



## ANTECEDENTES

**PRIMERO.**- El primer borrador del Proyecto que consta en el expediente está datado en septiembre de 2000, y acompañado de una memoria de secretaría, de una ficha que refleja sus datos esenciales y de una memoria económica que evalúa en 1.171.970 euros (195 millones de pesetas) el presupuesto del primer ejercicio en que funcione la Entidad de Saneamiento y Depuración, beneficiaria del canon regulado; también especifica algunos datos estimativos sobre la cuenta de explotación del citado canon, cuya recaudación evalúa en 21 millones de euros aproximadamente (3.500 millones de pesetas), de lo que extrae una cuota fija del canon de 24,04 euros para los usos domésticos y 72,12 para los restantes, así como una cuota variable de 0,18 euros por metro cúbico para el consumo doméstico y 0,23 para el no doméstico.

**SEGUNDO.**- Sometido el citado borrador a informe del Servicio Jurídico de la Consejería proponente, fue evauciado en noviembre de 2000 observando, en cuanto a los aspectos formales, que la documentación que acompaña al Proyecto carece de firma y, en cuanto al aspecto material, la necesidad de introducir diversas puntualizaciones, para finalizar afirmando que la elevación del Proyecto al Consejo de Gobierno corresponde conjuntamente a las Consejerías de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, y de Economía y Hacienda, por ostentar ambas competencias sobre la materia regulada.

**TERCERO.**- Confeccionado un segundo borrador, ya en enero de 2001, mejorado con las sugerencias del informe anterior, fue sometido, entre abril y junio de ese año, al conocimiento de las Consejerías de la Administración regional, Federación de Municipios y Ministerio de Medio Ambiente, resultando de ello observaciones de: a) la Consejería de Economía y Hacienda, formuladas por la Intervención General, todas ellas de mejora técnica del texto; b) el Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz, que advierte cuestiones de carácter técnico, referidas principalmente a los vertidos no domésticos; c) el Ayuntamiento de Campos del Río, que alude a las que considera cargas para los municipios derivadas de la gestión del canon.

**QUINTO.**- El Consejo Asesor de Medio Ambiente, consultado en sesión celebrada el día 11 de junio de 2001, aprobó el Proyecto por mayoría de los asistentes, con la abstención de los representantes de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, de la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales y de COAG-IR. En el curso de la deliberación se hizo constar, a pregunta formulada por el representante del CEBAS, que el coste del metro cúbico para las viviendas "está sin determinar". En sesión celebrada el 17 de septiembre de 2001, el Consejo Asesor Regional del Agua emitió por unanimidad informe favorable al Proyecto.

**SEXTO.**- El Proyecto fue sometido al preceptivo Dictamen del Consejo Económico y Social, que lo emitió el 26 de octubre de 2001 concluyendo que el canon es fundamental para la protección medioambiental en materia de vertidos, indicando además:

a) El impacto del canon en la actividad socioeconómica puede ser muy notable. No obstante el Consejo Económico y Social no ha podido valorar el alcance en ese ámbito de la implantación del canon de saneamiento porque: 1) hay parámetros en la determinación de la base imponible

por estimación objetiva cuya elección no se ha argumentado; 2) el expediente no incorpora el procedimiento para la determinación del coeficiente corrector; 3) se desconoce el intervalo, siquiera aproximado, sobre el que pudieran situarse las tarifas; 4) "de manera singular se echa en falta una Memoria Económica detallada que analice los gastos previsionales de la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración y, por tanto, de los ingresos mínimos que será preciso recaudar, así como una simulación del impacto potencial en los costes de explotación en diferentes tipos de empresas representativas del tejido productivo regional y sobre el gasto familiar a partir de un modelo de economía doméstica".

b) Es conveniente extremar las medidas para evitar posibles situaciones de doble imposición local y autonómica.

c) Deberían establecerse los criterios e importes mínimos y máximos de las indemnizaciones a favor de entidades suministradoras en compensación a los gastos que generarán las obligaciones que comporta su actuación como sustitutos del contribuyente.

**SÉPTIMO.**- Consta un documento de modificaciones efectuadas en el texto a resultas de los anteriores informes (noviembre de 2001), tras lo cual se recabó el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, emitido el 21 de diciembre de 2001, que observa, en síntesis, lo siguiente: se ha omitido el informe de la Dirección General de Tributos; la iniciativa normativa debió ser promovida por la Consejería de Economía y Hacienda; finalmente advierte ciertas extralimitaciones respecto a la Ley 3/2000.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo.

**SEGUNDA.- Sobre el procedimiento y el expediente que lo materializa.**

### I. Procedimiento.

A) Aunque no se hace cita expresa de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el procedimiento ha seguido los trámites por ella señalados, constando los estudios e informes previos explicativos del contenido de la propuesta normativa y que se han evacuado las consultas preceptivas que el ordenamiento establece, tanto para la participación de los ciudadanos afectados, cuya opinión ha emitido el Consejo Económico y Social, como en el orden interadministrativo, resultando de todo ello la integración formal del procedimiento. La aludida composición formal del procedimiento, siendo necesaria, no es, sin embargo, suficiente, porque se ha de procurar la finalidad última del mismo, que es servir de medio para alcanzar una decisión final lo más acertada y oportuna posible, y, para ello, los trámites deben evadirse con todo su sentido material, de modo que el órgano que haya de emitir su dictamen pueda pronunciarse sobre cuantas cuestiones de las a él sometidas se encuentren en su ámbito competencial, observación que procede destacar respecto a lo manifestado por el Consejo Económico y Social sobre la imposibilidad de valorar el impacto socioeconómico del canon debido a la ausencia de información. La Ley 3/1993, de 16 de julio, reguladora del citado Consejo, lo configura como órgano consultivo y de participación en materia económica y social, debiendo ser consultado preceptivamente, entre otros supuestos, en los proyectos de decretos de ámbito económico y social (art. 5, a). En el caso de la propuesta reglamentaria sometida a nuestro Dictamen, se advierte que la consulta elevada en su día al Consejo Económico y Social no le ha permitido ejercer la función legalmente asignada, puesto que no ha podido valorar, en el ámbito de familias y empresas, el alcance de la implantación del canon. Tal es como afirmar que el procedimiento carece de una parte muy sustancial de la opinión de los agentes

económicos y sociales cuya participación se canaliza a través del citado Consejo (art. 2.2 Ley 3/1993), lo que constituye una irregularidad procedural que se debiera subsanar.

Se aprecia la ausencia del preceptivo informe del Consejo Regional de Cooperación Local, creado por Ley 9/1994, de 30 de diciembre. En efecto, su artículo 3.1,a) señala que es función del citado órgano consultivo la emisión de informes sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto reguladores de los distintos sectores de la acción pública de la Administración regional que afecten al ámbito de competencias de la Administración local.

Resulta evidente que el Proyecto de Decreto a que se refiere este Dictamen regula un sector de la acción pública de la Administración regional que afecta al ámbito de competencias de la Administración local.

Advertida la ausencia del citado informe, hay que dejar constancia también de que las Corporaciones Locales han podido expresar su opinión a través de la Federación de Municipios, cauce éste no idóneo para cumplimentar el trámite de audiencia exigido por la citada Ley 9/1994.

B) El Proyecto, debido a su objeto, tiene un marcado carácter técnico no sólo desde el punto de vista tributario, sino también desde la óptica de los procedimientos industriales para la obtención o suministro de agua y de los sistemas químicos para fijar la carga contaminante que sirve, en ocasiones, de elemento determinante de la deuda tributaria; así, por ejemplo, los artículos 8, 23.4, 24, 27, y de manera especial los Anexos I y II. Esa penetración de los conceptos técnicos en la regulación reglamentaria (que reconoce abiertamente el penúltimo párrafo del Preámbulo) no se encuentra explicada en el expediente, al que no se ha unido informe alguno aclaratorio de las opciones elegidas y de su influencia sobre el objetivo tributario que es el contenido primordial del Proyecto: el cálculo de la base imponible en función de la carga contaminante y la financiación de las actividades de saneamiento y depuración. De entre los diversos estudios previos para garantizar el acierto del texto (art. 24.1, b), Ley 50/97) el técnico resulta imprescindible, careciendo en la actualidad el expediente de explicación razonada sobre las opciones elegidas.

C) Se ha afirmado en el curso de la instrucción (Servicio Jurídico de la Consejería) que la elevación al Consejo de Gobierno de la propuesta normativa es una competencia conjunta de las Consejerías de Economía y Hacienda y de la de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, y también que es una competencia que corresponde sólo a la primera (Dirección de los Servicios Jurídicos). Partiendo de que la Ley 3/2000 atribuye la gestión del canon y el producto de su recaudación a la Entidad de Saneamiento y Depuración, adscrita a la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente (arts. 15, 20 y 31), es coherente admitir que ésta goce de la capacidad precisa para promover el procedimiento de elaboración del reglamento, teniendo en cuenta, además, que el artículo 14.1 de la citada Ley 3/2000 indica que, en las materias por ella reguladas, la actuación de la Comunidad Autónoma se llevará a cabo a través de la Consejería que tenga atribuidas las competencias sobre saneamiento y depuración. Pero sentado ello, también debe admitirse abiertamente que, según el artículo 9,a) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de 2 de diciembre de 1999 (TRLH, en adelante), compete al Consejero de Economía y Hacienda proponer al Consejo de Gobierno las disposiciones que éste deba aprobar en el ámbito de materias hacendísticas, una de las cuales es la regulación de los impuestos propios, como el canon de saneamiento (arts. 22.1 Ley 3/2000 y 12 TRLH).

Pero, a mayor abundamiento, aludiendo a lo observado por la Dirección de los Servicios Jurídicos sobre la necesidad de que emita informe la Dirección General de Tributos, tanto el Decreto 60/1996, de 2 de agosto, como el 33/2001, de 27 de abril, ambos de estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, indican que compete a la citada Dirección General la propuesta normativa en materia de tributos propios (arts. 12.1,b) y 35.1,b),

respectivamente).

De todo ello se infiere que también la Consejería de Economía y Hacienda debe hacer suya la iniciativa normativa promovida por la de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, y asumir su competencia para elevarla ambas, de manera conjunta, al Consejo de Gobierno.

## II. Expediente.

Los artículos 46 y 47 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo especifican los requisitos que ha de reunir el expediente que acompañe a la consulta, facultando al Consejo para solicitar al órgano consultante que subsane las posibles deficiencias, facultad que se ejercitó mediante el Acuerdo 4/02 porque se había advertido que el expediente carecía de "índice de documentos, extracto de secretaría, compulsa y paginación, no constando autorizada la propuesta definitiva que se somete a Dictamen".

Con posterioridad se han subsanado parcialmente dichas deficiencias, pero no en su totalidad, porque la copia remitida sigue sin compulsar y la propuesta de disposición que se dice definitiva no está autorizada por órgano alguno. Además de ello, el propio Servicio Jurídico de la Consejería advirtió, en su temprano informe de noviembre de 2000, que determinados documentos del expediente carecían de firma (memoria económica, cuenta de explotación del canon y ficha del proyecto), situación que se mantiene al día de la fecha.

No considera el Consejo que tal práctica administrativa contribuya a la adecuada constancia del procedimiento del que el Proyecto trae causa, ni que ofrezca argumentos favorables al propio contenido reflejado en el expediente, pero, más allá incluso de las molestias -y posibles confusiones- que ocasiona un expediente mal compuesto, hemos de evidenciar que los requisitos aludidos habrían de subsanarse plenamente si hubiere la Administración de defender su disposición en sede contencioso-administrativa (art. 48.4 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

## TERCERA.- Sobre la habilitación formal, temporal y material del Proyecto.

### I. Habilitación formal.

La Disposición Final Primera de la Ley 3/2000 (redactada por la Ley 7/2000, de 29 de diciembre), en su párrafo primero, faculta al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones que sean necesarias para su desarrollo y ejecución, concretando el párrafo segundo que tal facultad comprende la de aprobar un Reglamento sobre régimen económico financiero y tributario del canon de saneamiento. De manera particular, los artículos 23.3 y 26.4 de dicha Ley contienen remisiones reglamentarias relativas al canon de saneamiento.

### II. Habilitación temporal.

El párrafo segundo de la citada Disposición Final Primera manda al Consejo de Gobierno que apruebe el reglamento sobre el canon referido "antes del 30 de junio de 2001", siendo necesario detenerse en examinar si el incumplimiento de tal plazo produce como efecto impedir el desarrollo reglamentario al que la Ley remite, privando al Consejo de Gobierno de la facultad expresamente conferida por haber caducado la habilitación.

De los términos en que está redactada la Disposición Final Primera en cuestión no parece que debe entenderse que el plazo concedido sea de caducidad, porque la verdadera habilitación para el desarrollo reglamentario se encuentra en el párrafo primero, siendo el segundo un deseo del legislador, específico y concreto, que no limita la facultad general previamente atribuida. En consecuencia, no deduciéndose otra cosa de la naturaleza del plazo y siendo las materias reguladas por el Proyecto de la competencia del Consejo de Gobierno, no cabe entender cancelada la potestad reglamentaria a pesar de no haberse respetado el plazo establecido (Dictamen del Consejo de Estado nº 49.214, de 8 de mayo de 1996, entre otros, y SSTS, Sala 3<sup>a</sup>, de 12 de enero de 1990 y 18 de julio de 1991).

### III. Habilitación material.

A la vista de las remisiones reglamentarias citadas, procede esclarecer si el contenido del Proyecto está dentro de los límites sustantivos propios de su carácter: los establecidos en la Ley. Está admitido con generalidad, por la doctrina y la jurisprudencia, que la reserva de ley tributaria que establece el artículo 31.3 CE es relativa, en el sentido de que si bien la ley debe regular los elementos esenciales de los tributos, el reglamento puede desarrollar ese régimen jurídico, explicitando reglas y aclarando conceptos enunciados en dicha ley. No obstante, el ámbito material vedado al reglamento en todo caso comprende la determinación del hecho imponible, del sujeto pasivo, de la base imponible, de las exenciones y bonificaciones y de la cuota tributaria, contenidos subsumidos en la reserva de ley a los que el reglamento sólo puede adicionar el régimen propio de la exacción, dentro del marco legal, en términos de subordinación y complementariedad (por todas, STC 185/1995).

En general, el Proyecto sometido a Dictamen cumple con tales determinaciones, apreciándose en su conjunto un desarrollo normativo respetuoso con los límites citados, no obstante lo cual merecen observación particular ciertos preceptos, que son objeto de la siguiente consideración.

#### **CUARTA.- Observaciones al Proyecto de Decreto.**

Se compone de un artículo, aprobatorio del Reglamento que se adjunta a continuación, 3 Disposiciones Adicionales y 2 Finales, que merecen las observaciones siguientes.

- **Artículo único.** El Reglamento se aprueba en desarrollo de lo previsto en el Capítulo IV de la Ley 3/2000, cuya Disposición Final Primera contiene, exclusivamente, el mandato dirigido al Consejo de Gobierno para realizar tal desarrollo. En tal sentido debiera variarse la redacción.
- **Disposiciones Adicionales.** Las dos primeras son una reiteración de lo establecido en las también Adicionales Tercera, Cuarta y Quinta de la Ley 3/2000, razón bastante por sí misma para no incluirlas aquí. En cuanto a la Tercera, implica considerar la entrada en vigor del Proyecto, aspecto que se examina seguidamente con ocasión del comentario a las Disposiciones Finales.

#### **- Disposiciones Finales.**

A) La primera establece que el Decreto "entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia", mandato cuestionable por su posible incompatibilidad con la Disposición Adicional Tercera de la Ley 3/2000 (redactada por la Ley 7/2000, de 29 de diciembre), cuyo apartado 1 indica que "la cuantía de las primeras tarifas del canon de saneamiento, así como la fecha de inicio de su exacción se establecerán por Ley". Como consecuencia de ello, las potestades administrativas cuyo ejercicio habilita el Reglamento no pueden ser realizadas, por lo que la entrada en vigor del Reglamento en su integridad, en cuanto se dirige a la exacción del canon, se opone a dicha prescripción legal.

Junto a ello ha de tenerse en cuenta que el hecho imponible del canon implica la existencia de instalaciones públicas de saneamiento y depuración, operativas y que cumplan los fines del Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, para lo cual se hace imprescindible la previa aprobación del Plan General de Saneamiento regulado por la tan repetida Ley 3/2000 (art.7 y concordantes) y la necesaria determinación, por norma con rango de ley -en este momento en tramitación parlamentaria-, de las aglomeraciones urbanas sujetas a dicho canon, con indicación de aquéllas en las que proceda aplicar la bonificación prevista en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 3/2000 (Disposición Adicional Tercera, apartado 2 de dicha Ley). Contemplando tales requisitos, resulta claro que el canon no puede exigirse hasta que los mismos se cumplan, y por eso mismo es contrario a ese entramado de condiciones que el Reglamento, en cuanto norma secundaria, entre plenamente en vigor con anterioridad al cumplimiento de los requerimientos legales.

Por ello, la entrada en vigor del Proyecto que se dictamina ha de deferirse a lo que determine la Ley a la que se refiere la Disposición Adicional Tercera de la Ley 3/2000, lo cual implica

adaptar a tal criterio la Disposición Final Primera del Proyecto y adecuar a ello lo preceptuado en la Adicional Tercera, para remitir la obligación que impone a una fecha concreta, la que más responda a las previsiones sobre aprobación del Plan General de Saneamiento.

B) La Disposición Final Segunda faculta al Consejero competente en materia de saneamiento y depuración para "dictar las normas necesarias para el desarrollo del presente Decreto, y en particular para aprobar los modelos de declaraciones, liquidaciones, y autoliquidaciones necesarios para la gestión del canon de saneamiento".

Ante determinaciones como la presente, el Consejo Jurídico viene reiterando que la atribución de potestad reglamentaria de segundo grado, es decir, de un reglamento a otro de rango inferior, puede admitirse pero con cautelas, provenientes éstas de que, estatutariamente, el titular de la potestad reglamentaria es el Consejo de Gobierno, y también de que la potestad reglamentaria de los Consejeros debe estar específicamente reconocida en norma con rango de Ley, como expresa el artículo 49, d) de la Ley 1/1988. Por ello, cuando por razones técnicas es necesario delimitar un ámbito normativo desde un reglamento a otro de menor rango, la derivación ha de realizarse con acotamiento expreso de los contenidos que se pretende remitir, especificando con claridad cuál es el contenido para el que se habilita, sin que ello pueda significar, además, alteración o vaciamiento de las facultades del verdadero titular de la potestad que, como ha quedado dicho, es el Consejo de Gobierno.

Pero, además, las habilitaciones reglamentarias de segundo grado no pueden contradecir a las de primer grado, es decir, a las ya establecidas por normas con rango de ley. Es necesario aquí recordar que, al abordar la competencia para elevar el presente Proyecto a Consejo de Gobierno, indicamos que, según el artículo 9,a) TRLH, compete al Consejero de Economía y Hacienda proponer al Consejo de Gobierno las disposiciones que éste deba aprobar en el ámbito de materias hacendísticas, una de las cuales es la regulación de los impuestos propios, como el canon de saneamiento (arts. 22.1 Ley 3/2000 y 12 TRLH). Ahora hay que añadir que dicho TRLH ya establece una potestad reglamentaria a favor del Consejero de Economía y Hacienda para "dictar las disposiciones (...) que procedan en el ámbito de las materias propias de esta Ley" (art. 9, g, TRLH), una de las cuales es, como ha quedado dicho, los impuestos propios, como es el canon según se desprende del artículo 22 de la Ley 3/2000. En consecuencia la potestad reglamentaria de segundo grado en materia tributaria corresponde al Consejero de Economía y Hacienda, según el TRLH, lo que impide a una norma reglamentaria como la presente deferirla de manera plena a otro Consejero, como pretende la Disposición Final Segunda del Proyecto. Debe recogerse, pues, la competencia conjunta de ambos.

## **QUINTA. - Observaciones al articulado del Reglamento.**

### **I. Capítulo I (arts. 1 a 9). Disposiciones generales y configuración del canon de saneamiento.**

Después de referirse al objeto de la norma en el artículo 1, regula, entre otros aspectos, las competencias para la gestión y recaudación del canon, el hecho imponible, el devengo y pago, y la base imponible, preceptos que aparecen con la suficiente cobertura legal, efectuando, en lo que a tales materias atañe, el desarrollo de concretos aspectos, mereciendo comentario especial los siguientes:

- Artículo 2. Bajo la denominación de "normativa" regula, en realidad, el sistema de prelación de fuentes por el que ha de regirse el canon. Ese contenido es impropio de una norma reglamentaria como la presente, que ya está limitada por las normas superiores, en especial por la Ley 3/2000, además de por la Ley General Tributaria (LGT) y la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (TRLH). Por otra parte, el contenido de los apartados a) y b) es inocuo, por cuanto se limita a reproducir una obviedad, cual es la primacía de la Ley 3/2000 sobre el propio reglamento, añadiendo en su apartado c) una regla de supletoriedad imprecisa y que, probablemente, pugna con lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la LPAC, en el

artículo 9 LGT y en el 2 TRLH. Por tales razones, debe suprimirse del Proyecto.

- Artículo 7.2 inciso final. Dentro de los supuestos de estimación directa de la base imponible introduce, además de los indicados por el artículo 22.4 de la Ley 3/2000, otro, consistente en que también procederá tal estimación directa en los supuestos referidos en el artículo 16 del Proyecto, es decir, una declaración del contribuyente titular de un aprovechamiento realizado por él directamente, si tal declaración es aceptada por la Entidad gestora (debiera decir comprobada de conformidad). Sin embargo, esa determinación reglamentaria es sistemáticamente inadecuada, por cuanto a través de la declaración referida en el citado artículo 16 puede llegarse a la estimación directa de la base imponible, si el aprovechamiento contase con contador, o a la estimación objetiva, si tal aparato de medida no existiese (art. 18.1 y 2 del Proyecto). Por tanto, este inciso no se encuadra técnicamente en un supuesto de estimación directa de la base imponible, razón por sí misma suficiente para su eliminación, pero, además, resulta contrario al artículo 22.4 de la Ley 3/2000, que admite la estimación directa cuando "el consumo se mida por contador u otros procedimientos de medida similares", y no en casos diferentes.

- Artículo 8. Estimación objetiva de la base imponible. Introduce los sistemas de determinación objetiva de la base imponible en las captaciones directas de agua que no tengan dispositivos de medida y, aunque tiene cobertura legal (arts. 22.4 y 27 Ley 3/2000), falta la justificación del procedimiento técnico elegido para realizar esa estimación.

## II. Capítulo II (arts. 10 a 15). Gestión del canon de saneamiento percibido por medio de entidades suministradoras.

- Artículo 11.1, c) inciso central. Tal inciso se refiere a que cierta documentación presentada ante la Administración tributaria por las entidades suministradoras, en su calidad de sustitutos de los contribuyentes, tendrá, en relación con éstos, "el carácter de declaración a los efectos previstos en el artículo 65 de la Ley General Tributaria". La posibilidad de que la declaración tributaria no sea realizada por el propio sujeto pasivo del tributo es irreconciliable con el artículo 102 LGT, pero, al margen de ello, el citado inciso entra en contradicción directa con el artículo 23.3 de la Ley 3/2000 en relación con el 32 LGT; el primero atribuye a las entidades suministradoras la condición de "sustitutos del contribuyente" y el segundo dice que tal sustituto "está obligado a cumplir las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria". Es decir, el sustituto es un sujeto pasivo que desplaza al contribuyente de la relación tributaria, ocupando su lugar, asegurándose la Ley, a través del mecanismo de la repercusión, de que el contribuyente va a ser quien finalmente sufrague el coste impositivo (art. 23.3 Ley 3/2000). Fuera de ese mecanismo de repercusión, la repetida Ley 3/2000 no ha establecido supuestos de responsabilidad de otras personas, por lo que no cabe acción administrativa directa frente al contribuyente para intentar el cobro de deuda. Por tales razones, el inciso se opone a los artículos 23.3 de la Ley 3/2000 y 32 LGT, por lo que es obligado concluir la necesidad de suprimirlo.

- Artículo 15. Indemnizaciones. Establece un régimen de indemnizaciones a favor de las entidades suministradoras de agua para compensar los gastos derivados de las obligaciones que legalmente asumen. El contenido ha sido discutido en la elaboración del texto, llegando a indicar la Dirección de los Servicios Jurídicos que tal régimen no parece oportuno, dada la consideración de sujeto pasivo que tiene el sustituto del contribuyente en la LGT (art. 32), mientras que el Consejo Económico y Social, por el contrario, estima razonable su establecimiento, apuntando la necesidad de concretar y objetivar reglamentariamente el régimen propuesto, no dejándolo al parecer del Consejo de Administración de la Entidad de Saneamiento y Depuración. Realmente, el supuesto plantea el reconocimiento normativo de una responsabilidad patrimonial de la Administración regional, regulación que sería posible

ateniéndose a los límites sentados por la doctrina constitucional de la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, según la cual "*El art. 149.1.18.<sup>º</sup> CE no puede excluir que, además de esa normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio, las Comunidades Autónomas puedan establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de coherir y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada. En ese sentido, la eventual regulación de nuevos supuestos indemnizatorios en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas constituye una garantía -indemnizatoria- que se superpone a la garantía indemnizatoria general que al Estado compete establecer*".

A raíz de ese criterio puede admitirse, inicialmente, que una norma autonómica establezca un régimen de indemnizaciones; ahora bien, es cuestionable el rango reglamentario elegido y la causa misma del régimen que se instaura, y ello por las siguientes razones:

1<sup>a)</sup> Según el artículo 106.2 CE, el derecho a la indemnización lo es en los términos establecidos por la ley, precepto que instaura una reserva legal que ha de entenderse, si no completa, sí, al menos, para establecer "*ex novo*" ese régimen especial. No es el reglamento el instrumento normativo adecuado para tal regulación, que no se contempla en la Ley 3/2000. Así pues, carece el precepto observado de la imprescindible cobertura legal.

2<sup>a)</sup> La legitimidad de una eventual regulación autonómica sobre la materia está condicionada, como dice el TC, a que se respeten las normas estatales con las que ha de coherir, porque habría de producirse bajo la cobertura del sistema general cuya regulación es competencia del Estado (art. 149.1, 18<sup>a</sup> CE). Esas normas estatales, además de las contenidas en los artículos 139 y siguientes LPAC, han de ser las de la LGT, que si bien no es declarada básica, sí es un texto normativo que establece los principios básicos y las normas fundamentales que constituyen el régimen jurídico del sistema tributario español (art.1) y las de la Ley 1/1998, de 26 de febrero de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, que sí es básica; desde la perspectiva de esa vocación unificadora ha de considerarse que la normativa de referencia no prevé indemnizaciones a favor de los sujetos pasivos, sean contribuyentes o sustitutos, para resarcirles de las cargas que ocasiona el cumplimiento de las obligaciones tributarias legalmente impuestas, por lo que dichas cargas estarían directamente relacionadas con la condición de ciudadano -cargas generales de la convivencia- en las que no cabe apreciar el elemento de la antijuridicidad requerido por el artículo 141.1 LPAC.

Los motivos indicados permiten concluir que la adecuación al ordenamiento del texto requiere la eliminación del mencionado artículo 15.

### III. Capítulo III. Gestión del canon de saneamiento en aprovechamientos efectuados directamente por el contribuyente.

- Artículo 18.1, inciso central. Aparatos de medida de consumo. Establece que la declaración a presentar por los contribuyentes se basará en la lectura de consumo realizada mediante aparatos de medida "aceptados" por la Entidad de Saneamiento. Ciertamente, los mencionados aparatos de medida, de los que en gran parte depende la correcta determinación de la base imponible, han de contar con las garantías necesarias para asegurar la correcta aplicación del tributo, garantías que han de ser tanto para la Administración gestora como para el contribuyente; desde esa perspectiva, la unilateralidad reflejada en la expresión "aceptados por la Entidad de Saneamiento" no encaja en el ámbito de objetividad deseable, por lo que es procedente que la fiabilidad de los aparatos de medida se remita a la normativa sobre metrología (Ley 3/1985, de 18 de marzo, y disposiciones complementarias)

### IV. Capítulo IV. Normas específicas para la determinación del canon de saneamiento correspondiente a los usos no domésticos del agua (arts. 21 a 30).

- Artículo 21.2 y 3. Clasificación de usos del agua. Siguiendo lo establecido en el artículo 22.3

de la Ley 3/2000, se diferencia entre los usos domésticos o no para determinar la base imponible, aunque los apartados 2 y 3 de este precepto establecen unas distinciones no contempladas en dicha Ley (arts. 25 y 26) y que, por tanto, deben examinarse con detenimiento.

En el apartado 3 se califican como domésticos los usos procedentes de actividades comerciales y de servicios que no superen la carga contaminante de 200 habitantes ni tengan un consumo anual superior a 1.500 metros cúbicos. Si bien es cierto que la previsión no se encuentra en el ámbito definido por el artículo 25 de la Ley 3/2000, su contenido es encuadrable en el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas (art. 2, b), más amplio en este aspecto que la Ley regional y de seguimiento necesario, puesto que es norma básica (Disposición Final Primera). El apartado 2 del precepto observado, por su parte, rechaza la condición de doméstico de los consumos que, aun procedentes de viviendas, superen una carga contaminante de 200 habitantes, introduciendo así una calificación tampoco contemplada en la Ley 3/2000 ni encuadrable en el Real Decreto-Ley citado. En efecto, la flexibilidad de este último permite considerar como domésticos ciertos usos comerciales, pero no se aprecia que los consumos generados en viviendas puedan ser considerados como no domésticos. Carece de la cobertura legal necesaria, por lo que debería no incluirse en el texto.

- Artículo 22.2. Alusión a la autorización de vertidos prevista en el artículo 57 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Se introduce, respecto al artículo 26.5 de la Ley 3/2000, una nueva deducción para calcular la base del canon, que es la del vertido autorizado en aplicación del artículo 57 de la Ley 22/1988, que así se une a la legalmente reconocida respecto al vertido que permite el artículo 92 de la Ley de Aguas. Esta adición encuentra acomodo sistemático en el propio hecho imponible diseñado por el artículo 22.2 de la Ley 3/2000, que lo concibe como la producción de aguas residuales que vierten a red municipal de saneamiento o sistema general de colectores públicos; por ello, todo vertido realizado a cauce público (de aguas continentales o marítimas) está excluido del mismo. Ahora bien, a la coherencia de este razonamiento se opone la expresa y clara dicción del artículo 26.5 de la Ley 3/2000, según el cual el "volumen máximo" a tener en cuenta en la deducción será el correspondiente al asignado "en la autorización en vigor del vertido a que se refiere el artículo 92 de la Ley de Aguas", concreción que no ampara que se incluyan por vía reglamentaria otras deducciones que se opongan a ese máximo. Teniendo en cuenta que el artículo 23.3 LGT dispone que no se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible o de sus exenciones o bonificaciones, debe suprimirse del Proyecto tal referencia, que para ser acogida precisa de reforma legal, al incidir de manera directa en la determinación de la cuota y, debido a ello, comprendida en la reserva de ley constitucional (art. 31.3 CE).

- Artículo 24. Coeficiente corrector. Su contenido general encuentra cobertura en el artículo 28.3 de la Ley 3/2000, si bien las concretas determinaciones de los valores que plasman la concentración de contaminación carecen de toda explicación en el expediente. Ahora bien, su apartado 5 establece una deducción de la cuota por adecuación temporal de vertidos que carece de la imprescindible cobertura legal. El artículo 28.3 de la Ley 3/2000 cuando regula el coeficiente corrector de la tarifa lo relaciona con la carga contaminante, y no con otros factores. El precepto excede de la habilitación concedida, y no se adecua a la norma de la que trae causa, al regular contenidos reservados a ella.

- Artículo 26.3. Gastos de la determinación de oficio de la carga contaminante. Establece que los gastos generados por la realización de operaciones para la determinación de oficio de la carga contaminante serán de cuenta del contribuyente cuando tal actuación aparezca provocada por el incumplimiento de la presentación de declaraciones o porque éstas sean

fraudulentas. El supuesto normativo parte de una conducta tipificada como infracción por el artículo 78.1,a) LGT, por lo que procedería sustituir el calificativo fraudulenta -que en el ámbito fiscal tiene las connotaciones derivadas del artículo 24 LGT- por los de inexacta o falsa.

A tales hechos se une la consecuencia de que el contribuyente haya de satisfacer los gastos generados por la actividad administrativa de determinación de la carga contaminante, aspecto no contemplado en la Ley 3/2000 y que, sin embargo, puede tener cobertura en el artículo 98.1 LPAC, si bien, matizando que la imposición de tal consecuencia debe ir precedida del oportuno acto administrativo de requerimiento, tras el cual será posible la ejecución forzosa prevista en la LPAC.

El precepto prevé, además, que las operaciones técnicas en que haya de consistir dicha determinación de oficio de la carga contaminante puedan ser realizadas a través de un "establecimiento técnico auxiliar debidamente habilitado al efecto". La colaboración de particulares en las actividades administrativas es una práctica recogida ya normativamente en diversos ámbitos, no siempre con el mismo alcance (medio ambiente, industria). En cualquier caso, tal colaboración, escasamente configurada en el Proyecto, carece de habilitación directa en la Ley 3/2000, por lo que es preciso esclarecer si, genéricamente, pueda estar permitida por el ordenamiento, cuestión que tiene una respuesta favorable, siempre y cuando se mantenga el carácter auxiliar de la intervención del particular, que participe como mero ejecutor del acto administrativo, en los términos del artículo 98.2 LPAC.

- Artículo 29.2. Determinación del canon aplicable. Obligatoriedad de instalación de aparatos de medida. El procedimiento para la determinación de oficio del canon, para los usos no domésticos, finaliza con una resolución en la que se fija su cuantía con carácter singular, la cual, dice el apartado 2 del artículo 29, también podrá prever la instalación obligatoria, a cargo del sujeto pasivo, de aparatos de medida de caudales y de muestreo.

De nuevo estamos ante una imposición reglamentaria carente de habilitación directa en la Ley 3/2000, que fuerza a examinar su posible amparo en otra norma, siendo en este caso la respuesta desfavorable. En primer lugar, porque de la citada Ley 3/2000 no se desprende tal posibilidad, como ha quedado dicho, pero, además, porque el texto legal ha previsto métodos para el cálculo de las bases pensados, precisamente, para practicarlos cuando no existen aparatos de medida, como son estimación objetiva e indirecta del artículo 22.4. Así pues, el reglamento no es norma de suficiente rango para establecer por sí una nueva obligación a cargo de los contribuyentes.

#### V. Capítulo V. Infracciones y sanciones (artículos 31 a 33).

El sistema general es encuadrable en los límites generales del ordenamiento -Ley 3/2000 y LGT, en particular-, pero se advierten extralimitaciones en los aspectos que a continuación se detallan.

- Artículo 31.1. Fuentes normativas del régimen sancionador. Se realiza una remisión a la LGT y "demás disposiciones generales que regulen el resto de tributos de la Región de Murcia", regulación ésta inexistente. Por otra parte, el artículo 32.1 de la Ley 3/2000 ya contiene una genérica remisión a la LGT y disposiciones complementarias y concordantes que hace innecesaria la alusión del Proyecto en este punto.

- Artículo 31.2 . Calificación de infracciones como graves. Es una repetición completa de lo establecido por el artículo 32.2 de la Ley 3/2000. Carece de sentido su inclusión en reglamento.

- Artículo 32.2, apartados b y c. Competencia para imponer sanciones. El artículo 32.3 de la Ley 3/2000 establece claramente que corresponde a la Consejería competente en materia de Saneamiento y Depuración la instrucción y resolución de los expedientes sancionadores. Por tanto, atribuir competencia por vía reglamentaria a otro órgano diferente es contrario a dicha Ley 3/2000, razón por la cual el precepto debe eliminarse.

- Artículo 33. Procedimiento. De nuevo aparece una remisión innecesaria e imprecisa, como la realizada a la normativa aplicable a los tributos de la Región de Murcia. Basta con una remisión a la normativa del Estado sobre la materia, contenida hoy en el Real Decreto 1930/1998, de 11 de septiembre.

## VI. Capítulo VI. Otras normas de procedimiento.

- Sección Primera. Procedimiento de comprobación e investigación (artículos 34 a 36). La sección, en su casi totalidad, no añade nada que no esté contemplado en el Reglamento General de la Inspección de los Tributos, por lo que su contenido debiera limitarse a establecer las especialidades derivadas de la propia organización, como hacen los artículos 34.3 y 36.3. El apartado 1 del artículo 34 se refiere al auxilio que pueden prestar los Inspectores de Tributos de la Consejería de Economía y Hacienda al personal inspector de la Entidad, "cuando motivadamente lo solicite el Consejero competente en materia de Saneamiento y Depuración". Ciertamente, como consecuencia de la Ley 3/2000, la Entidad resulta obligada al ejercicio de unas competencias muy diversas, de orden técnico y de carácter tributario en varias vertientes (gestión, comprobación, investigación), para las que puede que no siempre esté formado el personal que preste en la misma sus servicios. Para tales casos la LPAC prevé la encomienda de gestión (art. 15), régimen al que ha de sujetarse lo previsto en este precepto, estableciendo los términos en que haya de adoptarse un acuerdo general entre la Entidad y la Consejería de Economía y Hacienda, acuerdo que una vez formalizado ha de publicarse en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

De todas maneras, resulta relevante destacar que el Proyecto sometido a consulta apenas recoge aspectos de la organización administrativa de la Entidad encargada del ejercicio de las competencias que a la misma corresponden en materia tributaria, régimen que debe ser contemplado en los Estatutos de la Entidad con el suficiente grado de concreción y detalle. Estando el ejercicio de la potestad inspectora ampliamente regulado en el citado Reglamento, la misión esencial de la norma autonómica es particularizar en los órganos regionales las facultades derivadas de la atribución competencial. Así, en el Proyecto debiera constar a qué órgano corresponde planificar las actuaciones inspectoras, en qué órgano se encuadran los funcionarios inspectores y quien ejerce las funciones de inspector-jefe que, necesariamente, han de preverse en función de lo que dispone el Reglamento General de la Inspección.

- Sección segunda. Imposición de sanciones (artículo 37). Su contenido no ofrece innovación digna de figurar en el Proyecto; debiera eliminarse por innecesario.

- Sección tercera. Procedimiento de recaudación (artículo 38, 39 y 40). A excepción de las reglas competenciales, el contenido de la sección tampoco es lo suficientemente significativo como para incluirlo en el Proyecto. Especialmente innecesario resulta el inciso final del artículo 38.2, previsión recogida ya en el 19.2 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda.

- Sección Cuarta. Procedimiento de revisión (arts. 41 a 43). De nuevo aparecen contenidos innecesarios. La revisión de actos tributarios, en lo que a la vía económico-administrativa y su recurso previo de reposición se refiere, está completamente establecida en la LGT (arts. 160 a 171), desarrollada por su reglamento (RD 391/1996, de 1 de marzo). La instauración de los órganos regionales se realizó, en primer lugar, a través de la Ley 1/1988, de 7 de enero (art. 60.4), y después mediante la Ley 7/1997, de 29, de octubre, de Tasas, Precios Públcos y Contribuciones Especiales (Disposición Adicional Cuarta, apartado 3), y la Ley de Hacienda (art.3.2), en aplicación de lo dispuesto en el artículo 44.2 del Estatuto de Autonomía. Por ello, sólo la aclaración contenida en el artículo 42 es susceptible de mantenerse en el Proyecto.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Proyecto sometido a Dictamen no ha podido ser valorado por el Consejo Económico y Social, en cuanto al impacto del canon de saneamiento en los costes de explotación de las empresas y en el gasto familiar; también carece de informe justificativo de las opciones técnicas elegidas para integrar la base imponible del canon; de ello resulta una integración insuficiente del procedimiento que debiera subsanarse para que el Consejo de Gobierno pueda decidir con pleno conocimiento sobre los factores que influyen en el acierto y oportunidad de los contenidos proyectados.

**SEGUNDA.-** A tenor de lo establecido en los artículo 9, a) TRLH y 14.1 de la Ley 3/2000, la competencia para elevar a Consejo de Gobierno el Proyecto dictaminado corresponde, conjuntamente, a los Consejeros de Economía y Hacienda y de Agricultura, Agua y Medio Ambiente.

**TERCERA.-** El Consejo Jurídico hecha en falta, desde el punto de vista lógico, lo que hubiera sido una pieza clave para la regulación que se proyecta: el Plan General de Saneamiento y Depuración pendiente de aprobación por el Consejo de Gobierno. Sus determinaciones son un "prius" lógico que hubiera dado sentido al Proyecto que se dictamina y habría evitado algunas consideraciones de los órganos preinformantes.

**CUARTA.-** Aun así el Proyecto se adecua, en términos generales, al ordenamiento jurídico, aunque se extralimitan de la habilitación legal que lo sustenta los siguientes preceptos:

A) Del Proyecto de Decreto: Disposiciones Finales Primera y Segunda; todo ello con arreglo a las razones expuestas en la Consideración Cuarta.

B) Del Reglamento que se aprueba: artículos 2; 7.2, inciso final; 11.1, c), inciso central; 15; 21.2, inciso final; 22.2 (alusión al artículo 57 de la Ley de Costas); 24.5; 29.2 (en cuanto a la imposición de instalar aparatos de medida); 31.1; 31.2; y 32.2 (apartados b y c); todo ello con arreglo a las razones expuestas en la Consideración Quinta.

**QUINTA.-** Las restantes observaciones contribuyen a la mejora de la propuesta normativa. No obstante, V.E. resolverá.