de febrero de 1998) tiene como objetivo la protección del medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de las mencionadas aguas residuales. A tales efectos establece una serie de obligaciones para los Estados miembros, entre las que se encuentran:
1. La necesidad de que todas las aglomeraciones urbanas dispongan de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas, en las siguientes fases:
- A más tardar, el 31 de diciembre del año 2.000 en el caso de aglomeraciones con más de 15.000 equivalentes habitantes (e-h).
- A más tardar, el 31 de diciembre del año 2.005 en el caso de aglomeraciones que tengan entre 2.000 y 15.000 e-h.
- Sin embargo, cuando se trate de aguas residuales urbanas vertidas en aguas receptoras que se consideren zonas sensibles (éstas deben determinarse por los Estados miembros antes del 31 de diciembre de 1993), a más tardar, el 31 de diciembre de 1998, en las aglomeraciones con más de 10.000 e-h.
2. Las aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores serán objeto, antes de verterse, de tratamiento secundario o de un proceso equivalente, en diversos estadios, en concordancia con las fechas indicadas y en relación con las aglomeraciones urbanas (en el caso de las que representen más de 15.000 e-h, a más tardar el 31 de diciembre del año 2.000 y, en relación con las que representen entre 10.000 y 15.000 e-h, a más tardar el 31 de diciembre del año 2.005).

3. Asimismo, se establece que los Estados miembros elaborarán, a más tardar el 31 de diciembre de 1993, un programa para la aplicación de la presente Directiva.
4. Otra de las obligaciones previstas es que el vertido de aguas residuales industriales en sistemas colectores se someta a normativa y/o autorizaciones específicas por parte de la autoridad competente, lo que ha sido objeto de desarrollo por el Proyecto de Decreto por el que se establecen condiciones de vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado, objeto del Dictamen nº. 16/1999 de este Consejo Jurídico.
La Directiva 91/271 CEE ha sido incorporada al ordenamiento interno mediante el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, desarrollado por el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo (modificado puntualmente por Real Decreto 2.116/1998, de 2 de octubre), que complementa las normas sobre recogida, depuración y vertido de las aguas residuales. Ambas disposiciones se dictan en ejercicio de la competencia básica en materia de medio ambiente, fijándose como obligaciones de las Comunidades Autónomas las siguientes:
a) La fijación de las aglomeraciones urbanas (zonas geográficas formadas por uno o varios municipios o parte de uno o varios de ellos que, por su población o actividad económica, constituya un foco de generación de aguas residuales que justifique su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final), previa audiencia de los Ayuntamientos afectados, estableciendo el ente público representativo de los municipios a los que corresponda, en cada caso, el cumplimiento de las obligaciones (artículo 3 del Real Decreto Ley 11/1995).
b) Las excepciones a los sistemas colectores para determinadas aglomeraciones urbanas y su sustitución por sistemas individuales u otros análogos (artículo 4.2 del Real Decreto Ley 11/1995).
c) La declaración de las zonas sensibles en las cuencas hidrográficas que no excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (artículo 7.3 del Real Decreto Ley 11/1995).
d) La elaboración por las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, para la aplicación de lo establecido en el Real Decreto Ley citado, de un plan o programa que deberá notificarse a la Administración General del Estado antes del 31 de diciembre de 1996, a efectos del cumplimiento de estas medidas (artículo 9 del Real Decreto Ley 11/1995).
El Anteproyecto de Ley pospone el cumplimiento de estas prescripciones al Plan General de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, al señalar (artículo 7.2) que "el Plan indicará los procedimientos y prioridades que permitan el cumplimiento de los requisitos y exigencias derivados de la normativa europea y de la legislación básica del Estado sobre aguas residuales urbanas".
Para el cumplimiento de las obligaciones comunitarias, dentro de los plazos previstos, hubiera sido deseable que los presupuestos para su cumplimiento se hubieran recogido en este texto legal (por ejemplo, la determinación de las aglomeraciones urbanas o inclusive la determinación de las zonas sensibles competencia de la Comunidad Autónoma) o, al menos, que se hubieran concretado éstas de forma individualizada, como determinaciones del Plan General de Saneamiento y Depuración (la delimitación de las aglomeraciones se recogía en el primer borrador) pero, en cualquier caso, resulta paradójico que se señale que este Plan recogerá los procedimientos y prioridades para el cumplimiento de las exigencias comunitarias cuando éstas son evidentes a tenor de la normativa expuesta; además, si se tiene en cuenta el plazo fijado de 6 meses para la aprobación inicial del Plan General desde la entrada en vigor de la Ley, se plantea, "a priori", la dificultad del cumplimiento de la normativa europea de disposición de sistemas colectores (con un rendimiento suficiente) en determinadas aglomeraciones urbanas, de acuerdo con las fases indicadas anteriormente.

El marco estatal se completa con el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, cuyo objetivo básico es el de garantizar la calidad de la depuración y del vertido de las aguas residuales urbanas, acorde con los criterios de la Unión Europea, mediante la integración y coherencia de las inversiones de los tres niveles de la Administración. Entre los problemas que se citan en nuestro país se encuentran: 1) La obsolescencia de las instalaciones de depuración y de vertidos, en particular las construidas antes del inicio de la década de los 80; 2) La insuficiencia de medios humanos y materiales para la correcta explotación y mantenimiento de las plantas; y 3) Las tarifas o cánones aplicados no siempre cubren los costes correspondientes.

En relación con esta problemática, el Plan Nacional de Saneamiento señala: "*no se debe, en ningún caso, infravalorar el esfuerzo realizado, durante los últimos años, por los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas donde se han aprobado normas que regulan sus funciones de planificación, coordinación y auxilio financiero y técnico, en materia de saneamiento. Prácticamente en todas las Comunidades Autónomas existen ya Planes regionales de saneamiento y depuración, y en la mayoría de ellas se ha establecido o está en fase de implantación un canon de saneamiento que permitirá mejorar la financiación del establecimiento y de los sistemas de explotación de estas infraestructuras. También se señala que la implantación generalizada de esta figura en todas las Comunidades Autónomas será condición imprescindible para la aplicación de las ayudas estatales.... Para el caso de la Región de Murcia, las inversiones totales necesarias para la financiación de este Plan son de 53.500 millones de pesetas".*

En desarrollo de este Plan Nacional se suscribió un convenio de colaboración con el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente para actuaciones del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas (publicado en el B.O.E de 5/12/95) en el que la Administración Regional se comprometió tanto a promover ante su Asamblea la creación de una figura impositiva que garantizara, como mínimo, el mantenimiento de las instalaciones que se ejecuten en el marco del citado Plan, como a la aprobación, antes del 31 de diciembre de 1995, de su Plan Regional de Depuración y a ejecutarlo conforme a sus previsiones y disponibilidades presupuestarias.

Lo anteriormente expresado corrobora la urgencia de disponer de esta figura impositiva (el Anteproyecto contiene la regulación del canon de saneamiento en su Capítulo IV) y, más aún, la necesidad de disponer del Plan de Saneamiento y Depuración de la Región de Murcia, ya que constituye el instrumento primordial al cual se difieren la mayoría de las obligaciones en materia de saneamiento y depuración (con un carácter que debería ser integral en lo que se refiere al ámbito de la Región de Murcia y a las competencias autonómicas) y a cuya aprobación se ha comprometido la Administración Regional cuando ha suscrito los diversos convenios con la Administración del Estado en esta materia (debía estar aprobado antes del 31 de diciembre de 1995). Este Anteproyecto de Ley tendría que haberse planteado como un complemento indispensable para la puesta en marcha del Plan Regional de Saneamiento y Depuración, una vez aprobado éste (o inclusive su aprobación simultánea), acogiéndose a las figuras de planificación previstas en la Ley regional 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio, lo que hubiera permitido conocer aspectos esenciales que se encuentran indefinidos en su regulación y que necesitan el complemento indispensable del citado Plan. Sirva como ejemplo la propia argumentación contenida en la memoria económica en relación con la tarifa del canon de saneamiento: "*Esta tarifa, que puede variar apreciablemente al hacerlo alguno de los parámetros anteriores, en función de lo que definitivamente establezca el Plan General de Saneamiento....."*

CUARTA.- Competencias autonómicas en materia de saneamiento y depuración.
Los aspectos que regula el Anteproyecto de Ley se basan en diversas competencias constitucionales y estatutarias que ostenta la Administración Regional (estas últimas referidas a la reforma introducida al Estatuto de Autonomía en virtud de la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio) y que han de tener su reflejo en la Exposición de Motivos de esta disposición.
Las materias que contempla el Anteproyecto (coincidentes, en su mayoría, con las propuestas recogidas en el estudio publicado por el CES sobre los recursos hídricos y su importancia en la Región de Murcia en el año 1995, sobre los parámetros básicos de una Ley regional de saneamiento y depuración, apartado 6.2.1.3, página 480) se basan en las siguientes competencias autonómicas:
1) La declaración de interés regional (el Anteproyecto denomina interés comunitario) de la planificación, construcción, conservación, gestión y explotación de los sistemas públicos de saneamiento y depuración, dentro de los límites que preve el artículo 10, uno, apartados 3 y 7 EA.
2) La previsión de unos instrumentos de planificación sectoriales coordinando la acción de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales (artículo 10, uno, 2, 8 y artículo 11, 3 EA).
3) El establecimiento de una Entidad de Derecho Público (Entidad Regional de Saneamiento y Depuración) como instrumento de gestión autonómico que realiza estas funciones (artículo 10, uno, 1 EA).
La Administración Regional ostenta competencias exclusivas para la organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (artículo 10, uno, 1 EA).
4) La instauración de un canon de saneamiento y depuración que tiene como finalidad cubrir los gastos de explotación y conservación de todos los sistemas públicos de depuración de la Región de Murcia, así como contribuir a los gastos de construcción de las mismas.
La Constitución Española reconoce la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma para el desarrollo y ejecución de sus competencias (133.2 CE).
En relación con las competencias de los Ayuntamientos en materia de saneamiento, el artículo 25.2) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL) establece que se ejercerán en los términos que establezca la legislación estatal y autonómica.
El Anteproyecto recoge las competencias municipales que constituyen un contenido competencial mínimo que garantice el imperativo de la autonomía local, como es el servicio de alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales, este último mediante el reconocimiento de sus competencias para contratar, realizar y gestionar las instalaciones (artículo 4 del Anteproyecto).
A este respecto, y en relación con las observaciones planteadas por el representante de la Federación de Municipios de la Región de Murcia, anejas al acta de la sesión del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, de 4 de febrero de 1999, ha de tenerse en cuenta, de conformidad con la STC 214/1989, de 21 de diciembre, que la legislación de la Comunidad Autónoma en los diversos sectores de la acción pública ha de asegurar a los municipios el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten a sus intereses, atribuyéndoles la competencia que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local. El Anteproyecto de Ley recoge la participación de los Ayuntamientos en la planificación de competencia regional (artículos 7 y 10), aunque ésta debe ampliarse para el supuesto de planes y proyectos de iniciativa municipal, en el marco de la planificación regional, no sólo a la redacción sino también a su aprobación inicial, como se reseña en las observaciones particularizadas al articulado.
Por último, señalar que el Real Decreto Ley 11/1995 ha modificado los criterios establecidos en el artículo 26 LBRL (para la prestación de servicios) al cambiar el criterio de número de

habitantes por el número de habitantes equivalente y diferir a las Comunidades Autónomas la delimitación de las aglomeraciones urbanas, estableciendo el ente representativo de los municipios a los que corresponda, en cada caso, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 91/271/CEE, del Consejo.

QUINTA.- Observación de índole global al conjunto normativo.

I. Título del Anteproyecto.

Una primera observación es la falta de correspondencia entre el título de este Anteproyecto de Ley ("de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia") con su contenido, ya que estamos ante un Anteproyecto de Ley puramente instrumental (creación de la figura del Plan de Saneamiento, del Ente regional, de creación del canon de saneamiento) y no de gestión en materia de saneamiento y depuración, ya que ésta queda diferida a otras figuras (Plan General de Saneamiento y Depuración y Planes Especiales); es decir, sus objetivos se centran en la previsión de los instrumentos para la realización y mantenimiento de las infraestructuras, pero, además, de una manera no integral, limitándose a las aguas residuales urbanas (coincidente con el ámbito de la Directiva Comunitaria, si bien ésta también se extiende a la problemática de los lodos producidos por el tratamiento de aguas residuales), excluyéndose la problemática de la contaminación agrícola o los residuos sólidos o líquidos de la ganadería. Lo anterior no empece para señalar la urgencia en la aprobación de determinados mecanismos previstos en esta Ley como presupuesto de las ayudas estatales, como es la regulación del canon de saneamiento. Sin embargo, por la tardanza con que se plantea, este Anteproyecto resulta insuficiente en cuanto a sus objetivos (se pospone a las figuras de planificación el cumplimiento de las obligaciones comunitarias) y, sobre todo, sin que complementariamente se haya tramitado el citado Plan Regional de Saneamiento y Depuración, a cuya aprobación se comprometió la Administración Regional, como se ha señalado anteriormente.

En otro orden de ideas señalar que el título de esta Ley (además en la rúbrica de los artículos correspondientes) deberá mencionar que contiene normas tributarias, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

II. La planificación sectorial y la ordenación del territorio.

En las relaciones entre la planificación sectorial en esta materia y la ordenación del territorio es preciso destacar los siguientes aspectos: 1) entre todas las políticas sectoriales que inciden sobre la ordenación del territorio en su conjunto cobra una especial importancia la planificación hidrológica existiendo una vinculación directa del planeamiento urbanístico con el hidrológico (artículo 41.3 de la Ley de Aguas, de 2 de agosto de 1985); 2) la necesidad de coordinación y cooperación entre las distintas planificaciones que afectan al territorio (STC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la precitada Ley); y 3) la prevalencia de la cláusula medioambiental, como principio rector de la política social y económica (artículo 45.1 Constitución Española).

El Anteproyecto de Ley ha optado por la creación de instrumentos específicos sectoriales (Plan General de Saneamiento y Depuración, y Planes Especiales de Saneamiento y Depuración) y no por la utilización de los instrumentos previstos en la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio (Directrices Sectoriales) o por los instrumentos previstos en la Ley 1/1995, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia (Planes de Protección de Medio Ambiente), que pueden ser de ámbito sectorial, entre los que se citan los relativos a los vertidos líquidos y la depuración de aguas residuales (Disposición Transitoria Primera, apartado 4). Esta es una opción legislativa válida, cuya justificación debe recogerse en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, en base a las razones que la motivan (tramitación excesivamente larga de las Directrices de Ordenación del Territorio, distinto órgano competente

para su aprobación, especialidad del objeto...), siempre que estén claras las relaciones con los otros instrumentos previstos en leyes regionales y, en su caso, la coordinación de sus determinaciones al objeto de racionalizar la gestión. Ya se pronunció en este sentido el Consejo Jurídico, en su Dictamen 16/99, sobre la necesidad de interrelacionar las previsiones del Proyecto de Decreto por el que se establecen condiciones a los vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado, con el Anteproyecto de Ley de Saneamiento y con la Ley Regional 1/1995. Veamos, a continuación, las relaciones que se plantean entre los distintos instrumentos en el Anteproyecto de Ley:

1) Las denominaciones de estos instrumentos (Plan General y Plan Especial) pueden inducir a confusión con los instrumentos de planeamiento urbanístico de competencia municipal (de hecho, el informe del Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, de 4 de febrero de 1999, propuso que se estudiaran las denominaciones de los distintos instrumentos). Por tanto, deben suprimirse estos términos (General y Especial) para identificar a estos planes de competencia autonómica (el término "regional" podría identificar al primero de dichos Planes) .

2) En relación con los instrumentos de ordenación del territorio, el Anteproyecto de Ley señala que el Plan General de Saneamiento y Depuración tiene naturaleza de Programa de Actuación Territorial, que es una de las figuras previstas en la Ley 4/1992. Sin embargo, en la concepción actual de esta Ley, este Plan General de Saneamiento tiene también naturaleza de Directrices, que es el principal instrumento de planificación de la citada Ley (así el artículo 3 del Anteproyecto establece que es objeto de la planificación las directrices...) ya que el Programa de Actuación Territorial se configura en la citada Ley como un instrumento de desarrollo de las Directrices (artículo 25), que tiene por objeto recoger de forma sistemática las actuaciones con incidencia en el territorio que vayan a realizarse por los diversos organismos (la programación temporal y presupuestaria). Por lo tanto sería más adecuada -al ser el principal instrumento de planificación regional- su identificación con la naturaleza de Directrices Sectoriales (equiparación que ya se recoge en la Ley 1/1995 para los Planes de Protección del Medio Ambiente), previéndose su desarrollo a través de Programas de Actuación Territorial de carácter temporal.

3) No se recogen las relaciones con los planes de protección del medioambiente previstos en la Ley 1/1995 (sobre todo en relación con su previsión específica de un plan de gestión ambiental sobre depuración de aguas residuales), debiendo estudiarse sus interrelaciones o, inclusive, la integración de algunas de sus determinaciones dentro de los planes previstos en este Anteproyecto, en relación con los mandatos de la Ley de Medio Ambiente. A estos objetivos se refiere el CES en su Dictamen (Antecedente Tercero).

III. La Entidad Regional de Saneamiento y Depuración. Régimen jurídico.

El Anteproyecto prevé la creación de una empresa pública regional (en la modalidad de entidad de derecho público) de las previstas en el artículo 71 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia (en adelante Ley 1/1988). Este Consejo Jurídico ya se pronunció en su Dictamen número 32/98, de 5 de octubre, sobre la necesidad de una regulación actualizada de los organismos públicos regionales (Administración Institucional) en el ámbito de la Región de Murcia por la incidencia que ha tenido la regulación contenida en la Ley 6/1997 (LOFAGE) en el desarrollo autonómico sobre los Organismos Autónomos de carácter comercial y financiero y, particularmente, por la nueva regulación que distingue a los Organismos Autónomos sujetos al Derecho Administrativo frente a las Entidades Empresariales sujetas al derecho privado.

No obstante, el régimen jurídico de las Empresas Públicas está definido por la referida Ley 1/1988, que señala que por la naturaleza de su actividad ajustan su actuación al derecho privado, salvo en las materias que les sea de aplicación la Ley 3/1990, de 5 de abril, de

Hacienda de la Región de Murcia; concretamente lo dispuesto en su capítulo IV, sobre normas especiales para los organismos autónomos de naturaleza comercial, industrial, financiera o análoga, y para las empresas públicas regionales. También son de aplicación las previsiones contenidas al respecto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Este régimen jurídico se detalla en el artículo 15 del Anteproyecto, si bien se realiza la observación de que resulta innecesaria la mención a la legislación reguladora del dominio público.
Asimismo, la regulación que se contiene ha de ser completada en relación con los aspectos relativos al personal de la Entidad, así como en cuanto a los órganos que la integran y que han de recogerse de forma diferenciada de conformidad con lo previsto en al artículo 72 de la Ley 1/1988. En cuanto al régimen de recursos, sólo se ha previsto las reclamaciones económicas respecto al canon de saneamiento, pero no se ha previsto el régimen de recursos administrativos de aquellas otras materias atribuidas que impliquen el ejercicio de potestades públicas.
Por último, señalar que ha de suprimirse la referencia, entre sus funciones, a la inspección e intervención en el destino de los fondos asignados a otras Administraciones Públicas, con el objeto de financiar actividades o inversiones previstas en la Ley (artículo 16, d), ya que de conformidad con lo previsto en la Ley 3/1990, corresponde a la función interventora la tarea de control que, para el caso de los entes públicos de la Comunidad Autónoma, se concreta en el control financiero (artículo 88 de la Ley 3/1990, modificado por la Ley 11/1998, de 28 de Diciembre).

IV. El canon de saneamiento.

Esta figura impositiva ha sido propuesta (y su establecimiento por las Comunidades Autónomas es condición "sine qua non" para la aplicación de las ayudas por parte del Estado) por el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales para cubrir, preferentemente, los costes de establecimiento y explotación de las plantas que se construyan en desarrollo del Plan; viene a gravar, según el mismo Plan, la contaminación producida en el agua que se vierte.
La regulación de este canon específico debía realizarse por las Comunidades Autónomas en el plazo de dos años desde la firma de los convenios bilaterales entre éstas y el Ministerio correspondiente, cuyo cómputo se inició para el convenio suscrito por nuestra Región, tras su publicación en el B.O.E de 5 de diciembre de 1995, habiéndose incumplido el plazo, en el ámbito de nuestra Región.
Sobre su categoría tributaria, la adscripción de este canon a los impuestos no es una cuestión pacífica en la doctrina; los motivos de su dificultad radican en que el cálculo de la detracción no se vincula a ninguna actividad administrativa consistente en un servicio de saneamiento y depuración, sino que se diseña en virtud del consumo del agua por parte del sujeto pasivo, a pesar de que el objetivo final no es otro que financiar el gasto correspondiente al tratamiento de aguas residuales. La Dirección General de Tributos los califica "de exacción parafiscal" y existe ya algún pronunciamiento de los Tribunales Superiores de Justicia (así la Sentencia de 27 de julio de 1998 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de TSJ de Baleares), concluyendo su naturaleza impositiva sobre el consumo del agua.
El Anteproyecto define el canon como un ingreso de derecho público de la Hacienda Pública Regional (artículo 12 de la Ley 3/1990) predicable de aquellos ingresos que participan de una naturaleza no bien perfilada y de dificil encaje en una categoría definida. Esta indefinición también se manifiesta en otras leyes autonómicas cuando se refieren a él como " un recurso tributario de la Hacienda autonómica", sobre el cual conviene hacer las siguientes precisiones:
1ª. La implantación de este canon (y de los restantes tributos ambientales) suscita unas series de cuestiones, algunas de las cuales van a ser esbozadas por este Consejo Jurídico:

a) El principio "quien contamina, paga" demanda que el presupuesto de hecho del tributo ambiental recaiga sobre operaciones contaminantes y que la cuantía del mismo se determine en virtud del perjuicio ambiental que producen. Sin embargo, esta cuantificación tiene una especial dificultad técnica (sobre todo para los usos domésticos), de ahí que las legislaciones autonómicas hayan acudido a estimaciones objetivas, conectando este tributo con el consumo del agua, lo que plantea su no acomodación plenamente al principio inspirador anteriormente citado. Sin embargo, para los usos industriales, la cuantía del canon de saneamiento debería realizarse en función del volumen de contaminación producido, que podría ser objeto de medición directa o, supletoriamente, por aplicación de criterios objetivos. El Anteproyecto no recoge expresamente la posibilidad de medición directa de la carga contaminante, por lo que debería concretarse un sistema con más precisión para determinar la base imponible respecto de estos usos (artículo 20.4), en atención a las razones que más adelante se expresan (principio de reserva de ley en materia tributaria).
b) La consecución del principio de capacidad económica (que integra el contenido de la justicia tributaria) no guarda relación con el consumo del agua doméstica (que es la forma que prevé el Anteproyecto para medir la producción de aguas residuales), al ser un consumo necesario para la existencia humana (el incremento del coste mensual para una unidad familiar que consuma 15 m3, sería de 490 pts., según los datos económicos de la memoria). Por lo que el ajuste de este tributo a los principios de justicia dependerá también de su articulación con los restantes elementos configuradores del tributo (exenciones, bonificaciones), como analizaremos en las observaciones al articulado.
c) También suscita la problemática de sus relaciones con otras figuras tributarias que se aplican a la contaminación, en concreto respecto al canon de vertido a cauce público y a otros cánones de contaminación, previstos en el artículo 45 de la Ley 1/1995. En general, el canon de vertidos se liquida a todos los vertidos a cauces públicos, tanto de aguas continentales como marítimas. A este respecto, no existe duplicidad de hechos imponibles, según la definición del canon de saneamiento que efectúa el Anteproyecto, ya que éste grava la producción de aguas residuales que viertan a una red municipal de saneamiento o sistema general de colectores públicos, mientras que el canon de vertido de aguas residuales (Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas) es un precio público de naturaleza no tributaria. En este sentido se ha pronunciado la precitada Sentencia de 27 de julio de 1998, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Baleares.
Sin embargo, habrá de tenerse en cuenta que la Ley de Aguas establece (artículo 105.4) que cuando el sujeto pasivo esté obligado a soportar otras cargas económicas que puedan ser establecidas por las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias para financiar planes o programas de depuración de aguas residuales, el Consejo del Agua determinará las deducciones anuales que deban realizarse en el canon de vertidos, y así se recoge en el Convenio suscrito entre la Comunidad Autónoma y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente para realización de actuaciones de protección y mejora de calidad de las aguas, en aplicación del canon de vertidos. En este último convenio se detalla que si la aplicación de este canon de saneamiento diera lugar a deducciones económicas, se revisaría el citado convenio. Este es el sentido en que se inserta la Disposición Adicional Primera del Anteproyecto.
d) Mayor dificultad plantea la compatibilidad de este canon con las tasas de vertidos recogidas en las ordenanzas municipales, que tienen por objeto los gastos de mantenimiento y explotación de las estaciones de depuración, en función del volumen de agua vertida. Por tanto, debe clarificarse la posible incompatibilidad, sin que se haya solventado plenamente esta problemática en el artículo 20.5 en relación con la Disposición Adicional Sexta.
2ª. También suscita la regulación de este canon el principio de reserva de ley en materia

tributaria, en la medida que el Anteproyecto convierte al reglamento en el verdadero artífice de la regulación. En efecto, este principio, de acuerdo con los criterios del Tribunal Constitucional, se extiende a la determinación de los elementos esenciales o configuradores del tributo. La colaboración del reglamento ha de desenvolverse con el objetivo de concretar parámetros legales previamente establecidos. Así, en relación con la base imponible (elemento esencial del tributo) se ha considerado que puede estar integrada por una pluralidad de factores de muy diversa naturaleza cuya fijación requiere, en ocasiones, complejas operaciones técnicas, lo que explica que el legislador remita a normas reglamentarias la concreta determinación (STC nº 221/1992, de 11 de diciembre). Si bien esta dificultad técnica concurre para la determinación de la base imponible de los usos no domésticos (artículo 24), sin embargo la remisión reglamentaria es excesivamente imprecisa. Esta misma imprecisión se manifiesta en la determinación de las tarifas, resultando paradójico que se establezca el principio de reserva de ley para la fijación transitoria de los componentes fijos y variables de la tarifa aplicable a los usos no domésticos hasta tanto se desarrollen reglamentariamente éstos (Diposición Adicional Cuarta), ya que si se considera un elemento determinante de la deuda tributaria, en los términos que establece el artículo 10 de la Ley General Tributaria, estos criterios han de contenerse en la Ley. Por otra parte, debe recogerse en el Anteproyecto de Ley el plazo de ingreso (artículo 21.3).

3ª. En cuanto a la gestión del canon, no queda garantizada su eficacia si se tiene en cuenta la distribución de competencias que contiene el Anteproyecto (la gestión recaudadora en periodo voluntario corresponde al Ente de creación, las sanciones a la Consejería competente en materia de tributos, la investigación y comprobación tributaria a la Comunidad Autónoma por sí o a través de la Entidad Regional, y la recaudación ejecutiva al órgano competente de la Consejería de Economía y Hacienda). Por otra parte es preciso resaltar que las propuestas de modificaciones legislativas en curso (así la reforma de la Ley de Aguas) van orientadas a que la gestión y recaudación de los cánones se transfiera a la Administración tributaria, que lo pondrá a disposición de los organismos que ostenten las competencias sustantivas.

SEXTA.- Observaciones de índole particular.

I. Exposición de Motivos.

Ya se ha señalado en la Segunda Consideración a la que nos remitimos, que el texto sometido a Dictamen no va precedido de su Exposición de Motivos.

II. Artículo 1. Objeto.

El primer párrafo de este precepto se refiere al objeto del Anteproyecto, que consiste en "garantizar una actuación coordinada y eficaz de las distintas Administraciones Públicas en materia de saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas en el ámbito territorial de la Región de Murcia", para, a continuación, señalar que se entienden comprendidas en su ámbito tanto la realización de obras de construcción de instalaciones públicas de depuración (procedentes de las redes de titularidad local), como de colectores generales (que unan las referidas redes de alcantarillado a dichas instalaciones de depuración), y la gestión y explotación de las instalaciones públicas de saneamiento y depuración de aguas residuales procedentes de las redes de alcantarillado de titularidad municipal.

La coordinación constituye un principio general que ha de regir las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas, y la eficiencia ha de inspirar su actuación, según lo previsto en el artículo 3 de la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Sin embargo, la coordinación es una forma de actuar para conseguir un fin, de ahí que el artículo 1 del Anteproyecto deba ser redactado de manera que recoja el objeto de esta norma, sin perjuicio de referirse también a este principio, que ha de inspirar las actuaciones entre la Administración Autonómica y Local.

El ámbito de aplicación es el saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas que, de acuerdo con la Directiva Comunitaria 91/271/CEE, de 21 de mayo, se extiende a las aguas residuales domésticas o la mezcla de las mismas con aguas residuales industriales y/o aguas de correntía pluvial.

III. Artículo 2. Interés comunitario.

El artículo 2 recoge como actuaciones de interés comunitario la planificación, construcción, gestión, conservación y explotación de las obras e instalaciones que se encuentran comprendidas en el ámbito de esta Ley.

La denominación de "interés comunitario" (utilizada por la legislación valenciana y, en concreto, por su Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable) procede del campo urbanístico y de la ordenación del territorio y engloba aquellas actuaciones productivas y terciarias, en suelo no urbanizable, que requieren una previa declaración por parte de la Administración Autonómica, tratándose de una especie de planeamiento puntual, dando contenido a un interés público concreto.

En el ámbito de nuestra Región, se dispone de una figura propia de ordenación del territorio, como son las actuaciones de interés regional previstas en la Ley 4/1992, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, en concreto, su artículo 30. Por tanto, la denominación de "interés comunitario" debe sustituirse por la de "interés regional" que, además de responder a denominaciones utilizadas en nuestra legislación, se diferencia de la competencia estatal para las actuaciones de "interés general".

IV. Artículo 3. Competencias de la Comunidad Autónoma.

El artículo contiene un listado de competencias de la Comunidad Autónoma en esta materia (debe precisarse que son competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma o Administración Regional), sobre las que se efectúan las siguientes observaciones:

1ª) El apartado a) se refiere a la competencia en materia de planificación, a la que debería añadirse la expresión "regional" para delimitar competencias frente a la planificación municipal.

2ª) El apartado b) recoge como competencia autonómica la aprobación definitiva de los planes y proyectos de ejecución de obras.

El alcance de esta competencia no está claro, por lo que debería redactarse teniendo en cuenta: a) Si se refiere a los planes y proyectos redactados por los Ayuntamientos, tendría que figurar en el artículo 4 la competencia para aprobar previa o inicialmente, y no solamente la de redacción; b) Si se refiere a los planes regionales (ya citados en el apartado anterior), la aprobación no es sólo definitiva; c) ¿Incluye también la aprobación definitiva de los proyectos de iniciativa privada?; y, d) Completaría la redacción si se añadiera la materia sobre la que versan los planes y proyectos de ejecución de obras que no es otra, que la depuración y el saneamiento.

3ª) El apartado d) se refiere a "*la elaboración de proyectos, ejecución y titularidad de obras y explotación de las instalaciones y servicios que promueva directamente..."* La expresión "y titularidad de obras" no hace relación a una competencia (además de reiterarse la conjunción "y"), por lo que debe figurar en otro apartado.

4ª) No se recoge la competencia para la gestión del canon de saneamiento, aunque se realice a través de la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración (artículo 29 del Anteproyecto). Debe, por tanto, completarse.

5ª) El apartado e) recoge las competencias en materia de control de vertidos a los sistemas de colectores generales, estableciendo las limitaciones de caudal y contaminación en función de las características de la red y de las instalaciones de tratamiento, si bien esta competencia no tiene traducción en un régimen sancionador propio, teniendo en cuenta que no se contempla en la Ley 1/1995 (ni en el Decreto de desarrollo por el que se establecen condiciones de

vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado). Este aspecto se regula de forma incompleta.
6ª) Completaría esta relación tasada de competencias un apartado genérico que englobara cualquier otra competencia que atribuyera el ordenamiento jurídico.

V. Artículo 4. Competencias de las Entidades Locales.

La referencia que se efectúa en el apartado 2.a), a los planes de ordenación urbana (referidos al Plan General de Ordenación Urbana) debería adoptar una denominación más genérica que englobara otro tipo de instrumentos (en la actualidad hay municipios que disponen de Normas Subsidiarias de Planeamiento); inclusive, en atención a la denominación que pudieran realizar las leyes urbanísticas, debiera sustituirse por la expresión "instrumentos de planeamiento municipal".

VI. Artículo 5. Relaciones interadministrativas.

Bajo esta denominación se engloban dos aspectos, uno relativo a las relaciones interadministrativas, y otro a las relaciones entre la planificación del saneamiento y depuración con la planificación territorial y urbanística. Ya se ha señalado en las consideraciones generales cuáles son las relaciones entre el planeamiento sectorial, cuya creación se prevé en este Anteproyecto, y los instrumentos de ordenación del territorio y medioambientales.
El apartado 4 de este artículo se refiere a un posible conflicto entre las disposiciones de un Plan General y Especial (de saneamiento) con un instrumento de planeamiento territorial y urbanístico y su remisión al procedimiento previsto en el artículo 44 de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. Sin embargo, dicho precepto se aplica a unos supuestos concretos de resolución de conflictos, como veremos a continuación, y no respecto de relaciones entre los distintos planes. En efecto, señala: " *Los conflictos que pudieran plantearse entre las previsiones del planeamiento, las directrices de ordenación del territorio y los programas de actuación territorial y los proyectos de obras promovidos por organismos y entidades de derecho público de cualquier ámbito, se resolverán con arreglo al procedimiento del artículo 180 de la Ley del Suelo, adoptando la decisión definitiva el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia".* El artículo 180 de la Ley del Suelo de 1976 (sustituido por el 244, apartados 2, 3 y 4 del T.R. de 1992, declarado constitucional) es de aplicación a los supuestos de proyectos de excepcional interés público en caso de disconformidad con el planeamiento urbanístico. Su precepto análogo para los proyectos promovidos por las Entidades de Derecho Público en la Comunidad Autónoma se encuentra en el artículo 2 de la Ley 10/1995, de 24 de abril, de Modificación de las Atribuciones de los Órganos de la Comunidad Autónoma en Materia de Urbanismo.
Por lo tanto, este precepto sería de aplicación a los supuestos de conflicto entre las actuaciones previstas en los Planes Sectoriales de saneamiento y el planeamiento urbanístico. También debería suprimirse la referencia concreta al artículo y su sustitución por los mecanismos previstos en la Ley de Ordenación del Territorio. Estas dos observaciones deben recogerse en el párrafo 4 de este artículo del Anteproyecto.
En cuanto a las relaciones entre estos planes y los urbanísticos, si se considerara la naturaleza del Plan General de Saneamiento como Directrices (de carácter sectorial), como señaló anteriormente este Consejo, su aprobación tendría como efecto la adaptación del planeamiento municipal, tal como se establece en el artículo 19 de la Ley regional 4/1992, debiendo recogerse dicho efecto en un párrafo de este artículo. También, si se considerara a este instrumento de depuración y saneamiento como Directrices, no se podrían plantear conflictos entre instrumentos (de ordenación del territorio) de la misma naturaleza y rango jerárquico, dado que el instrumento posterior modifica al anterior. Desde luego, si se mantuviera la equiparación de la naturaleza del Plan Regional de Saneamiento y Depuración con los

Programas de Actuación Territorial, no podría tener prevalencia sobre unas Directrices.
Finalmente reseñar que el apartado 5 de este artículo recoge la necesidad de notificar a la Consejería competente en materia de saneamiento y depuración la apertura del trámite de información pública de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, al objeto de adecuar sus previsiones a los instrumentos de saneamiento y depuración. Sin embargo, al prever el apartado siguiente (6) la necesidad de someter estos planes urbanísticos y territoriales a informe previo de la Consejería referida (antes de la aprobación definitiva) carece de sentido el trámite previsto en el apartado 5 (notificar la apertura de la exposición pública), puesto que va a someterse el expediente a informe.

VII. Artículo 7. Plan General de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales.

Se trasladan a este artículo las observaciones recogidas en las consideraciones generales sobre la necesidad de modificar la terminología urbanística de Plan General -utilizada para distinguir los instrumentos de planeamiento integral de un municipio- como la inadecuación de atribuir a este Plan la naturaleza de Programa de Actuación, ya que participa también de la naturaleza de Directrices.

Los objetivos del Plan de Saneamiento y Depuración se circunscriben a la implantación, financiación, gestión y explotación de las infraestructuras de saneamiento. Sin embargo no se contemplan entre estos otras competencias atribuidas a la Administración Regional por este Anteproyecto (en relación con los vertidos a los sistemas de colectores), como son el establecimiento de las limitaciones de caudal y contaminación en función de las características de la red y de las instalaciones de tratamiento. También, desde un punto de vista de integración de las políticas medioambientales, podría desarrollar determinadas previsiones de la Ley 1/1995 para los planes de protección del medio ambiente, en relación con los aspectos de depuración.

VIII. Artículo 8. Elaboración.

En este precepto se contempla el sometimiento a informe preceptivo de tres Consejos Asesores (Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo, y del Agua) así como la apertura al trámite de información pública y el sometimiento a informe de las Entidades Locales.

Debería clarificarse la sucesión de estos trámites, buscando su simultaneidad para conseguir una mayor agilidad procedimental (artículo 3 de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero). Podrían coincidir todos, tras la aprobación inicial del Plan, de manera que, una vez aprobado inicialmente, se realizaran en la misma fase las siguientes actuaciones: sometimiento a información pública, solicitud de informes a los distintos Consejos y a las Entidades Locales. Pero, en cualquier caso, para eliminar dudas se debe precisar si se trata de actuaciones simultáneas.

IX. Artículo 9. Aprobación definitiva y revisión.

Debe recogerse la forma que revista la decisión por la que el Consejo de Gobierno aprueba el Plan que, al tener naturaleza de instrumento de ordenación del territorio, adoptaría la forma de Decreto (el artículo 35.5 de la Ley de Ordenación y Protección del Territorio).

X. Artículos 10 y 11. Sobre Planes Especiales de Saneamiento y Depuración, y su elaboración, aprobación y revisión.

Deben tenerse en cuenta las observaciones realizadas con anterioridad acerca de la necesidad de suprimir la terminología urbanística de ese tipo de planes para distinguirlos de los previstos en la Legislación Urbanística, cuya tramitación es de competencia municipal (a modo de ejemplo, incluso los planes especiales previstos en las leyes sectoriales estatales, como la Ley de Puertos del Estado, la competencia para su tramitación corresponde a los Ayuntamientos, reservándose la Administración estatal un informe preceptivo y vinculante).

Las soluciones pueden ser diversas, desde la indicada por el representante de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas en el Consejo Asesor Regional de Medio Ambiente, en el sentido de configurarlos como Programas de Actuación Territorial (en desarrollo de las Directrices), de acuerdo con la legislación vigente en materia de ordenación del territorio, o conformarlos como planes sectoriales, denominados por otras legislaciones autonómicas, como "Planes de zona de saneamiento y depuración".
En relación con estos Planes se señala que serán aprobados definitivamente por la Consejería competente en materia de saneamiento y depuración, pero no se recoge expresamente la aprobación inicial (artículo 11.1). Se reitera aquí la observación sobre la simultaneidad de trámites en el procedimiento.
La revisión del Plan General de Saneamiento, en relación con los Planes Especiales, supondría la necesidad de su "adaptación", y no de su "revisión", lo que aconseja la sustitución de términos indicada.

XI. Artículo 12. Obras.

Este precepto (cuestionado por algún informe) se refiere a que las obras e instalaciones previstas en esta Ley, por constituir infraestructuras de interés de la Comunidad Autónoma, no estarán sometidas a la obtención de licencia municipal. La adecuación entre las obras y el planeamiento urbanístico se verificará conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística.
Preceptos análogos se han incluido en otras Leyes de Saneamiento (Ley 2/1992, de 26 de mayo, de la Comunidad Valenciana) o en otras leyes autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo, en las que se excluyen las obras de interés regional del trámite de otorgamiento de licencia municipal, que se sustituye por una puesta en conocimiento del proyecto para que manifieste su conformidad el Ayuntamiento (ejemplo, la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Autónoma de la Rioja).
Esta norma se justifica en una jurisprudencia consolidada conforme a la cual las grandes obras públicas o infraestructuras básicas (carreteras, puertos, etc.) de marcado interés público, no precisan de licencia municipal previa al subsumirse en el concepto de ordenación del territorio (Sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, de 18 de junio y 29 de mayo de 1997). A este respecto, las infraestructuras a que se refiere la Ley pueden afectar a diversos municipios y no deben quedar frustadas por una decisión de carácter local.
La expresión licencia municipal abarca tanto las de obra como las de uso y apertura, de acuerdo con lo señalado por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1997 ya citada), por lo que tampoco sea necesaria su especificación, sin perjuicio de que estén sometidas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, de conformidad con lo previsto en la Ley 1/1995, cuya competencia también radica en la Consejería proponente.

XII. Artículo 14. Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales.

Debe sustituirse la expresión contenida en el párrafo 1 "plena capacidad pública y privada", por la de plena capacidad de "obrar".
También, cuando se señala, a continuación, que "está sujeta al ordenamiento jurídico privado, sin perjuicio de lo establecido ..." deberá corregirse en el sentido de recoger "está sujeta al ordenamiento jurídico, conforme a lo establecido....".

XIII. Artículo 16. Funciones.

No se incluye entre sus funciones la realización de obras (y así se corrobora en el informe elaborado por la Dirección General del Agua en contestación al Dictamen emitido por el CES), lo cual carece de sentido con el esfuerzo que supone la creación de un ente de estas características. Al menos se debería prever, entre sus funciones, la posibilidad de ejecución de aquéllas que determine la Consejería competente.

Por otra parte, ya se señaló en las Consideraciones Generales que debía suprimirse la función recogida en el apartado d) sobre la intervención del destino de los fondos asignados a otras Administraciones.
En cuanto al apartado g) en el que se emplea el término "relación" de significación muy amplia, quedaría más definido si se sustituyera por cualquiera de éstos: "cumplimiento" o "ejecución".

XIV. Artículo 19. Disposición general.

Se señala de forma genérica que la Entidad de Saneamiento podrá contraer los créditos necesarios con Entidades oficiales o privadas, pudiendo dar a entender que se trata de una excepción al régimen general previsto en la Ley de Hacienda Regional que requiere: a) autorización mediante ley para la creación de nuevo endeudamiento; b) para el caso de la Administración Institucional es la Ley anual de Presupuestos la que establece el límite para cada ejercicio presupuestario. Por lo tanto, no se justifica en el expediente estas excepciones al régimen general, por lo que debería de reconducirse a la regulación que se establece en la citada Ley de Hacienda Regional, haciéndolo así constar en el articulado.

XV. Artículo 20. Canon de saneamiento.

Según la definición contenida en el Anteproyecto, el hecho imponible de este canon lo constituye *la producción de aguas residuales generadas por el metabolismo humano, la actividad doméstica, pecuaria, comercial o industrial, que realicen su vertido final a una red municipal de saneamiento o sistema general de colectores públicos.*
Debería adecuarse la definición del hecho imponible respecto a los distintos usos que generan la producción de aguas residuales a la tipología de la Directiva Comunitaria, de acuerdo con las observaciones que se recogen en los artículos 23 y 24 del Anteproyecto.
El párrafo 3 del artículo 20 hace referencia a que el canon será exigible desde la aprobación inicial del Plan General de Saneamiento. Esta regulación plantea las siguientes disfuncionalidades:
1ª. Si la entrada en vigor de este canon se supedita a la aprobación inicial del Plan (sería más lógico a su aprobación definitiva) debería recogerse en las disposiciones finales, ya que éstas han de contener las reglas sobre la entrada en vigor de la Ley.
2ª. No obstante, es necesario señalar la imprecisión de la entrada en vigor de este tributo, de acuerdo con las siguientes circunstancias:
a) Se establece que es exigible a partir de la aprobación inicial del Plan.
b) La cuantía de las primeras tarifas, así como la fecha de inicio de su exacción, se establecerán en la primera Ley de Acompañamiento de los Presupuestos correspondiente al ejercicio siguiente a aquél en el que la Ley entre en vigor.
c) Hasta que se desarrollen reglamentariamente los componentes fijos y variables de la tarifa aplicable a usos no domésticos, se establecerán, con carácter transitorio, en la ley de Acompañamiento que se apruebe con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley.

XVI. Artículo 22. Recursos y Reclamaciones.

En este artículo se contiene la regulación de las reclamaciones administrativas, por lo que el título debe adecuarse a éstas, sin perjuicio de la observación contenida en las consideraciones generales atinentes a la necesidad de regular también los recursos administrativos.

XVII. Artículos 23 y 24. Usos domésticos y no domésticos.

Las definiciones (usos domésticos e industriales) deben adecuarse a las contenidas en las disposiciones estatales que incoporan la Directiva Comunitaria (RDL 11/1995), ya que se dictan en ejercicio de la competencia básica estatal en materia de medio ambiente.
De acuerdo con el principio de reserva de ley tributaria expuesto en las observaciones generales de la Consideración Quinta, la remisión reglamentaria que se realiza es excesivamente imprecisa.

En el apartado 4 del artículo 24, debería sustituirse el término "podrá" por "deberá" ya que la previsión de primas para los usos no domésticos que cuenten con dispositivos de tratamiento previos eficaces, es un mecanismo incentivador que, por otra parte, se recoge como criterio para la determinación del canon en los usos no domésticos en el apartado 2, c) del mismo artículo.

XVIII. Artículo 25. Abastecimientos no medidos por contador.

Se remite a la previsión de "una fórmula o fórmulas que con este fin se establezcan". Debe especificarse que se establecerán mediante desarrollo reglamentario.

XIX. Artículo 26. Tarifa.

Además de las consideraciones sobre el principio de reserva ley que se contienen en las observaciones generales, es preciso tener en cuenta el problema que suscita este Anteproyecto en lo que concierne al cálculo de la tarifa, que puede variar en función de lo que establezca el Plan de Saneamiento, por lo que ni tan siquiera se recogen las tarifas del componente fijo en el propio Anteproyecto, lo que hubiera permitido conocer las consecuencias concretas de su aplicación, fundamentalmente en las economías domésticas. Lo anteriormente expresado justifica aún más que el presupuesto de la aplicación de este canon sea la aprobación definitiva del Plan Regional de Saneamiento y Depuración.

XX. Artículo 28. Exenciones.

El Anteproyecto recoge dos exenciones: la primera, relativa a los consumos de agua efectuados para sofocar incendios o para regar parques o jardines públicos; la segunda, la alimentación de agua a las fuentes públicas ornamentales. Si bien es verdad que la exención tributaria en materia ambiental es compleja por la dificultad de ajustar su configuración jurídica a los principios de justicia que la informan -básicamente los principios de "quien contamina, paga" y capacidad económica-, debería completarse el Anteproyecto en el sentido de tener en cuenta exenciones conectadas con el principio de un mínimo ambiental o las que se realicen en un determinado espacio geográfico, caracterizado por una escasa actividad contaminante (así, la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de la Comunidad Valenciana prevé la exención de determinadas aglomeraciones de escasa población) e, inclusive, caben exenciones basadas en el principio de capacidad económica como un límite negativo. En este sentido, no como exención, pero sí como un supuesto de bonificación, la Ley 9/1991, reguladora del canon de saneamiento en la Comunidad Balear establece la bonificación del 75% de la cuota fija correspondiente a viviendas, cuando el contribuyente no disponga de ingresos anuales atribuibles a la unidad familiar superiores al salario mínimo interprofesional, multiplicado por el coeficiente 1,25.

XXI. Artículo 30. Infracciones y Sanciones.

La regulación que se contiene es incompleta y, como ha señalado la Dirección General de Tributos, en su informe de 23 de julio de 1998, en la medida que las infracciones recogidas se encuentran ya tipificadas en la Ley General Tributaria, es más acertado remitirse a ella.

SÉPTIMA.- Correcciones.

Se han observado las que se indican, aconsejando:

- Unificar la denominación de instalaciones públicas de depuración (artículo 1, a), ya que sigue figurando en el artículo 16, a) la denominación de sistemas públicos de depuración.

- Suprimir el término "vigente" del artículo 4. 1, a) por resultar obvio.

- Especificar los artículos concretos a los que se remite el artículo 6,2.

- Mejorar la redacción del apartado 1 del artículo 14, en cuanto a la frase "como Entidad.... (se puede sustituir por la expresión "con la modalidad de Entidad.....).

OCTAVA.- Consideración Final.

Este Anteproyecto de Ley cumple los requisitos mínimos para implantar un figura tributaria

medioambiental en el ámbito de la Región, cuya previsión es urgente e indispensable en los aspectos de financiación de los sistemas de saneamiento y depuración, ya que la Administración Regional se comprometió a su implantación a finales del año 1997. Presupuesto indispensable para la puesta en marcha de este canon es la aprobación definitiva del Plan Regional de Saneamiento y Depuración.

Por el tiempo transcurrido resultan insuficientes los objetivos propuestos en el Anteproyecto, teniendo en cuenta que no incorpora determinados presupuestos de la Directiva Comunitaria, lo que podría motivar el incumplimiento de ésta para determinadas aglomeraciones (para el 31 de diciembre del año 2.000). También desde esta perspectiva resulta urgente la aprobación del citado Plan Regional, al que se pospone el cumplimiento de la normativa comunitaria.

Los instrumentos sectoriales de planificación que se prevén presentan problemas de articulación con los de ordenación del territorio, con los de planeamiento urbanístico y con la planificación ambiental.

También han de recogerse las competencias municipales en la aprobación de proyectos y planes (de acuerdo con la planificación regional).

En relación con la configuración de la Entidad de Saneamiento Regional debe completarse su régimen con los aspectos de personal, distinción entre los distintos órganos en los que se estructura y régimen de recursos. La distribución de competencias en relación con la gestión y recaudación del canon puede poner en riesgo su eficacia.

El nuevo tributo regional que grava el vertido de aguas residuales plantea ciertos problemas de compatibilidad con otros tributos locales que no quedan resueltos en el Anteproyecto de Ley**.** Por otra parte, la regulación del canon pende en exceso de su desarrollo reglamentario, siendo esta remisión reglamentaria imprecisa en determinados elementos esenciales del tributo. Para adecuarlo al principio de capacidad económica, debería completarse el texto con el régimen de bonificaciones.

El régimen sancionador ha de remitirse a la Ley General Tributaria.

Por último, señalar que pueden plantearse problemas para la exigibilidad de este tributo en la medida que su entrada en vigor depende de diversos desarrollos (de la aprobación inicial del Plan Regional de Saneamiento y Depuración, de las tarifas que ha de contener la Ley de Acompañamiento de la Ley de Presupuestos, de la fijación de los componentes fijos y variables de los usos industriales por la citada Ley y restantes desarrollos reglamentarios previstos) que podrían no ser simultáneos ni inmediatamente sucesivos en el tiempo.

A la vista de las anteriores Consideraciones, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Anteproyecto de Ley reúne los requisitos mínimos para la implantación en el ámbito regional de la nueva figura impositiva (canon de saneamiento), constituyendo un presupuesto indispensable para la obtención por la Administración Regional de las Ayudas Estatales previstas en el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración. No obstante, sus objetivos se consideran insuficientes, por el tiempo transcurrido para su aprobación, en razón a lo expresado en la Consideración Sexta.

Es urgente la aprobación del Plan Regional de Saneamiento y Depuración, al que se difiere el cumplimiento de la Directiva Comunitaria.

SEGUNDA.- El texto del Anteproyecto, como resultado del procedimiento de elaboración, ha de ser completado y modificado en todas aquellas sugerencias que vengan a mejorar y completar su articulado (incluidas las observaciones que se recogen en el presente Dictamen) por la repercusión social, económica y medioambiental de esta Ley. Es aconsejable que la regulación del canon de saneamiento se realice una vez aprobado definitivamente el Plan Regional de Saneamiento y Depuración.

Asímismo, ha de completarse el Anteproyecto con la Exposición de Motivos, y el expediente con el Informe del Consejo Asesor Regional del Agua (Segunda Consideración).

TERCERA.- Se consideran de carácter esencial las siguientes Observaciones:

A) De índole general respecto al conjunto normativo.

- La realizada en relación con la adecuación del título a su contenido y con el cumplimiento de lo establecido en la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

- Las realizadas sobre la terminología utilizada para los instrumentos de planificación sectorial, su naturaleza y sus relaciones con los instrumentos de ordenación del territorio y la planificación ambiental (Consideración Quinta, apartado II).

- La realizada sobre las competencias municipales en la aprobación de proyectos y planes (Consideración Cuarta).

- Las realizadas sobre las bases de organización y funcionamiento de la Entidad Regional de Saneamiento (Consideración Quinta, apartado III).

- Las realizadas sobre el principio de reserva legal en materia tributaria, en relación con la determinación de la base imponible para los usos industriales y fijación de tarifas, la compatibilidad del canon de saneamiento con determinados tributos locales y la determinación en el Anteproyecto del plazo de ingreso (Consideración Quinta, apartado IV, 2ª).

B) De índole particular.

- Artículo 1, en cuanto a la observación realizada sobre el objeto de la Ley.

- Artículo 2, sobre la denominación de las obras de carácter regional.

- Artículo 3, sobre competencias de la Comunidad Autónoma.

- Artículo 5, sobre relaciones interadministrativas.

- Artículo 8, sobre elaboración del Plan Regional de Saneamiento y Depuración.

- Artículo 9, sobre aprobación definitiva.

- Artículos 10 y 11, sobre Planes Especiales de Saneamiento y Depuración.

- Artículo 16, la observación realizada de supresión del apartado d) sobre intervención del destino de los fondos asignados a otras Administraciones.

- Artículo 19, sobre los requisitos para la concertación de créditos.

- Artículo 20, sobre el canon de saneamiento.

- Artículos 23 y 24, sobre la adecuación a la definición de usos de la normativa básica estatal.

- Artículo 28, sobre exenciones.

- Artículo 30, sobre infracciones.

CUARTA.- Las demás observaciones expresadas en el Dictamen contribuyen a su mejora y congruencia con el ordenamiento en que se inserta.

No obstante, V.E. resolverá.