

**DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
REFORMA DE LA LEY 29/1985, DE 2 DE AGOSTO, DE
AGUAS**

15 de julio de 1998

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria de 15 de julio de 1998, el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

Con fecha 3 de junio de 1998 tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales por el que se solicitaba, en virtud de lo preceptuado en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, que el Consejo emitiera un Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

La solicitud de Dictamen fue remitida al Presidente de la Comisión de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente para que se procediera por la misma a la elaboración de la correspondiente propuesta. A petición de la Comisión, y para completar información sobre el tema, se solicitó la comparecencia del Secretario de Estado de Aguas y Costas, quien en la reunión mantenida el 22 de junio explicó las líneas generales del contenido del Anteproyecto de Ley.

Al Anteproyecto de Ley se acompaña Memoria explicativa e Informe del Consejo Nacional del Agua sobre el citado Anteproyecto.

Las diferentes etapas, tanto de sequía como de inundaciones, así como la necesidad de adaptar el régimen legal vigente a la realidad actual de una sociedad que demanda cada día en mayor medida una planificación hidrológica adecuada y la conservación de ecosistemas naturales, son algunas de las razones aludidas en el texto objeto de dictamen y en base a las cuales estima oportuno la modificación de la Ley actualmente vigente.

Para ello, la reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, se plantea como objetivos básicos los siguientes:

1. Resaltar la dimensión medio ambiental de las aguas continentales.
2. Incorporar materias hasta ahora no reguladas, como la desalación o la reutilización y el derecho a la información medioambiental sobre aguas, al objeto de no romper el espíritu codificador de los legisladores de 1985.
3. La regulación de las obras hidráulicas como clase específica de las obras públicas, materia sobre la que existía una laguna legal.
4. Facilitar la aplicación real del actual régimen económico financiero de la vigente Ley con la finalidad de garantizar las deficiencias que se observan en la práctica.
5. Introducir transparencia en el sistema a través de mediciones de consumos y regulación de los derechos de información, como parte de una política rigurosa de gestión del recurso.
6. Potenciar las funciones y competencias de las Comunidades de Usuarios de aguas subterráneas.
7. Flexibilizar las rigideces del actual régimen de concesiones para adecuarlo a situaciones cambiantes a un ritmo al que no se acomoda el del procedimiento de revisión concesional.
8. Lograr una colaboración más efectiva entre la Administración Estatal del Agua y las Comunidades Autónomas que responda eficazmente al servicio de los intereses generales.
9. Reforzar las competencias de los órganos participativos de las Confederaciones Hidrográficas.
10. Instaurar mecanismos efectivos e instrumentos operativos para evitar los vertidos contaminantes.

El Anteproyecto se estructura mediante nueva redacción de algunos artículos de la vigente Ley y la incorporación de otros nuevos artículos.

II. CONTENIDO

Frente a la actual Ley que consta de 113 artículos, con un Título Preliminar y siete Títulos, divididos, a su vez, en capítulos, nueve disposiciones transitorias, siete adicionales, cuatro finales y una derogatoria, el Anteproyecto incorpora como nuevos los artículos 114 a 121, ambos inclusive, -Título VIII- además de algunos artículos bis. Mantiene nueve disposiciones transitorias, si bien en la novena incorpora tres apartados nuevos; respeta las siete adicionales al igual que las cuatro finales, con la adición en la final cuarta de un nuevo apartado y añade en la derogatoria un nuevo párrafo en su punto 3.

El Anteproyecto de Ley, con el fin de lograr los objetivos señalados en los Antecedentes de esta propuesta de Dictamen, estructura las modificaciones que introduce en diez grandes bloques:

1º.-Aguas Desaladas

La desalación venía regulándose de forma provisional fuera de la vigente Ley de Aguas y a través del Real Decreto 1327/1995, de 28 de julio, sobre Instalaciones de Desalación de Agua Marina.

Sin embargo, en la práctica no ofrecía una solución satisfactoria a la relación entre aguas marinas y aguas continentales. Por ello, el Anteproyecto de Ley incluye toda la normativa legal estatal en la materia a través de un nuevo apartado e) en el artículo 2, relativo al dominio público hidráulico del Estado, considerando como tal a las aguas procedentes de la desalación marina una vez que, fuera de la planta de producción, se incorporen a cualquiera de los elementos integrantes del dominio público hidráulico.

Asimismo, se introduce un nuevo artículo, el 12 bis, dedicado a las aguas procedentes de la desalación. Por virtud de este artículo, la actividad de desalación de agua de mar exigirá la previa autorización administrativa para vigilar la calidad según los usos finales del agua desalada y el control de los vertidos. Además, la desalación de las aguas continentales y la protección de los acuíferos y su entorno natural, seguirá exigiendo concesión.

Con esta normativa, se pretende mantener una regulación coherente entre la de las aguas desaladas y el régimen jurídico de las aguas continentales, garantizando el control de la Administración hidráulica de las condiciones de desalación y, sobre todo, de la afección que esta actividad puede suponer para las aguas continentales.

2º.-Derecho a la información sobre aguas

Este derecho se adiciona en el Anteproyecto mediante un nuevo artículo 13 bis y deja claro el derecho de todas las personas, físicas y jurídicas, a la información en materia de aguas. Ello es consecuencia de la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio, sobre “Libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente”.

Con ello y, como la propia Memoria indica, “se pretende ayudar a la transparencia informativa en materia de aguas y al necesario control por la sociedad de la Administración hidráulica”

3º.-Modificación del régimen jurídico de los Organismos de cuenca.

A través de la modificación de los artículos 20.4, 27 y 51.4, se adapta la Ley a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a los cambios normativos posteriores a su vigencia.

Otras novedad que el Anteproyecto establece es la creación de un recurso ordinario ante el Director General con competencia en la gestión del dominio público hidráulico, en materia de concesiones, que si bien ya existía, su regulación se efectuaba a través de norma reglamentaria.

Se regula, a través de adición de los apartados 2 al 4 del artículo 23, la colaboración entre Organismos de cuenca y Comunidades Autónomas en materia de competencias concurrentes, por vía de convenios y de informes preceptivos.

Respecto a la composición de la Junta de Gobierno del Organismo de cuenca, se actualiza la representación de la Administración del Estado en consonancia con la nueva estructura ministerial, es decir, el Ministerio de Medio Ambiente en lugar del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo que figuraba en la Ley actual.

Finalmente, y con objeto de hacer mas participativa la gestión de las Confederaciones Hidrográficas, se refuerzan las medidas que éstas pueden adoptar respecto a zonas de protección, situaciones extraordinarias y constitución de Comunidades de usuarios.

4°.-Simplificación del procedimiento administrativo para la transferencia de los derechos concesionales.

Se trata, en esta nueva regulación de los contratos de cesión de derechos privativos del agua, de introducir en la transmisión de los derechos concesionales un procedimiento más ágil y eficaz, fijando limitaciones y una serie de elementos de control por parte de la Administración.

Destaca el Anteproyecto en el nuevo artículo 51.6, que la vigencia del contrato de cesión se subordina a los derechos del cedente. A través del nuevo artículo 53 bis en sus diferentes apartados, los contratos podrán celebrarse en las zonas que autorice el Ministerio de Medio Ambiente, tendrán carácter temporal y el contrato de cesión de los derechos del agua deberá respetar una serie de normas que el propio artículo especifica. Asimismo, los contratos de cesión deberán ser notificados al Organismo de cuenca, que podrá ejercer el derecho de adquisición preferente y en cualquier momento el derecho de retracto.

Se prevé la inscripción en el Registro de Aguas de los contratos de cesión, inscripción que será medio de prueba de la existencia y situación de la concesión. Además se contempla la posibilidad de crear “bancos de agua”, en los que la Administración podrá realizar ofertas públicas de adquisición de derechos de uso de agua y posteriormente cederlos a otros usuarios mediante el precio que el propio Organismo oferte, en caso de sequías extraordinarias y otras situaciones que se citan en los artículos 53.bis.4 y 56.

5.-Potenciación de la obligación de medir consumos de agua.

Contempla el Anteproyecto de Ley la obligación de medir los consumos de agua mediante sistemas homologados, haciendo extensible la obligación a los vertidos de dominio público hidráulico, siempre a requerimiento del Organismo de cuenca. Se pretende con ello una correcta gestión del agua y una planificación hidrológica rigurosa.

6.-Colaboración de los usuarios en la gestión de las aguas subterráneas.

A través de la introducción de los apartados 2 y 3 del artículo 79, se permite la colaboración de los usuarios en la gestión de las aguas subterráneas, mediante la constitución obligatoria de las Comunidades de usuarios y la existencia de convenios

por los que la Confederación Hidrográfica corresponsabiliza a los usuarios en el control del régimen de explotación del acuífero.

Se quiere, en definitiva, extender a las aguas subterráneas la experiencia existente respecto a las Comunidades de usuarios de aguas superficiales.

7.-Refuerzo de la consideración medioambiental de los derechos de uso de las aguas

Acorde con la normativa comunitaria en materia medio ambiental, el Anteproyecto establece que en la tramitación de concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico con riesgo para el medio ambiente, es necesario un informe que acredite la ausencia de medios nocivos para el medio. Del mismo modo, aquellas ampliaciones o modernizaciones en los proyectos de construcción de obras de interés general y que supongan una modificación sustancial, también se someterán a un procedimiento de evaluación del impacto ambiental.

Con la reforma del artículo 92 y el nuevo 93.3 se introduce el concepto de “mejoras técnicas disponibles” en combinación con los objetivos de calidad establecidos para cada tramo de río. En tal línea “los vertidos se limitarán en la medida que lo permita el estado de la técnica y las materias primas”.

8.-Reutilización de las aguas residuales.

Mediante las modificación del artículo 101 de la Ley, se trata de promover las condiciones básicas para la reutilización de las aguas en función de los procesos de depuración, su calidad y los usos previstos.

9.-Modificaciones del régimen económico-financiero

En este punto se mantienen las líneas básicas del régimen económico-financiero vigente a excepción del canon de vertidos, ya que, respecto a este último, no parece que la Ley vigente consiguiera los efectos deseables.

No obstante el mantenimiento del régimen económico-financiero actual, se introducen en el Anteproyecto una serie de modificaciones :

- Los concesionarios, hasta ahora exentos del pago del canon de ocupación, serán gravados con un canon destinado a la mejora y protección de dicho dominio, a la vez que reglamentariamente se determinarán los valores unitarios de los bienes mas comúnmente utilizados para su aplicación como

base imponible, es decir, se habilita al Gobierno para fijar los valores unitarios de cada tipo de bienes.

- Se transfiere a la Administración Tributaria del Estado, la gestión y recaudación de cánones y tarifas, antes en manos de las Confederaciones Hidrográficas, y lo recaudado se pondrá a su disposición.
- El canon de vertidos se cobrará a todos los vertidos existentes, si bien el Organismo de cuenca, a iniciativa del titular de un vertido, podrá reducir el importe del canon proporcionalmente a la disminución de la carga contaminante, bajo el criterio de “quien descontamina cobra”
- En el artículo 106.2.6 del Anteproyecto se establece que los usuarios abonarán una tasa por los servicios que las Confederaciones Hidrográficas prestan, destinada a atender proporcionalmente los gastos generales y de cualquier otro tipo por cuya realización se vean beneficiados.
- Al objeto de fomentar el ahorro y la utilización del agua, se crea un mecanismo incentivador mediante la fijación administrativa de “consumos de referencia para regadíos”. Se introduce así un factor corrector del importe a satisfacer, en función de la mayor o menor cantidad consumida por el usuario.

10.-Regulación de las obras hidráulicas.

En el Anteproyecto de Ley se regula en un nuevo Título VIII, las obras hidráulicas de interés general. Con ello parece superarse la laguna legal existente y se equipara su régimen jurídico con el resto de las obras públicas.

Con los nuevos artículos 114 a 121, se define la obra hidráulica y sus características y se regulan las relaciones entre las competencias urbanísticas de las Administraciones Territoriales y las del Estado en materia de obras hidráulicas de interés general, conforme a una serie de principios que en dichos artículos se indican. Destacar, entre otros, la audiencia a las Comunidades Autónomas que pudieran resultar afectadas en obras hidráulicas de interés general, la no sujeción a licencia urbanística y la colaboración entre las Administraciones Públicas.

III. OBSERVACIONES GENERALES

Uno de los objetivos fundamentales de toda política hidráulica consiste en primar el uso eficaz, racional y sostenible del agua y en garantizar su disponibilidad en cantidad suficiente y calidad adecuada para satisfacer las necesidades y demandas hídricas en sus diferentes usos.

A la luz de ese objetivo, la Ley de Aguas debe definir el Dominio Público Hidráulico y regular los sistemas de administración, planificación, utilización, gestión y protección de aquél. También debe establecer el régimen económico financiero y las bases para la aprobación y realización de las infraestructuras hidráulicas.

La mayoría de estas cuestiones no pueden plantearse en términos inalterables e inamovibles, pues las necesidades y demandas de agua para los distintos usos evolucionan con el tiempo; lo cual implica realizar una labor de actualización normativa para adaptar la legislación a las nuevas exigencias sociales, económicas y medioambientales.

En ese contexto general, la reforma de la Ley 29/1985, de Aguas, se debe interpretar como una medida de adaptación y adecuación a la realidad actual y futura. Esta labor se debe afrontar, además, desde la experiencia acumulada en los trece años de vigencia de aquélla, de la que se deben aprovechar sus aciertos y modificar los aspectos que más problemas han creado en su aplicación.

A partir de esas premisas básicas, el CES presenta las siguientes consideraciones generales al conjunto del texto que se dictamina, sin perjuicio de las observaciones particulares al articulado que se proponen en el siguiente apartado.

1. El Gobierno plantea una modificación sustancial del marco legislativo sin que previamente haya actualizado con rigor los datos sobre los recursos hídricos disponibles, previsiones de uso y consumo, balances hídricos, o haya evaluado los inconvenientes y conflictos derivados de la aplicación de la ley que se pretende modificar. Significativamente, se reforma la ley en ausencia del prometido Libro Blanco del Agua, de la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, del Plan

Nacional de Regadíos y de un estudio de la adaptación de las distintas directivas comunitarias aplicables a este ámbito, en particular, la Directiva Marco.

Estas afirmaciones se ven reforzadas al comprobar cómo elementos sustanciales de esta reorientación ya fueron aprobados en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social en sus artículos 173, 174 y 175 privatizando la financiación y explotación de las obras hidráulicas y desvinculando éstas del proceso planificador, mediante una práctica legislativa que por otra parte ha sido censurada repetidamente por este Consejo.

2. El mecanismo jurídico de regulación de la planificación y gestión del agua constituye una de las piezas fundamentales de toda Ley de aguas. Sus principios rectores deben ser los del ahorro y eficiencia en la gestión; lo cual supone establecer legalmente las garantías suficientes en materia de planificación, realización y explotación de las obras hidráulicas. El texto que se somete a dictamen del CES no parece garantizar suficientemente estos extremos, razón por la cual se presentan las observaciones correspondientes al articulado.
3. En relación con lo anterior, cabe apuntar la preocupación del CES con respecto al Plan Hidrológico Nacional (PHN) y al Plan Nacional de Regadíos (PNR), los cuales previsiblemente se aprobarán con posterioridad a esta reforma de la Ley de Aguas. No se puede obviar el hecho de que la ejecución de ambos Planes va a tener lugar dentro del ámbito jurídico regulado en esta Ley y, por ello, las modificaciones introducidas en ésta en materia de planificación hidrológica deberían tener en cuenta esta circunstancia.
4. El Anteproyecto de Ley no modifica el vigente texto legal en lo que respecta al orden de preferencia establecido (art. 58.3) para el otorgamiento de concesiones administrativas de los usos privativos de las aguas cuando los planes hidrológicos de cuenca no establezcan dicho orden de preferencia. El CES opina que convendría actualizar esta regulación, pues existen actividades económicas que se verían negativamente afectadas si no se contemplan específicamente en esta Ley. En concreto, la acuicultura continental constituye un sector de creciente importancia en lo que se refiere a uso no consuntivo del agua que apenas aporta contaminación al medio acuático. Por ello, se debería tener en cuenta que la acuicultura es una actividad económica en expansión en la que el agua constituye un elemento clave de aquélla para la que, además, habría que modificar aspectos relativos a la aplicación del canon de vertidos y se tendría que considerar la posibilidad de su reubicación en el mismo nivel de prelación que la agricultura o los usos industriales para producción de energía eléctrica. Este conjunto de circunstancias específicas

justificarían, en opinión del CES, la incorporación de un tratamiento específico para la acuicultura continental dentro de la Ley de Aguas.

5. En lo que respecta a la regulación de tasas y cánones, el CES estima que el régimen jurídico establecido en el Anteproyecto de Ley adolece de falta de rigor conceptual y contiene elementos ambiguos que pueden crear problemas a la hora de su aplicación. En concreto, no queda suficientemente explicitada la verdadera naturaleza de cada uno de los conceptos tributarios en el Anteproyecto de Ley. Además algunas figuras impositivas pueden solaparse con otras ya existentes y producen incrementos de la carga fiscal que ya soportan los usuarios, sin que perciban contraprestaciones a cambio. Por ello, se presentan algunas observaciones concretas en el apartado de observaciones al articulado.

También se llama la atención sobre el hecho de que el Anteproyecto de Ley no viene acompañado de la correspondiente Memoria económica que, en opinión del CES, constituye un elemento imprescindible para evaluar el impacto económico y social de la regulación propuesta.

6. El CES entiende que se debería prestar una especial atención a los aspectos cualitativos relativos a la protección de la calidad de las aguas. En tal sentido recomienda tomar en consideración el contenido de la propuesta de Directiva marco del agua de la Comisión Europea a fin de evitar que, tras la aprobación de la mencionada Directiva, se tengan que reformar algunos aspectos por falta de adecuación.
7. Finalmente, a lo largo del texto de la Ley que se reforma aparece, en varias ocasiones, la referencia al antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Esta cuestión, que si bien no tiene gran importancia en lo que se refiere al fondo y contenido, se debería revisar a efectos de actualización y adecuación nominal de los Departamentos ministeriales actuales

IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Art. 2 y Art. 12 bis. Aguas desaladas

La desalación de aguas puede resolver muchos problemas en determinadas zonas y épocas de escasez de recursos hídricos. Por ello, el CES acoge favorablemente la

incorporación de las aguas desaladas en esta Ley. En este sentido, estima que debe potenciarse e incentivarse la iniciativa privada para las inversiones en desalación, dados los altos costes que esta tecnología lleva aparejados

El CES llama la atención sobre la redacción del artículo 2, apartado e, cuyo tenor literal debe quedar como sigue: *Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar una vez que, fuera de la planta de producción, se incorporen a cualquiera de los elementos señalados en los anteriores apartados a, b, c y d;* se trata de evitar que lo definido forme parte de la propia definición.

Asimismo, el CES estima que el Anteproyecto de Ley debería establecer la necesidad de que en el proceso de autorización administrativa se contemple:

- a) La obligatoriedad de realizar la evaluación del impacto ambiental en este tipo de instalaciones.
- b) El establecimiento de mecanismos de intervención administrativa que permitan atender al interés común en situaciones excepcionales de escasez.

Art. 13 bis. Derecho de acceso a la información medioambiental en materia de aguas

El CES valora positivamente la incorporación del derecho de todos los ciudadanos a acceder a la información ambiental en materia de aguas. Sin embargo, el texto legal debería recoger expresamente el derecho a la información sobre los vertidos.

Art. 25 y 26. Composición y funciones de la Junta de Gobierno

En lo relativo a sus funciones, el CES entiende que, en la redacción dada al artículo 26, el papel de la Junta de Gobierno queda limitado a la aprobación de los planes de actuación, formulación y liquidación de los presupuestos de funcionamiento propio (apartado a); parece conveniente que este órgano esté facultado para conocer las decisiones que el Organismo de Cuenca pueda tomar en las sociedades estatales, mercantiles, UTEs, etc. en las que participe, de acuerdo con el Art. 174 de la Ley 13/1996.

Art. 53.4. Obligación de instalar sistemas de medida homologados

El CES se muestra conforme con la obligación de instalar contadores de medida del consumo de agua porque constituye un buen sistema para obtener información sobre los caudales usados y para mejorar el uso racional del agua. Sin embargo, existen

dudas en algunos casos sobre su efectiva aplicación, dada la complejidad técnica y el coste que ello representa. Por ello se propone:

a) Que con anterioridad a la obligación de instalación de estos sistemas de medida, se garantice el cumplimiento de las siguientes premisas:

- El saneamiento y modernización de la red secundaria.
- El establecimiento de un sistema de compensaciones mediante subvenciones cofinanciadas entre las Administración Central y las administraciones regionales que eviten desigualdades en la asignación financiera destinada a la instalación y mantenimiento de los sistemas de medida, a desarrollar reglamentariamente.

b) Dado que la experiencia viene demostrando que los sistemas de medición individual incentivan en mayor medida el ahorro, a la hora de abordar la autorización para la instalación de sistemas colectivos de medida, deben tenerse en cuenta las normas internas que va a adoptar la comunidad de usuarios con objeto de incentivar el ahorro del agua.

Art. 53 bis. Cesión de derechos de uso del agua

El CES entiende que:

- Habría que objetivar el concepto de *sequías o déficits crónicos o estructurales*, apoyando su definición en criterios objetivos y cuantificables.
- La autorización prevista en el apartado 1 debería contemplar la consulta preceptiva al Organismo de Cuenca en todo caso.
- Se debería modificar el apartado 2 f) de forma tal que, desde que entra en vigor un contrato, el responsable del uso del agua cedida debiera ser exclusivamente el adquirente.

Art. 58.3. Orden de preferencia en las concesiones

Con base en los argumentos contenidos en el punto 4 de las Observaciones Generales de este Dictamen, se considera imprescindible que el apartado 3 del artículo 58 del Anteproyecto se modifique en el siguiente sentido:

3º Usos industriales para producción de energía eléctrica y acuicultura.

5° Se suprime (por consiguiente, el resto de los puntos corren su orden)

Art. 59. Concesiones de riego

En relación al apartado 5, el CES entiende que, en la línea de lo expresado en el artículo 53.4, en los casos de concesiones colectivas deben tenerse en cuenta los criterios de reparto de agua entre los comuneros y las precauciones establecidas para incentivar el ahorro y la responsabilidad en el uso del agua.

Art. 79.2 Acuíferos sobreexplotados

El CES considera que en los acuíferos declarados sobreexplotados o en riesgo de estarlo, no es suficiente establecer la obligatoriedad de constituir una Comunidad de Usuarios y la posibilidad de que celebren convenios con los Organismos de Cuenca, sino que es necesario, además, establecer mecanismos para realizar planes de explotación y recarga de los acuíferos en todas las cuencas.

Art. 92 . Vertidos.

El CES entiende que el párrafo tercero debería redactarse en los siguientes términos:

En función de los objetivos de calidad que se fijen para cada río, tramo de río, acuífero o masa de agua, los vertidos se limitarán tomando en consideración las “mejores tecnologías disponibles económicamente viables”.

Art. 101. Reutilización de aguas depuradas

En el apartado 5 parece más adecuado que el título para la reutilización directa de las aguas especifique el volumen concedido anualmente además del caudal.

Art. 104. Canon de Ocupación y utilización de bienes del dominio público hidráulico.

En primer lugar, el CES opina que éste canon debería denominarse *tasa de ocupación y utilización de bienes*, según ha dejado sentado la Sentencia del Tribunal Constitucional, 185/1995, de 14 de diciembre, dictada en relación con la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. Lo único que hace es cobrar un alquiler por el uso (autorizado por la Administración competente), de un activo sin introducir ningún efecto disuasivo que redunde en la mejora del medio afectado. La forma de cálculo que se prevé para este instrumento hace temer que los costes de transformación serán superiores a los ingresos que se puedan obtener.

En segundo lugar, el CES entiende que se debe reconsiderar el contenido de este artículo, ya que, al no existir estudios previos de repercusión en la estructura de costes de algunos sectores productivos, se podrían poner en peligro determinadas actividades.

En cuanto a la base imponible, se mantiene que *será el valor del bien utilizado, teniendo en cuenta el rendimiento que reporte*. Ambos conceptos pueden ser contradictorios y difíciles de determinar y, además, se pueden producir supuestos de doble imposición en el caso de los aprovechamientos hidroeléctricos, que ya están sujetos al Impuesto de Bienes Inmuebles (que grava el valor del bien) y al de Actividades Económicas (que grava el rendimiento).

Por todo ello, el CES considera que el artículo 104 en la redacción dada en este Anteproyecto de Ley, se debe rechazar por los siguientes motivos:

- Ruptura unilateral de las cláusulas de las concesiones.
- Ruptura del equilibrio económico de la concesión.
- En el caso del uso hidroeléctrico, encarecimiento de la energía hidroeléctrica que repercutirá en el precio final de la energía eléctrica.

Art. 105. Canon de vertido

Con carácter general, el canon de vertido del Anteproyecto debería tener mayor claridad y definición que la otorgada en el texto a efectos de garantizar una mayor seguridad jurídica.

En relación con el apartado 2 de este artículo, el CES propone incluir el siguiente párrafo:

En cualquier caso, para la acuicultura la carga contaminante se medirá como diferencia entre la carga a la salida y a la entrada. Por otra parte, deberán tenerse especialmente en consideración para el cálculo de valores equivalentes aquellas actividades que supongan grandes volúmenes de utilización de agua.

En lo que respecta al apartado 4 el CES propone volver a la redacción de la Ley vigente en cuanto que el Gobierno *determinará* las deducciones del canon, en lugar de que el Gobierno *podrá determinar* dichas deducciones.

Por lo que atañe al apartado 5, el CES sugiere se explicita que la liquidación del canon de vertidos por los años anteriores en que conste se haya producido el vertido, y con el

límite de la prescripción del derecho de las Administraciones Públicas a percibir tributos, sea aplicable a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Por otra parte, la finalidad de este tributo podría solaparse con la de la tasa de mantenimiento del Organismo de Cuenca (artículo 106, apartado 6), ya que el canon de vertido parece cubrir todos los objetivos de este organismo. Dado que se plantea únicamente sobre los vertidos directos a dominio público, ha de ser complementado por un tributo de saneamiento que financie las obras de infraestructura.

Finalmente, el CES recomienda que en el desarrollo normativo del canon de vertido se tenga en cuenta que aquellos usos no contaminantes del agua no deben ser gravados por este canon.

Art. 106. Canon de regulación, tarifas de uso y tasa de gastos generales

No se entiende la inclusión en el apartado 4 de los usuarios (en general) como sujetos pasivos de unas exacciones (canon de regulación y tarifas de uso) que se dedican a atender inversiones y gastos relativos a obras concretas. Esta modificación puede dar lugar a subvenciones cruzadas desde los usuarios que han acometido sus concesiones con sus propios medios, a los usuarios beneficiados por obras del Estado.

El Consejo apoya el texto incorporado en el apartado 5, por el que se pueden determinar dotaciones de referencia para regadíos e introducir tarifas progresivas en función del consumo. El precio del agua puede tener un importante papel como instrumento de ahorro y de buena gestión y no simplemente para recaudar nuevos ingresos.

Por otra parte, propone que, en la definición de las dotaciones de referencia en regadío, se concrete que se tendrán en cuenta, no sólo los distintos tipos de cultivo, sino también otras variables. Parece existir excesivo celo en delimitar los caudales de referencia para regadíos, y no especificarse para el resto de los usos. La estimación de caudales de referencia debe hacerse con rigor e incluir entre las variables para su estimación las condiciones climatológicas y de suelo, así como las condiciones de partida del regadío en cuestión, evitando con ello que las referencias medias sean poco significativas e, incluso, injustas en algunas zonas. Lo más adecuado sería dejar el nivel de detalle agroclimático a los Organismos de Cuenca, y que quedase reflejado en los Planes Hidrológicos.

El CES propone la supresión de la tasa de gastos generales, ya que su definición es poco concreta y permite incorporar al cálculo de la misma prácticamente cualquier

tipo de gasto o inversión. Además, puede dar lugar a supuestos de doble imposición y no es claro el criterio para el reparto proporcional que se cita entre los usuarios.

Por otra parte, hay que señalar que en la Memoria del Anteproyecto no se hace referencia al importe global a recaudar con esta nueva tasa, lo que parece ser coherente con la injustificable ausencia de Memoria Económica en este Anteproyecto. La aplicación de una tasa de este tipo incrementaría la carga impositiva que ya soportan los usuarios.

Título VIII. De las obras hidráulicas de interés general

El CES considera que las obras hidráulicas constituyen un elemento esencial en la gestión de los recursos hídricos y con gran impacto en otros aspectos de carácter territorial y sectorial.

Las obras hidráulicas de interés general que signifiquen modificaciones substanciales de los elementos naturales y del terreno deben ser objeto de una planificación integral en la que se contemplen las variables afectadas por la actuación.

Por ello, el CES entiende que esta planificación debe realizarse con la más amplia participación de los agentes sociales implicados, que debe extenderse a los procedimientos de urgencia sin perjuicio de la necesaria celeridad que estos procedimientos requieren.

Igualmente, se debe fomentar la participación de la iniciativa privada en estas actuaciones.

Desde la óptica señalada, el CES considera que la regulación del Título VIII no garantiza suficientemente que las obras hidráulicas de interés general respondan a esa planificación. En consecuencia, insta al Gobierno a que acometa la planificación hidrológica de ámbito estatal para que las obras hidráulicas de interés general se puedan realizar con arreglo a las previsiones de dicha planificación.

V. CONCLUSIONES

El CES valora el esfuerzo realizado para adaptar la actual legislación de aguas a las nuevas exigencias sociales, económicas y medioambientales. Asimismo, el CES entiende la preocupación, tanto del Gobierno como de los agentes sociales, sobre la problemática del agua y la política de planificación hidrológica, con el fin de lograr una gestión más eficiente y un uso más racional de los recursos hídricos.

Sin embargo, el CES estima que el Anteproyecto no garantiza suficientemente que la política hidráulica y la realización de obras hidráulicas de interés general respondan a una adecuada planificación, con la participación de todos los sectores implicados. En este sentido, el CES entiende que el Anteproyecto debería tener presente en mayor medida que la futura Ley de Aguas debe ser coherente y operar conjuntamente con otros instrumentos normativos, cuya aprobación es previsible, como el Plan Hidrológico Nacional, el Plan Nacional de Regadíos y la Directiva marco del agua de la Comisión Europea.

En cuanto a la regulación de tasas y cánones, el CES considera que deberían concretarse con un mayor rigor jurídico aquellos conceptos que, por su ambigüedad, pudieran crear, en la práctica, problemas de interpretación, e incluso de incremento de la carga fiscal, conforme se señala en las observaciones particulares.

Finalmente, en opinión de este Consejo, las observaciones particulares al articulado pueden contribuir a una mayor clarificación de la finalidad de este Anteproyecto.

Madrid, 15 de julio de 1998
El Secretario General

Vº Bº El Presidente

Angel Rodríguez Castedo

Federico Durán López

Voto particular que presentan los Consejeros de COAG, José Manuel de las Heras, CCOO, Santos Nuñez, UGT, Pedro Díaz Chavero, y UPA, Fernando Moraleda al Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas.

D. José Manuel de las Heras (COAG), D. Santos Nuñez del Campo (CCOO), D. Pedro Díaz Chavero (UGT) y D. Fernando Moraleda (UPA), en calidad de Consejeros del Consejo Económico y Social en representación de las organizaciones mencionadas, manifiestan

PRIMERO.- Que según el artículo 43 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, los consejeros discrepantes, en todo o en parte, del sentir de la mayoría podrán formular individual o colectivamente votos particulares, que deberán quedar unidos a la resolución correspondiente.

SEGUNDO.- Que en la reunión del Pleno del Consejo Económico y Social del día 15 de julio de 1998 en la que se votó la propuesta de Dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley de Reforma de la Ley de Aguas, los Consejeros que suscriben presentaron una enmienda sobre este particular que fue rechazada por el Pleno del Consejo.

TERCERO.- En base a ello, por el presente escrito se viene a dejar constancia del voto particular que se fundamenta en las siguientes consideraciones:

1.-) El presente voto particular es perfectamente coherente con el propio dictamen del CES que insiste en la necesidad de planificación hidrológica y de regadíos como única garantía de ordenación y racionalidad en el uso de los recursos hídricos y que en sus conclusiones estima que el "Anteproyecto no garantiza suficientemente que la política hidráulica y la realización de las obras hidráulicas de interés general respondan a una adecuada planificación, con la participación de todos los sectores implicados".

2.-) La habilitación de contratos de cesión de derechos de uso del agua es el único aspecto, de los principales que reforma la Ley, junto con la aprobación de las obras de interés general por parte del Consejo de Ministros, en el que el Dictamen del CES no cuestiona la modificación que

propone el Anteproyecto de Ley, a pesar de que es contradictorio con respecto a la necesidad de planificación reiteradamente planteada en el contenido del Dictamen.

CUARTO.- Voto particular para la eliminación del artículo 53.bis del Anteproyecto de Ley relativo al establecimiento de contratos de cesión de derechos de uso del agua:

La introducción de la venta de derechos de uso del agua supone atribuir al poseedor de los mismos un derecho que quiebra el principio de bien público y social sobre el que se basa la legislación actual.

Ello no llevará a un uso más eficiente del agua ni a un mejor reparto de la misma sino que fomentará que los usuarios actuales o potenciales, con mayor poder adquisitivo puedan acumular derechos en detrimento del conjunto de la sociedad en general y de los sectores más desfavorecidos en particular.

A través de la modificación legislativa propuesta se pierde el papel de la Administración en la adjudicación, gestión y control de derechos de uso al establecerse un contrato de compraventa entre privados, lo que impide que se den garantías para evitar el trato discriminatorio hacia usuarios que no tengan suficiente capacidad económica, agudizándose estos problemas en acuíferos sobreexplotados.

La Ley de Aguas vigente tiene en la actualidad diversos mecanismos para reordenar el uso del agua, incluidas las situaciones de sequía y necesidad extrema, mecanismos que otorgan a los Organismos de Cuenca la potestad de control y reasignación de usos.

La actualización de la asignación de recursos con criterios que contemplen las necesidades actuales, incluidas las medioambientales, de ordenación del territorio y sin olvidar el carácter social y público del agua, debe establecerse en el marco de la Planificación Hidrológica y de Regadíos.

Por último, uno de los efectos más relevantes que ocasionará la modificación propuesta es un incremento notable de los precios del agua, con importantes repercusiones en la actividad económica y en la población en general.

QUINTO.- Que se tenga por formulado el presente voto particular, y se adjunte el mismo al dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social, en su sesión de 15 de julio de 1998.

Madrid, a 17 de julio de 1998

Fdo: D. José Manuel de las Heras
Consejero en representación de COAG
ante el Consejo Económico y Social

Fdo: D. Santos Nuñez del Campo
Consejero en representación de CCOO
ante el Consejo Económico y Social

Fdo: D. Fernando Moraleda
Consejero en representación de UPA
ante el Consejo Económico y Social

Fdo: D. Pedro Díaz Chavero
Consejero en representación de UGT
ante el Consejo Económico y Social

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL GRUPO SEGUNDO AL
DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
REFORMA DE LA LEY 29/1985, DE 2 DE AGOSTO, DE AGUAS.**

Los Consejeros del Grupo Segundo, integrado por las Organizaciones Empresariales CEOE y CEPYME, discrepan sustancialmente del contenido del Dictamen, aprobado por el Consejo en sesión del 15 de julio de 1998, sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, habiendo emitido voto negativo sobre el mismo, y exponen su posición en los siguientes términos:

PRIMERO.- Sin perjuicio de entender que el Anteproyecto debiera haber abordado una Reforma más decidida de la Ley de Aguas, reduciendo la intervención de la Administración, y flexibilizando la regulación de las iniciativas de los usuarios en las inversiones y gestión del agua, el Dictamen que nos ocupa recomienda condicionar, en primer término, la aplicación de la Reforma de la Ley a una previa planificación de los recursos hídricos que evalúe los inconvenientes y conflictos derivados de la entrada en vigor de la misma. Y, por si no fuera suficiente esta limitación que afecta a la actualización de la Ley, se añade un ulterior condicionante: Los Planes Hidrológico Nacional (PHN) y de Regadíos (PNR), cuya aplicación debe contemplarse en la Reforma que se propone.

Consideramos que la Reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, que se dictamina, puede y debe tener una entrada en vigor, con independencia de

los procedimientos de tramitación y participación que conllevan el Plan Hidrológico Nacional y el Plan Nacional de Regadíos. En caso contrario se paralizaría, posiblemente durante largo tiempo, la necesaria Reforma que se propone.

SEGUNDO.- De otro lado, con objeto de manifestar claramente la posición empresarial respecto al régimen económico-financiero, nos pronunciamos en el sentido de mantener, en sus líneas básicas, el contenido de la Ley vigente, sin perjuicio de que puedan subsanarse las ineficacias y fallos que se han producido en su aplicación histórica, cuyo origen se debe, en nuestra opinión, fundamentalmente, a las inexactitudes de los censos de usuarios y beneficiarios, que consideramos no son motivo suficiente para cambiar el régimen actual. Sobre todo, si se tiene en cuenta que las modificaciones que se proponen, van dirigidas a extender el número de sujetos pasivos de cánones y tasas, lo que dificultará más aún su aplicación.

La propuesta de régimen financiero del agua, que se realiza, rompe un consenso que se instauró en el año 1985, por lo que nos parece más razonable mantener el actualmente en vigor.

TERCERO.- El Dictamen aprobado en el CES, al analizar el Título VIII, De las obras hidráulicas de interés general, se centra fundamentalmente en la necesidad de una planificación integral en la que participen los agentes sociales implicados.

La rigidez de esta propuesta, además de entorpecer cualquier proceso de decisión y explotación de una obra pública de esta naturaleza, parece no

tener en cuenta el concepto y circunstancias de estas obras; la coordinación de sus actuaciones, a través de las distintas Administraciones afectadas; la consideración urbanística de los terrenos dedicados a estas infraestructuras, así como de los colindantes o el procedimiento de impacto ambiental que conllevan.

Todo ello ha influido notoriamente en la decisión de nuestro voto negativo, por lo que mostramos nuestra conformidad con el contenido del nuevo Título VIII, apuntando además la conveniencia de que debiera contemplarse con mayor nitidez la posibilidad de que el usuario pueda solicitar una declaración de obra hidráulica de interés general, así como ser oído, al igual que las Comunidades Autónomas, en la tramitación del expediente que resultase afectado.

Madrid, a 16 de julio de 1998.