

**DICTAMEN 8/2007 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y
SOCIAL DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY
DE GESTIÓN DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA DE
USO URBANO Y MEDIDAS DE FISCALIDAD DEL AGUA
EN ANDALUCÍA**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día
17 de mayo de 2007*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**

I. Antecedentes

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 24 de abril de 2007 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen al Anteproyecto de Ley de gestión del ciclo integral del agua de uso urbano y medidas de fiscalidad del agua en Andalucía.

En la misma fecha de entrada de la solicitud de Dictamen, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía acordó su traslado a una Comisión de Trabajo Mixta formada por Consejeros miembros de las Comisiones de Trabajo de Economía y Desarrollo y de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

II. Contenido

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas contiene una nueva orientación de las políticas de los Estados Miembros en esta materia, basada en la protección y recuperación del agua y de los ecosistemas hídricos, la mejora mediante la gestión sostenible de los recursos utilizados y la introducción del principio de recuperación de costes de los servicios públicos ligados al uso del agua; en definitiva, el agua como patrimonio que hay que proteger y defender.

La Junta de Andalucía ha ido incorporando esta nueva concepción del uso y protección del agua con la asunción de funciones y servicios en las cuencas mediterránea y atlántica andaluzas y con la creación de la Agencia Andaluza del Agua, para el ejercicio de las competencias que en esta materia tiene la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía y conforme a la Constitución Española, que impone a los poderes públicos un mandato constitucional de protección del medio ambiente, así como el derecho de todos a disfrutarlo y el deber de conservarlo, se elabora el Anteproyecto de Ley, que avanza en la política de aguas con el fin de garantizar un mejor servicio a los ciudadanos e introduce criterios de fiscalidad ecológica.

El texto normativo consta de 44 artículos, estructurados en tres capítulos, cuatro disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales. Viene precedido de una Exposición de Motivos, donde se enuncia el marco normativo preexistente, los objetivos y la oportunidad de la promulgación de esta norma.

El contenido de cada capítulo y de las distintas disposiciones es el siguiente:

CAPÍTULO I. “DISPOSICIONES GENERALES” (Artículos 1 a 5)

En él se recoge el objeto de la Ley, la regulación de las condiciones para la prestación de los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano, la creación de la tasa de aducción, de la tasa de depuración y del impuesto del agua.

Asimismo, recoge conceptos fundamentales utilizados en el texto en relación con el ciclo integral del agua de uso urbano.

Por último, establece los principios de actuación de las Administraciones Públicas de Andalucía en esta materia y los derechos y obligaciones de los usuarios del agua.

CAPÍTULO II. “LA GESTIÓN DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA” (Artículos 6 a 12)

Este capítulo, teniendo en cuenta las competencias que en esta materia tiene la Comunidad Autónoma de Andalucía y los municipios, y basándose en la necesidad de adoptar en ocasiones soluciones que exceden del ámbito municipal, establece las funciones que en esta materia tiene la Administración de la Junta de Andalucía, siendo una de ellas la regulación del “sistema de gestión supramunicipal del ciclo del agua de uso urbano”.

Se regula el “ente supramunicipal del agua”, como entidad que ejercerá todas las competencias que la Ley le atribuye en relación con el mencionado sistema de gestión supramunicipal. Así, se recoge su naturaleza jurídica, la participación en él de los municipios, y en su caso de la Agencia Andaluza del Agua. También, sus competencias en materia de ordenación y gestión de los servicios de aducción y depuración, estableciendo las garantías necesarias para la adecuada prestación de estos servicios, de manera que si no está constituida la entidad supramunicipal o no los presta correctamente, es la Administración de la Junta de Andalucía la que asume la ordenación y gestión de los mismos.

Finalmente, deja a la vía reglamentaria la planificación de las infraestructuras de aducción y depuración, a través de planes específicos aprobados por la Agencia Andaluza del Agua, cuyo desarrollo y ejecución

se realizará a través de convenios de colaboración entre la Agencia Andaluza del Agua y los entes supramunicipales del agua.

CAPÍTULO III. “LA FISCALIDAD DEL AGUA” (Artículos 13 a 44)

Consta de dos Secciones:

Sección 1ª. Las tasas de aducción y depuración (artículos 13 a 18)

Sección 2ª. El impuesto del agua (artículos 19 a 44)

En este capítulo se crean la tasa por prestación del servicio de aducción y la tasa por prestación del servicio de depuración, siendo los sujetos pasivos los entes locales cuando los citados servicios les sean prestados por la Agencia Andaluza el Agua.

Contiene otra medida tributaria, el impuesto del agua, tributo propio de naturaleza ecológica, instrumento al servicio de la protección del recurso del agua que grava su utilización y, en su caso, la contaminación de las aguas, manifestada a través del uso y consumo. La recaudación queda afectada a la financiación de las políticas medioambientales en materia de aguas.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Titularidad y gestión de infraestructuras por entidades locales.

Segunda. Actuaciones urbanísticas.

Tercera. Responsabilidad comunitaria.

Cuarta. Aplicación a las actividades industriales enumeradas en el anexo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Ámbito territorial de los sistemas y adaptación de entidades de gestión.

Segunda. Canon de mejora de infraestructuras.

Tercera. Aplicación progresiva.

Cuarta. Aplicación del impuesto del agua, impuesto sobre vertidos a las aguas litorales y canon de control de vertidos.

Quinta. Exenciones al impuesto del agua.

Sexta. Declaración de comienzo, modificación y cese de actividades.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

Derogación normativa.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Modificación del artículo 17 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban Medidas Fiscales y Administrativas.

Segunda. Infraestructuras hidráulicas.

Tercera. Desarrollo normativo.

Cuarta. Habilitación para la Ley de Presupuestos.

Quinta. Entrada en vigor.

III. Observaciones generales

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera la iniciativa de la Consejería de Medio Ambiente al elaborar el Anteproyecto de Ley de gestión del ciclo integral del agua de uso urbano y medidas de fiscalidad del agua en Andalucía, coherente con el desarrollo de su ámbito competencial en la materia y necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la Directiva Marco del Agua.

Así mismo, este Consejo quiere expresar su valoración global positiva con respecto a los objetivos generales que persigue la norma y porque supone un avance importante para dar cumplimiento a la Directiva Marco del Agua en nuestra Comunidad Autónoma. No obstante, entiende que resulta insuficiente porque desde el punto de vista de la fiscalidad el texto no puede ser compartido por este Consejo, y en este sentido entiende que debe continuar su tramitación a la espera de su mejora.

El Anteproyecto de Ley, pese a titularse de “Gestión del ciclo integral del agua” parece atender más a los aspectos fiscales ligados a la utilización del recurso que a abordar con mayor rigor y rotundidad los derechos y obligaciones de los usuarios, los niveles de calidad y seguridad, la incentivación del consumo responsable y la especificación de cada una de las fases de gestión del ciclo integral del agua de uso urbano. Asimismo, en dichas fases de gestión se debería indicar las Administraciones que intervienen y su ámbito concreto de responsabilidad que, en todo caso, necesitará de una mayor regulación en el necesario desarrollo reglamentario.

Así, consideramos que el objetivo de un impuesto ecológico debe ser desincentivar los usos abusivos y, sin embargo, en este Anteproyecto el objetivo final es la implantación de un impuesto sobre el agua para sufragar los costes de infraestructuras hidráulicas. Consideramos que las inversiones en infraestructuras deben contemplarse en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Andalucía y no a través de un impuesto mal llamado ecológico, cuyo objetivo debe ser el cambio de hábitos y no el recaudador.

Aún más, en relación con la “progresividad y el coeficiente para el cálculo de la cuota tributaria”, entendemos que la progresividad en la tarifa sobre consumo de agua es un criterio fundamental en la política de aguas y en su aplicación, puede considerarse positiva la implantación de sistema de bloques tarifarios según consumo, de forma que gravara de forma diferente y progresiva los diversos consumos.

En este sentido podemos decir que es coherente la implantación de los tres bloques de consumo de uso doméstico (hasta 12 m³, entre 12 y 18 m³ y mayor de 18 m³); pero no así, el sistema de cálculo del impuesto sobre el agua. Para el mismo se parte de un tipo impositivo único 0,20 € (artículo 28), que es el multiplicador de la suma de tres coeficientes (uso de agua, contaminación del agua y uso de las infraestructuras de aducción y depuración). Resultando así, contradictorio con los criterios mantenidos en la Directiva Marco que sólo habla de coeficientes de uso y contaminación del agua.

En síntesis, la articulación del impuesto no parece coherente con los principios de igualdad y progresividad que deben atender la necesaria repercusión de los costes del ciclo integral del agua entre todos los consumidores y usuarios. Además, este nuevo impuesto sobre el agua debe corregirse para que no se generen duplicidades difícilmente justificables en la repercusión del coste de infraestructuras y posibles incompatibilidades con otras figuras tributarias (Artículo 42), evitar situaciones no equitativas en la aplicación del canon de infraestructuras (Disposición Transitoria Segunda) y, que las exenciones se configuren con criterios de racionalidad que no generen situaciones de desequilibrio.

Por todo ello, considerando el impacto que sobre la sociedad va a tener la aplicación de este impuesto, tanto para los consumidores y usuarios finales como para el conjunto del tejido productivo, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera oportuno una modificación en profundidad de todo lo referente al tema del Impuesto sobre el Agua, que permita mayor diálogo y consenso social y una adaptación más adecuada al contenido y el espíritu de la Directiva Marco del Agua.

En otro orden de cosas, dos cuestiones más nos resultan insuficientes, que aún habiendo sido recogidas, deberían ser mejoradas:

Por un lado, los análisis de impacto social, económico y medioambiental que aparecen en el expediente de tramitación, carecen del rigor y la consistencia suficiente como para avalar la propuesta de medidas de fiscalidad coherentes.

Por otro, no existe un reconocimiento de la posición central que ha de ocupar “*la participación en la gestión del agua*”. Siendo loable el hecho de haber recogido a lo largo del procedimiento muchas de las aportaciones de los agentes que intervinieron, resulta difícil de comprender que la explícita declaración de la Directiva Marco del Agua, “abrir la gestión del agua a una participación activa de la sociedad”, no se haya aprovechado para dar un mayor énfasis a un asunto de tanta trascendencia.

IV. Observaciones al articulado

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Apartado I

Dado que la Directiva Marco del Agua supone un cambio radical en la gestión del agua y la promoción de una nueva Cultura del Agua (gestión integrada, la cuenca hidrográfica como marco territorial de la misma, criterios de racionalidad económica presididos por el principio de recuperación de costes, etc) creemos que en la Exposición de Motivos debería explicitarse con mayor detalle los fundamentos axiológicos que deberían dar soporte a dicha gestión.

Así, proponemos introducir como segundo párrafo de este apartado, el siguiente texto:

“La reinterpretación obligada que del recurso impone la mencionada Directiva Marco del Agua sitúa el punto de mira, no en el agua propiamente dicha, sino en el ecosistema hídrico en buen estado. Por ello, toda gestión debe garantizar su capacidad para proveer agua de manera duradera y sin merma, esto es, sin disminuir la capacidad natural de renovación del ecosistema hídrico, manteniendo en el tiempo flujos susceptibles de ser destinados a usos y la conservación ambiental. La consideración del ecosistema como un patrimonio colectivo a proteger permite tener en cuenta los costes de escasez que se originan cuando la capacidad de mantenimiento de los ecosistemas es superada por los usos potenciales del territorio y, en consecuencia, afecta a la asignación eficiente. Por ello, se requiere una gestión sostenible del ciclo integral del agua que se debe entender como un estilo de “producción” y consumo de agua que no implique un deterioro del medio natural, y que utilice el patrimonio del agua como un activo para generar rentas y mayor bienestar en la población de un territorio.”

Apartado IV

Entendemos que la redacción dada al párrafo 5º de este apartado no es muy coherente con los objetivos de la norma. La utilización del término “*hombre*” podría sustituirse por el de “*humanidad*” y la expresión “*siendo su consumo gratuito*” suprimirse, dado que uno de los objetos de la Ley es adecuar el sistema tarifario a la realidad social, económica y ambiental. Quedaría pues así:

“En este sentido, el agua, como elemento del medio ambiente no tiene precio asignado, su uso está sujeto al interés general y la humanidad es libre de usarla. No obstante...”

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 2. Definiciones

Apartado 5

Se sugiere completar este apartado con alguna expresión que aclare el concepto “Comunidad de usuarios”, en el sentido de que debe responder a los términos que al respecto establece la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio).

Artículo 4. Derechos de los usuarios del agua

Letra d)

Este Consejo entiende que los usuarios podrán estar presentes en todos aquellos órganos de planificación y gestión que se articulen y no exclusivamente en los de consulta.

Asimismo, debería remarcarse el derecho que se le reconoce al usuario a participar en la planificación y gestión del ciclo integral del agua de uso urbano, y el establecimiento de las tarifas por la prestación de los servicios de agua, al objeto de evitar que se convierta en una mera declaración de intenciones.

El texto completo quedaría del siguiente tenor:

“Participar, directamente o a través de los organismos y asociaciones que los agrupen o los representen, en la planificación y gestión del ciclo integral del agua de uso urbano, así como en el establecimiento de las tarifas por la prestación de los servicios de agua. Dicha participación será el eje que vertebrará el proceso de gestión del ciclo integral del agua que se diseñará reglamentariamente”.

CAPÍTULO III. LA FISCALIDAD DEL AGUA

Artículo 25. Base imponible

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que el establecimiento de un mínimo de consumo para determinar la base imponible, resulta contradictorio con la propia concepción del objeto imponible.

Por el contrario, parece mas lógico establecer un mínimo de consumo exento, con el objeto de garantizar el derecho al agua.

No puede aceptarse que en los supuestos de abastecimiento por entidad suministradora se pretenda cobrar el impuesto sobre el agua no consumida. Esto sería contrario al ordenamiento jurídico en general, al ordenamiento tributario en particular, a las leyes que recientemente han ordenado el consumo y a la lógica económica.

No tiene justificación cobrar un impuesto sobre una obra o servicio no prestado, máxime cuando se tiene constancia de ello. En estos casos es más que dudoso que se haya realizado el hecho imponible, por lo que el tributo carecería de fundamento.

Supuesto diferente es el de las captaciones propias en el que resulta a veces problemático determinar con certeza el volumen de agua captado, en cuyo caso la base imponible debe ser el volumen que consta en los documentos de autorización o concesión, es decir en este supuesto el consumo presunto.

El Derecho Tributario tiene su propia normativa general que deben respetar todos los tributos y no permite debilitar los derechos ciudadanos en aras a la aptitud o facilidad recaudatoria de la Administración.

Por todo ello se propone:

1. Suprimir las letras a) y b) del apartado 2 y sustituirlos por una identificación de la base imponible con el volumen de agua suministrado, reducido en dos metros cúbicos por usuario y mes, para hacer más efectivo el derecho al agua y configurarlo de manera más progresiva en consonancia con la pretendida naturaleza del impuesto.

2. Invertir los términos del apartado 3 de este artículo en el sentido de que la base imponible sea “el volumen captado o en su defecto, el que conste en los documento de autorización o concesión” para dar prioridad siempre al consumo real frente al potencial.

De esta forma la redacciones finales quedarían del siguiente tenor:

Apartado 2

*“En el caso de abastecimientos por entidad suministradora el volumen será el suministrado por dicha entidad. **La base imponible se reducirá, dos metros cúbicos por usuario y mes para garantizar el derecho al agua de los ciudadanos y ciudadanas**”.*

Apartado 3

*“**En supuestos de captaciones propias el volumen será el realmente captado o en su defecto, el que conste en los documentos de autorización o concesión...**”*

Artículo 30. Cuota tributaria

En el sector industrial, dentro de una misma instalación se pueden generar distintos tipos de consumos de agua: consumos de procesos, de drenajes, de refrigeración, etc. Cada uno de estos usos tiene una incidencia

distinta en las captaciones, en los vertidos y en los consumos, por lo que solicitamos que se de tratamiento diferenciado a cada uno de los mismos.

Por ello, proponemos añadir un nuevo apartado con el siguiente literal:

“Si un sujeto pasivo en una actividad realiza distintos usos de agua y los volúmenes de estos están diferenciados y cuantificados, la cuota tributaria se calculará para cada tipo de uso.”

Artículo 32. Repercusión

Apartado 2

Aunque el impuesto se incluya en facturación, diferenciándose del resto de los conceptos que suelen incluirse en la misma (tarifa de agua, basura, saneamiento,...) consideramos que sí debería permitirse su abono por separado y ello por cuanto el tratamiento legal y la naturaleza de cada uno de ellos puede ser distinto, coexistiendo conceptos económicos de distinta naturaleza legal. Así en una factura pueden repercutirse junto al impuesto tarifas de agua que no tengan la categoría de Tributos (no se aprueban como tasas) y su gestión, efectos del impago y vías de cobro (apremio o no) serían diferentes. De otra parte, el artículo 105 del Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua en Andalucía, permite que cuando se presente reclamación por disconformidad con la cuantía facturada por el servicio, el usuario tiene derecho a que no se le cobre el exceso sobre la facturación inmediatamente anterior hasta tanto no se resuelva la misma. Dicha posibilidad debe hacerse extensible a todos los conceptos facturables, incluido por tanto el impuesto.

Por lo tanto se sugiere suprimir la siguiente expresión al final de este apartado: *“...quedando prohibida tanto su facturación como su abono de forma separada”*.

Artículo 44. Deducciones

La actual redacción contempla las inversiones que supongan la reducción del consumo de recursos hídricos o que disminuyan las unidades contaminantes por volumen de producto obtenido, a efectos de generar un derecho de deducción en la cuota íntegra.

Se considera que estas deducciones también deberían ser objeto de aplicación a las inversiones que en aras a fomentar el desarrollo de las tecnologías orientadas a un mejor aprovechamiento del recurso se planteen para mejorar tanto la eficiencia en el uso, como en el impacto medioambiental.

ANEXO

En relación con el uso hidroeléctrico, entendiéndose que las centrales reversibles emplean un único volumen de agua que se mantiene constante a lo largo del tiempo y su única influencia en el ciclo del agua es la derivada de las aportaciones que se hacen a ese volumen fijo para suplir las pérdidas por evaporación y filtraciones de las presas, se propone que en todo caso, la base imponible para este tipo de centrales debería ser el referido al aporte inicial y a los aportes sucesivos.

V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley de gestión del ciclo integral del agua de uso urbano y medidas de fiscalidad del agua en Andalucía.

Sevilla, 17 de mayo de 2007

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez