

Consejo
Económico y
Social de
Extremadura




CES

DICTAMEN 1/2022 SOBRE EL
ANTEPROYECTO DE LEY DEL
CICLO URBANO DEL AGUA DE
EXTREMADURA

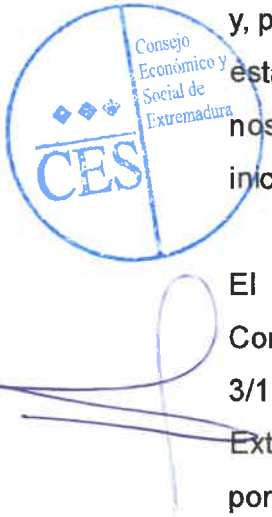


DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CICLO URBANO DEL AGUA DE EXTREMADURA

I. ANTECEDENTES



Con fecha 28 de abril de 2022, tuvo entrada en el registro del Consejo Económico y Social de Extremadura el escrito de la Sra. secretaria general de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad con el que remitía el **anteproyecto de ley del ciclo urbano del agua de Extremadura** y la documentación anexa pertinente, a los efectos previstos en artículo 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, sobre la creación del Consejo Económico y Social de Extremadura y, por tanto, solicitando la emisión del preceptivo informe al que hace referencia esta norma. No obstante, debemos señalar que, con fecha de 4 de mayo, se nos ha remitido un nuevo texto del anteproyecto tras advertir error en el enviado inicialmente.



El anteproyecto de ley objeto de este Dictamen ha sido analizado por la Comisión Permanente y, dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 4 de julio de 2022 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos dividida en dos apartados, seis capítulos que contienen treinta y cuatro artículos, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales incluyendo la de entrada en vigor.

La exposición de motivos comienza marcando la cooperación entre administraciones en la gestión de los recursos hídricos como uno de los pilares que definen el texto. De igual forma, viene a recordar que la regulación en esta materia está definida en cuatro ámbitos: la Unión Europea, a través principalmente de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva marco del agua-DMA), la Administración General del Estado, a través de Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, las comunidades autónomas y la administración local, concluyendo que «la cooperación y buen gobierno en la gestión del agua hacen necesario que Extremadura aborde la tarea de establecer normas autonómicas que de un lado articulen el desarrollo de las normas de la Unión Europea y el de las leyes del Estado, y de otro lado coordinen las normas de carácter local que permiten alcanzar un trato igual en todo el territorio de Extremadura».

Esta norma parte de los mandatos establecidos en los apartados 7 y 8 del artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, dedicado a los principios rectores de los poderes públicos extremeños, de perseguir un modelo de desarrollo sostenible, de mejorar la calidad medioambiental o de velar por un uso racional del agua, entre otros.

Partiendo del respeto a la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma [...]», en la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, [...]» y en las «obras públicas de interés general [...]»¹, se cita el artículo 9.1.36. del Estatuto de Autonomía de Extremadura como título habilitante para impulsar esta ley –que establece que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en la ordenación, planificación y gestión de las aguas que discurran íntegramente por el territorio de Extremadura, así como

¹ Artículo 149, párrafos 22, 23 y 24 respectivamente.

de los usos y aprovechamientos, incluida su concesión; en la planificación, construcción y explotación de las obras e infraestructuras hidráulicas, canales y riegos que no estén calificados de interés general por el Estado ni afecten a otras Comunidades Autónomas; en las aguas minerales y termales y en la participación, en la forma que determine la legislación del Estado, en la gestión de las aguas pertenecientes a cuencas intercomunitarias que discurran por el territorio de Extremadura-, por razón de la materia.

Asimismo, se invoca el artículo 9.1.33., que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las «políticas y normas adicionales y complementarias de las del Estado en materia de protección medioambiental y lucha contra el cambio climático», y el artículo 10, que le atribuye la competencia de desarrollo normativo en materia de regulación del abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas, entre otras.

Por lo que respecta a la organización, esta exposición de motivos nos recuerda que el Estatuto también confiere a la Comunidad Autónoma las competencias exclusivas en la «creación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones, así como en la organización de su propia Administración y la de los entes instrumentales que de ella dependan» (art. 9.1.1.) y en la «organización territorial propia de la Comunidad Autónoma y régimen local en los términos del título IV» (art. 9.1.3.).

Con el apartado II, que presenta un resumen del contenido del texto normativo, finaliza la exposición de motivos.

A continuación, presentamos de forma muy resumida las principales previsiones contenidas en el anteproyecto de ley que dictaminamos.

El Capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, se inicia determinando que el objeto de la ley es regular el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales en materia de agua y ciclo urbano del agua. Asimismo, el artículo 1 establece como fin de la ley el

garantizar (a) un nivel de protección elevado del dominio público hídrico y un uso sostenible del agua, (b) la aplicación de los derechos humanos de acceso al agua y al saneamiento reconocidos por Naciones Unidas y (c) la prestación de los servicios del ciclo urbano del agua en condiciones adecuadas y de igualdad para toda la ciudadanía extremeña.

Los artículos 2 y 3 están destinados a presentar la definición de determinados conceptos relevantes para la comprensión de la norma –tales como grupos vulnerables y marginales, rendimiento técnico de las redes de agua o sistema supramunicipal de gestión del agua de uso urbano–, y los principios que han de informar la aplicación de la ley –entre los que destacamos los de la consideración del agua como un patrimonio común a proteger, el uso sostenible del agua, la protección de la salud, quien contamina paga, cooperación leal multinivel o, como destaca la propia exposición de motivos, el impulso y priorización de la gestión pública de los recursos relacionados con los recursos hídricos–.

Con el artículo 4, dedicado a los derechos y obligaciones de los usuarios del agua, finaliza el Capítulo I. Entre los derechos previstos en el texto destacaremos los derechos a obtener la prestación del servicio con garantía y calidad adecuada a su uso, a conocer con exactitud los distintos componentes que influyen en las tarifas, a disponer de contadores homologados instalados por las entidades suministradoras a su costa o a participar en la planificación y gestión del agua. Por su parte, entre las obligaciones encontramos las de utilizar el agua con criterios de racionalidad y sostenibilidad, contribuir a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua o contribuir a evitar el deterioro de la calidad de las masas de agua.

Al régimen de administración del agua en Extremadura está dedicado el Capítulo II, que contiene los artículos 5 a 11. En este capítulo se contiene una exhaustiva relación de las competencias que se atribuyen a la Junta de Extremadura, al Consejo de Gobierno, a la Consejería competente y a los municipios. Asimismo, se regulan los denominados entes supramunicipales del

agua, se establece el Consejo Asesor del Agua de Extremadura y se mandata la creación de la Comisión de coordinación de las políticas del agua.

En relación con los entes supramunicipales, la norma exige un informe previo de la Consejería competente en materia de planificación y coordinación hídrica para su constitución y le asigna, entre otras, las competencias de gestión supramunicipal de los servicios del ciclo urbano del agua, las que en relación con los servicios de agua les deleguen las entidades locales, las que en relación con la construcción, mejora o reposición de las infraestructuras de interés les delegue la Junta de Extremadura. Por otro lado, como forma de hacer efectiva la participación del público en la gestión, se exige que en estos entes se cree un órgano de participación con una representación mayoritaria de las entidades sin ánimo de lucro y con fines de interés general, como las de carácter ciudadano o vecinal, ambiental o de consumo.

El Consejo Asesor del Agua de Extremadura se configura como un órgano colegiado de participación social, cooperación y asesoramiento sobre distintos aspectos relacionados con el agua y se adscribe a la Consejería con competencias en materia de planificación y coordinación hídrica. En su composición, se exige la garantía de representación equilibrada de hombres y mujeres.

Por último, el artículo 11 determina la creación de la Comisión Interdepartamental del Agua como un órgano colegiado de coordinación de las políticas del agua en Extremadura. Compuesta por representantes de las Consejerías, tiene también como función el apoyo a la Dirección General competente en planificación y coordinación hídrica. Asimismo, se establece a quién corresponde la presidencia y la secretaría del órgano, exigiendo también, en todo caso, la representación equilibrada de mujeres y hombres.

Los artículos 12 a 16 componen el Capítulo III que se presenta con el título de Transparencia, planificación y participación ciudadana.

Con el objetivo de garantizar la transparencia en el ámbito de la ley, se establece un sistema de información bajo el nombre de «Sistema de Información del Agua Urbana –SIAU–». Este sistema deberá contener información que el texto califica de trazable, reutilizable, desagregada, geolocalizada y actualizada y que se difundirá activamente por medios electrónicos. Entre otro tipo de información que contendrá el sistema, se han de incluir las infraestructuras, estándares o indicadores de gestión y de cumplimiento, de aplicación efectiva de los derechos humanos al acceso al agua y al saneamiento, costes de los servicios o riesgos para la salud. Esta información procederá tanto de la suministrada por las administraciones locales, a las que se obliga a obtener, organizar, actualizar y comunicar la información de su ámbito de competencia, como la propia de las materias competencia de la Comunidad Autónoma. Por último, el anteproyecto condiciona la obtención de ayudas relativas al ciclo urbano del agua al cumplimiento de estas obligaciones de transparencia.

En relación con la planificación, el artículo 13 prevé una planificación cooperativa a través de una acción de coordinación. Para ello, se le exige a la Comunidad Autónoma que establezca programas de cooperación e infraestructuras del agua, con una periodicidad de seis años, que contengan las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos medioambientales de su competencia y las encaminadas a la coordinación de la red de cooperación e infraestructuras del ciclo urbano del agua.

De igual forma, en su correspondiente ámbito, las entidades locales o supramunicipales estarán obligadas a establecer planes encaminados a lograr un uso sostenible del agua para periodos de seis años y han de contener junto a las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos medioambientales de su competencia, las que mejor conduzcan a lograr los objetivos establecidos en el programa de cooperación e infraestructuras autonómico.

El Capítulo IV está dedicado a la forma de gestión del ciclo urbano del agua. De acuerdo con las características que le dan nombre a este Capítulo, esta gestión será cooperativa y sostenible.

Cooperación y sostenibilidad tienen sus principales pilares en la red de cooperación e infraestructuras del ciclo urbano del agua, a la que pertenecen la administración local y autonómica y a la que está invitada la Administración General del Estado, y cuyo objetivo es procurar un servicio «del ciclo urbano del agua en condiciones básicas adecuadas e iguales para toda la ciudadanía extremeña», y en el inventario autonómico de infraestructuras que, coordinado por el servicio de Patrimonio de la Junta de Extremadura, recogerá información relativa a las funciones que cumple cada infraestructura, su titularidad y la administración responsable de su gestión, el sistema de financiación, el seguimiento de la recuperación de los costes o el estado y ciclo de vida, etc.

El artículo 18 regula las obras de interés regional de la Comunidad Autónoma y establece que tal declaración corresponde al Consejo de Gobierno, requerirá una evaluación de viabilidad que incluye un estudio específico de la recuperación de costes y su vigencia será de seis años. Recoge, asimismo, este artículo 18 las obras que pueden declararse de interés regional, una prolija descripción del procedimiento de declaración, el régimen de las obras, así como la administración responsable de la ejecución y financiación de las obras que será la Consejería competente en materia de planificación y coordinación hídrica, sin perjuicio de que puedan existir convenios o sistemas de participación público-privados o con otras administraciones.

El instrumento que prevé el anteproyecto para hacer efectiva la colaboración de la Comunidad Autónoma con las administraciones locales es el convenio, cuya regulación está recogida en el artículo 19 e incluye el contenido de los convenios, la entrega de las instalaciones a la administración local y la posibilidad excepcional de que la titularidad de la infraestructura corresponda a la Junta de Extremadura.

En cuanto a los sistemas de gestión supramunicipal, el artículo 20 los establece como obligatorios para la gestión del servicio de aguas «cuando resulte necesario por razones técnicas, económicas y ambientales» y establece la imposibilidad a las entidades locales afectadas de acceder a las medidas de fomento y auxilio económico por parte de la Administración Autónoma cuando siendo obligatoria no se produzca la constitución del ente supramunicipal.

Los artículos 21 y 22 se refieren al rendimiento en las redes de abastecimiento y a la garantía de la prestación de los servicios del ciclo urbano del agua respectivamente.

En relación con el rendimiento, el anteproyecto establece que las entidades responsables de la correspondiente gestión no podrán ser beneficiarias de financiación por parte de la Junta de Extremadura si el rendimiento es inferior al que se determine reglamentariamente y se describe el procedimiento que ha de seguirse.

Con respecto a la garantía, se obliga a las entidades municipales a garantizar la prestación de los servicios del ciclo urbano del agua por sí mismas o a través de las diputaciones provinciales o de los entes supramunicipales para ello constituidos.

El Capítulo V, que incluye los artículos 23, 24 y 25, regula el régimen económico-financiero, estableciendo como un elemento fundamental de la gestión la recuperación de los costes de los servicios y el principio de quien contamina paga. En relación con el canon de regulación y tarifas de utilización, el anteproyecto remite al artículo 111 bis del Texto refundido de la Ley del Agua, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, para determinar cómo ha de aplicarse en Extremadura dicho canon. Por último, el anteproyecto recoge el canon de saneamiento manteniendo la definición y condiciones que ya fueron establecidas en la Ley 2/2012, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y de juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Así pues, se configura como un tributo propio, indirecto, real y finalista que

grava la disponibilidad y utilización del agua. Su finalidad es la financiación de las infraestructuras hidráulicas soportadas por la Comunidad Autónoma.

La disciplina en materia del ciclo urbano del agua es objeto de regulación en el Capítulo VI del anteproyecto, en el que se establece el carácter administrativo de las infracciones por acción u omisión tipificadas en el texto; se establece la potestad de las autoridades, los agentes de la autoridad y los Agentes para la Protección de la Naturaleza en relación con la inspección, detallándose las acciones para la que se les habilita; se relacionan las infracciones clasificándolas en leves, graves y muy graves; se dedica un artículo específico a las infracciones en materia de inspección e información y las clasifica en leves y graves; se establece el importe de las sanciones según su nivel de gravedad; se asigna a la Consejería competente en materia de políticas de aguas la potestad sancionadora y se mandata a los entes locales a dictar normas que tipifiquen las infracciones –y determinen las correspondientes sanciones– referidas a la nómina de acciones y omisiones previstas en el anteproyecto. Asimismo, se establece un plazo de caducidad de un año para las sanciones y se determina quiénes tienen la obligación de formular denuncias.

Termina el anteproyecto con una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales. En la primera se asigna al Consejo de Gobierno el desarrollo reglamentario de la ley. En la segunda se establece el plazo máximo de dos años para el desarrollo reglamentario del ciclo urbano del agua de Extremadura y establece los principios rectores del ciclo urbano, así como el contenido del reglamento. La tercera disposición establece los criterios que necesariamente se han de tener en cuenta en el desarrollo del Sistema de información del agua urbana. En relación con el desarrollo y puesta en funcionamiento del inventario de infraestructuras, la disposición final cuarta prevé su inicio en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley para completarlo en un plazo máximo de dos años. Con la disposición de entrada en vigor termina el texto del anteproyecto.


III. VALORACIONES

A) Sobre los documentos que acompañan al anteproyecto de ley


Con carácter previo a este Dictamen, valoramos sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del anteproyecto de ley y de la documentación aportada conforme disponen el artículo 69, puesto en relación con el 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los artículos 7 y 40 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura y el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. De entre los 27 documentos que acompañan al anteproyecto y conforman su expediente de tramitación que han sido remitidos a este Consejo destacamos los siguientes:

1. Informe de necesidad y oportunidad.
2. Informe de la Abogacía General de la Junta de Extremadura.
3. Memoria económica.
4. Informe de impacto sobre el empleo.
5. Informe de impacto de género.
6. Petición de informe sobre diversidad de género.
7. Alegaciones presentadas por los interesados en la fase de consulta previa y presentación de sugerencias.
8. Informe del Director General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas sobre el resultado del trámite de consulta pública previa y plazo de sugerencias.
9. Solicitud de Informe sobre afectación a la autonomía local o competencias propias de los ayuntamientos a la Comisión de Garantías de la Autonomía Local.
10. Informe del Consejo Asesor del Agua de Extremadura sobre el Anteproyecto de Ley del ciclo urbano del agua de Extremadura.
11. Recopilación de trámites de audiencias conferidos de manera individualizada a las entidades y órganos administrativos.

12. Alegaciones presentadas por los interesados en fase de información pública y de trámite de audiencia.
13. Respuestas individualizadas a las alegaciones presentadas por los interesados en fase de información pública y trámite de audiencia.
14. Informe de la Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas sobre las alegaciones presentadas en los trámites de información pública y de audiencia.



Antes de abordar el resumen y nuestros comentarios de esta documentación, queremos agradecer a la Consejería de Transición Ecológica y Sostenibilidad la forma en la que se nos ha remitido el expediente y, en especial, que se nos hayan hecho llegar las versiones del texto del anteproyecto que han ido redactándose a la luz de los diversos procesos de participación ciudadana e institucional, lo que ha posibilitado comprobar la evolución de la norma como respuesta a las sugerencias y comentarios presentados. Como en anteriores ocasiones valoramos este ejercicio de transparencia y participación.




El Informe de necesidad y oportunidad comienza, tras justificar la emisión del informe, recordando como antecedentes del anteproyecto las competencias conferidas en la materia por el Estatuto de Autonomía, el objetivo de la Junta de Extremadura de impulsar un nuevo marco de regulación y el papel del Consejo Asesor del Agua como órgano de consulta, participación social y asesoramiento a la Junta de Extremadura en materia de aguas. Continúa destacando el proceso de diálogo abierto en el seno de este Consejo asesor con el objetivo de identificar los problemas prioritarios en materia de aguas que debieran servir de base para la redacción del borrador del anteproyecto de ley.


Señala el informe que en este proceso intervinieron más de 300 personas y se recogieron más de 60 propuestas, de las cuales se han recogido en el texto legal un 90% aproximadamente.

Tras esta descripción, el informe de necesidad y oportunidad recoge los objetivos que se pretenden alcanzar con la ley –entre los que queremos

destacar el reconocimiento del acceso al agua y su saneamiento como un derecho humano, aclarar las competencias de las administraciones regional y local en materia de aguas y avanzar en la coordinación y corresponsabilidad en la gestión de las administraciones– y una relación de herramientas encaminadas a dar respuesta a estos objetivos que viene a resumir los aspectos principales contenidos en el anteproyecto.



Finaliza el informe afirmando que «la cooperación y buen gobierno en la gestión del agua hacen necesario que Extremadura aborde la tarea de establecer normas autonómicas que, de un lado, articulen el desarrollo de las normas de la Unión Europea y el de las leyes del Estado, y de otro lado coordinen las normas de carácter local que permiten alcanzar un trato igual en todo el territorio de Extremadura.

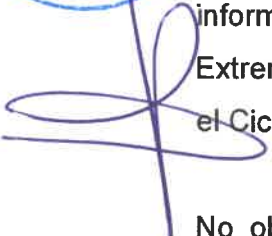




Por todo lo expuesto se hacen patentes la necesidad y oportunidad de iniciar la Tramitación del anteproyecto de Ley de Ciclo Urbano del Agua.»

No obstante, consideramos, valorando muy positivamente los objetivos planteados, que este informe de necesidad no explica convenientemente los problemas existentes en la actualidad y que quedarán resueltos con la aplicación de las previsiones de la ley.

El **Informe de la Abogacía General** de la Junta de Extremadura tiene por objetivo, según el propio informe, «determinar si existe título competencial que habilite la posibilidad de redactar la norma: es decir, no se trata de informar el texto articulado, sino de determinar si concurre el título habilitante».

Este informe, a partir de lo establecido en los artículos del Estatuto de Autonomía de Extremadura 9.1.1. –sobre la creación, organización y régimen jurídico de sus instituciones–, 9.1.3. –sobre organización territorial propia de la Comunidad Autónoma y régimen local en los términos del título IV del Estatuto de Autonomía–, 9.1.8, –de ordenación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Extremadura–, 9.1.33. – sobre políticas y normas adicionales y



complementarias de las del Estado en materia de protección medioambiental y lucha contra el cambio climático [...]–, 9.1.36. – de ordenación, planificación y gestión de las aguas que discurran íntegramente por el territorio de Extremadura, así como de los usos y aprovechamientos, incluida su concesión, la planificación, construcción y explotación de las obras e infraestructuras hidráulicas, canales y riegos que no estén calificados de interés general por el Estado ni afecten a otras Comunidades Autónomas, sobre aguas minerales y termales y sobre la participación en la gestión de las aguas pertenecientes a cuencas intercomunitarias que discurran por el territorio de Extremadura–, 10.1.1. –sobre las competencias de desarrollo normativo en materia de régimen jurídico de sus Administraciones Públicas–, 10.1.2. – sobre la prevención y corrección de la generación de residuos y vertidos y de la contaminación acústica, atmosférica, lumínica, del suelo y del subsuelo, la regulación del abastecimiento y saneamiento y depuración de las aguas. [...]– y 13 –que avala la competencia en relación con el régimen sancionador previsto en el anteproyecto– y de la revisión de la jurisprudencia analizada en el propio informe, es favorable «por entender que la Comunidad Autónoma de Extremadura dispone de competencias suficientes para aprobar una Ley sobre el Ciclo Urbano del Agua».

No obstante, y a pesar de lo que acabamos de señalar, el informe de la Abogacía General incluye también algunas observaciones de técnica normativa, y califica de acertada la distribución del contenido del anteproyecto.

Asimismo, destaca que la «ley regula y ordena el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de las entidades locales que la integran en materia de agua y de ciclo urbano del agua», y señala que «precisamente por su afeción de competencias de las administraciones locales, su tramitación habrá de quedar afecta a lo establecido en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura».

También recomienda, al igual que se hace con las aguas minerales y termales, la exclusión expresa del uso del agua a efectos de regadío.

La **Memoria económica** se inicia reivindicando la importancia de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua y describiendo los aspectos que conforman el concepto de ciclo urbano del agua, y asegura que «la prestación eficiente, eficaz, sostenible y equitativa de los servicios relacionados con el ciclo integral urbano del agua requieren importantes inversiones económicas y modelos de gestión adecuados al reto de garantizar un servicio público esencial, [...]». Sin embargo, esta memoria no contiene previsión alguna de dichas inversiones basándose en que el anteproyecto «no regula directamente aspectos económicos», sino que «se circunscribe a la ordenación de las competencias» de las dos Administraciones públicas implicadas –la regional y la local– y a «crear y desarrollar herramientas de coordinación, planificación, participación y transparencia».

También se refiere la Memoria al Canon de Saneamiento, afirmando que «su finalidad es posibilitar la financiación de las infraestructuras hidráulicas» y que los ingresos que de él procedan estarán afectados «a la financiación de programas de gastos relativos a las infraestructuras hidráulicas que se determinen en las leyes anuales de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma».

En otro orden de cosas, se recogen algunos aspectos principales regulados por el anteproyecto, tales como los instrumentos de gestión supramunicipal o el establecimiento de «nuevas obligaciones» para las administraciones, que «conllevarán la necesidad de nuevas asignaciones de tiempo de los empleados públicos [...], pero producirán un fuerte incremento de la eficiencia del gasto público [...], puesto que se recudirán errores y actuaciones de urgencia en la obra hidráulica o se optimizarán la dotación y la utilización de las infraestructuras hidráulicas y del agua.

Por fin, concluye que «la ley implantará herramientas que conllevarán incremento absoluto en la eficiencia de la gestión del ciclo urbano del agua y en el uso de sus infraestructuras» y que habrá una incidencia positiva en el gasto público en tanto la puesta en marcha de la norma contribuirá a «reducir

pérdidas de agua, alargar la vida útil de las infraestructuras y reducir situaciones de desabastecimiento».

Una vez más, este Consejo manifiesta su pesar por no encontrar en la Memoria económica que se nos presenta ningún elemento de los que cabría esperar en este tipo de documentos. Las afirmaciones sobre el efecto en el gasto público señalados en el párrafo anterior suponemos que han de estar basadas en estudios que permitan estimar de forma fehaciente los mencionados efectos, aspectos estos que, a nuestro modo de ver, deberían incluirse en este informe.

En esta ocasión consideramos además que habría sido una muy buena oportunidad para analizar los ingresos recaudados en los últimos años por el Canon de Saneamiento y las obras que con ellos se han financiado y, por supuesto, una previsión de los ingresos futuros esperados junto con las inversiones previstas, al menos, a más corto plazo.

En relación con el **Informe de impacto sobre el empleo**, el Observatorio de Empleo y el secretario general de Empleo, tras recoger de forma resumida la finalidad de la norma y efectos que contiene la Memoria Económica expuestos anteriormente, se limitan a concluir que «se entiende que el impacto que sobre el empleo tendrá la nueva Disposición es favorable», por cuanto se prevé una mayor eficiencia en la dotación y planificación de las instalaciones construidas, un control y reducción de las pérdidas de agua y, por último, que los ayuntamientos deberán asumir compromisos de mantenimiento y explotación sobre las infraestructuras. Tampoco estima necesaria ninguna medida correctora.

Como ya hemos reclamado en anteriores dictámenes, y aun sabiendo de las dificultades de hacer estimaciones, este Consejo considera necesario que los órganos de la Junta de Extremadura responsables hagan un mayor esfuerzo por realizar análisis, previsiones e interpretaciones concretas de la incidencia del anteproyecto de ley sobre el empleo, así como de la relación entre los efectos de la norma utilizados en su informe – mayor eficiencia en la dotación y

planificación de las instalaciones construidas y el control y reducción de las pérdidas de agua– y el empleo, y no se limite a reproducir argumentos de la memoria económica del proyecto normativo.

El Instituto de la Mujer de Extremadura, en su resolución sobre la **valoración Impacto de Género** y a partir del Informe de Impacto de Género de la Unidad para la Igualdad de Mujeres y Hombres de la Consejería de Transición Ecológica y Sostenibilidad, considera que el potencial impacto de género del texto es **positivo**, puesto que «favorece el avance hacia una sociedad más igualitaria entre mujeres y hombres».

El informe de la mencionada Unidad analiza la pertinencia de género mediante el estudio de la incidencia que tiene la norma en personas físicas o jurídicas y en órganos colegiados, de la incidencia en el acceso y al uso de recursos y servicios y de la incidencia en los modelos *estereotipados* (sic). En relación con el primer eje, señala que el anteproyecto, aunque no tiene una incidencia directa sobre las personas físicas o jurídicas, sí la tiene de forma indirecta si se tienen en cuenta la finalidad de la norma y los principios que la informan, la regulación de derechos y deberes de los usuarios, y las actividades de capacitación para la ciudadanía en general y las curriculares en el sistema educativo previstas en el anteproyecto. En cuanto a los órganos colegiados, se resalta la composición igualitaria en el Consejo Asesor del Agua de Extremadura y en la Comisión Interdepartamental de Agua. En cuanto a la incidencia en el uso, se recurre al principio contenido en el texto de que «se impulsará y priorizará la gestión pública de los servicios relacionados con los recursos hídricos, al objeto de garantizar un control, calidad, acceso, transparencia y participación pública adecuados para un bien común de primera necesidad» para concluir que la disposición adopta medidas en el uso y gestión de recursos. Por fin, en cuanto a los estereotipos, se afirma que esta norma no afecta a los roles de género que estos modelos imponen a mujeres y hombres ni influyen en su modificación. Con todo ello, se concluye que la norma es pertinente al género.

También se analiza el marco normativo en el que se encuadra el anteproyecto. Para ello se presentan brevemente los textos legales analizados y se afirma que los mandatos normativos de igualdad se recogen específicamente en el preámbulo y que «el espíritu de la norma responde a estos mandatos normativos de igualdad». Asimismo, dentro de este análisis, se dedica un epígrafe específico a la identificación de desigualdades y a las medidas correctoras. En este sentido, aunque, como se afirma, la información desagregada por sexo es importante para identificar potenciales desigualdades, el informe reconoce que no ha lugar a dicha desagregación por cuanto se refiere únicamente al inventario de infraestructuras. Adicionalmente, resalta como acciones positivas en el anteproyecto la presencia del principio de representación equilibrada y la utilización de un lenguaje no sexista.

Por todo ello, concluye el informe señalando «su pertinencia al género y el impacto positivo de esta norma en la igualdad de mujeres y hombres».

Una vez más recibimos un texto huérfano del **Informe sobre diversidad de género** exigido por el artículo 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en su redacción dada por la disposición adicional cuarta de la Ley 12/2015, de 8 de abril, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Y una vez más, aunque somos conscientes de la dificultad que entraña la realización de análisis sobre diversidad de género, reclamamos a la Junta de Extremadura un mayor esfuerzo para siquiera iniciar estos análisis y, por ende, para emitir el exigido Informe.

Con respecto al **proceso de consulta previa y presentación de sugerencias** y el informe de la Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas sobre dicho proceso, queremos reconocer el esfuerzo realizado no solo en el propio trámite de participación ciudadana en la redacción de la norma, sino también en el análisis de las sugerencias presentadas. Así, es importante

recordar que han sido veinte las instituciones públicas o privadas que han presentado sugerencias en esta fase de tramitación del anteproyecto.

De entre estas alegaciones, este Consejo quiere destacar que, de las 20 instituciones que presentaron sugerencias o alegaciones, 12 corresponden a ayuntamientos y a grupos políticos municipales o de diputación, refiriéndose fundamentalmente a la posible invasión de competencias municipales que presentaba la versión inicial del texto que dictaminamos, y que constituyen una buena prueba, a nuestro entender, de la preocupación por la delimitación de competencias que plantea esta norma. En este sentido, en el Informe de la Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas pueden leerse las modificaciones realizadas sobre el texto inicial en aquellos aspectos que presentaban algún indicio o evidencia de invasión de competencias de otras administraciones, generalmente modificando la redacción para salvaguardar el cumplimiento del respeto a las competencias municipales. No obstante, en algunos casos, este informe se limita a asegurar que no se produce invasión de competencias sin ningún argumento adicional.

En este ámbito, nos parece particularmente relevante el **Informe de la Comisión de Garantías de la Autonomía Local** sobre afectación a la autonomía local o a las competencias de los ayuntamientos previsto en el artículo 37 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura. Aunque somos conocedores de que tal informe ha sido solicitado, a la fecha de la aprobación de este Dictamen aún no ha sido emitido por el órgano correspondiente. Estamos seguros de que dicho informe contribuirá a aclarar las posibles situaciones de colisión competencial si las hubiera en el texto definitivo de borrador de anteproyecto.

El informe emitido por el **Consejo Asesor del Agua de Extremadura** en cumplimiento de las funciones que le atribuye el artículo 3.b) del Decreto 194/2017, por el que se regula la composición, estructura y funcionamiento del Consejo Asesor del Agua de Extremadura (CONAEX), según el cual corresponde a dicho Consejo «conocer e informar los anteproyectos de ley y

conocer los decretos y planes que afecten al agua en sus diferentes usos en Extremadura», nos parece de especial importancia, por cuanto su composición asegura una visión experta y poliédrica de la norma.

En dicho informe se pone de manifiesto la oportunidad y necesidad de la ley tomando en consideración la «situación excepcional de crisis hidrológica derivada del cambio climático» o los desafíos que plantea una gestión sostenible del agua, la necesidad de nuevas infraestructuras y otros aspectos como la importante diferencia de precios que las familias pagan por el agua, la existencia de infraestructuras que no están en funcionamiento o la imposibilidad técnica o económica de que las entidades locales puedan asumir la explotación y el mantenimiento de dichas infraestructuras. Y entiende como una oportunidad la posibilidad de establecer un marco regulador propio para la Comunidad Autónoma.

Tras una breve descripción de la estructura y contenido del anteproyecto, el Consejo Asesor del Agua de Extremadura presenta distintos comentarios cuya pretensión es tratar de mejorar el texto. Resumidamente podemos decir que se propone calificar de falta grave la comisión de tres faltas leves con independencia de que sean o no iguales, dar una nueva redacción al concepto de «rendimiento técnico de las redes de agua», revisar el texto por una posible contradicción con la norma estatal en relación con los deslindes de cauces, una llamada de atención sobre la aplicación de lo establecido en el Plan Hidrológico Nacional en relación con los planes de emergencia por sequía en entidades de más de 20.000 habitantes, incorporar un apartado de derechos y deberes de los consumidores y desgajar del desarrollo reglamentario previsto el correspondiente al suministro domiciliario del agua que tendría su propio reglamento. De un somero análisis de las versiones del texto del anteproyecto se puede concluir que una buena parte de estas sugerencias ya han sido incorporadas a la versión que dictamina este Consejo Económico y Social de Extremadura.

Para finalizar, en relación con el **trámite de audiencia e información pública** del anteproyecto, destacamos en primer lugar la comunicación personalizada y ex profeso de la apertura del periodo para este trámite a, entre otros organismos, a las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, del Guadiana y del Tajo, así como a las Diputaciones Provinciales de Badajoz y Cáceres y a la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura y que la Dirección General de Infraestructuras Hidráulicas ha dado también respuesta individualizada a las trece instancias que presentaron alegaciones y, en su caso, teniéndolas en consideración en la redacción que hoy nos ocupa.

En segundo lugar, subrayamos que ninguna entidad local ha presentado alegación alguna en esta fase del procedimiento.

En tercer y último término, cabe señalar que varias de las propuestas vuelven a insistir en las ya presentadas en el trámite de sugerencias anterior y que no fueron tenidas en cuenta entonces. Entre ellas, se reitera que el anteproyecto contiene algunos artículos que pueden suponer una invasión de competencias municipales, la concreción de que las asociaciones de consumidores formen parte de los órganos de participación social previstos en el texto, eliminación del carácter permanente que se da al Canon de Saneamiento, ampliación del plazo de caducidad, establecimiento de un importe mínimo de las sanciones, la posible confusión generada por la utilización del concepto de prioridad de la gestión pública, reducción del plazo de desarrollo reglamentario, redacción de un reglamento propio en relación con el suministro domiciliario del agua, etc., alegaciones que una vez más han sido rechazadas por la Junta de Extremadura.

B. Consideraciones generales sobre el texto

En nuestra primera apreciación sobre el texto queremos manifestar la gran importancia que este Consejo confiere a la norma. Sin duda, la regulación de las competencias en materia de agua y saneamiento, así como del resto de los

mandatos que contiene, son determinantes para asegurar estos servicios a toda la población y en las mejores condiciones posible, como derecho humano que es. Y es quizá la concepción del agua como derecho humano que se establece en el anteproyecto, junto con la sostenibilidad del uso de este recurso, unos de los aspectos principales sobre los que calificamos de importante y necesaria esta norma. En este sentido, no podemos dejar de recordar el compromiso de nuestra Comunidad Autónoma con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en general y con el número 6 –Agua limpia y saneamiento– en particular, que se concreta, entre otras, en metas tan importantes como:



- lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos,
- lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos,
- mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial,
- mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial,
- aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua,
- implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.

- proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.
- Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.


Y nos satisface ver que, según la información que, a la fecha de emisión de este Dictamen, nos proporciona el Instituto de Estadística de Extremadura, la proporción de personas que reciben suministro de agua con cobertura del Sistema Nacional de Aguas de Consumo en Extremadura es superior a la media nacional, aunque, no obstante, deseamos alcanzar mayores cotas aún y esperamos que esta ley contribuya a ello. Y nos satisface también que la ley esté imbuida de las metas que componen el objetivo.

Asimismo, siendo Extremadura una de las pocas comunidades autónomas que no han aprobado aún una regulación propia sobre la materia, creemos que esta ley puede contribuir a una mejor posición de nuestra Comunidad en la defensa de nuestros intereses frente a otras comunidades con las que compartimos cuencas.

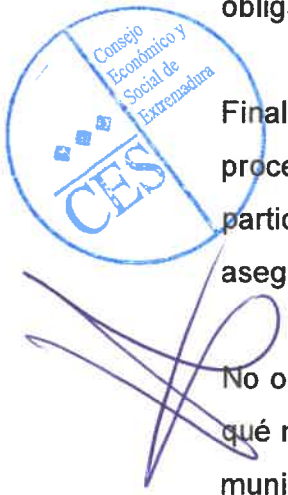
Y nos apresuramos también a declarar nuestra valoración positiva sobre el anteproyecto sobre el que, no obstante, realizaremos algunos comentarios más adelante.

Son varios los aspectos concitados en la norma sobre los que basamos nuestro criterio. En primer lugar, porque compartimos plenamente la necesidad de garantizar la protección del dominio público del agua y su uso sostenible, el derecho efectivo al agua y al saneamiento para toda la ciudadanía en condiciones adecuadas y de igualdad, y los principios que la inspiran, así como las características que impregnan todo el anteproyecto y que podemos sintetizar en delimitación de competencias con coordinación y colaboración entre administraciones, aspecto este que este Consejo ha valorado muy favorablemente en anteriores dictámenes, planificación, que contribuirá a unas

mayores eficiencia y eficacia del gasto público y, por último, información con la que asegurar la mejor gestión posible de los recursos y la defensa de los derechos de los ciudadanos y las empresas de Extremadura. En este último ámbito, tenemos la esperanza, asimismo, de que esta norma permita dirimir los conflictos entre las empresas concesionarias y el resto de empresas que se producen al albur de las fugas y resolver todos los problemas que año tras año se vienen produciendo y que generan restricciones en el acceso al agua de parte de la población extremeña.



Otro aspecto relevante a nuestro juicio es la inclusión de las definiciones, lo que a nuestro modo de ver desambigua determinados términos y facilita tanto la comprensión como, entendemos, la aplicación futura de la norma. Asimismo, nos parece un acierto la inclusión de un artículo dedicado a los derechos y obligaciones de los usuarios del agua.




Finalmente, también queremos dejar constancia de nuestra apreciación por el proceso de redacción del borrador del anteproyecto; sin duda, la importante participación de diversos agentes y entidades en el proceso de redacción nos asegura que el texto cuenta con un respaldo social y económico importante.

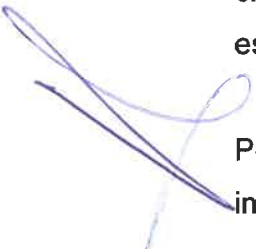
No obstante, no podemos dejar de mencionar nuestra preocupación sobre en qué medida este texto podría estar sorteando el principio de autonomía de los municipios para la gestión de sus intereses establecido en el artículo 137 de la Constitución Española y concretado en el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y, para el caso de Extremadura, en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, y ello a pesar de que los informes que acompañan al texto aseguran repetidamente su respeto a la autonomía municipal.

En otro orden de cosas, también mostramos nuestra inquietud en relación con el desarrollo reglamentario previsto en el anteproyecto. Si bien es cierto que la disposición final segunda establece con bastante detalle los contenidos que al menos contendrá el reglamento del ciclo urbano del agua de Extremadura, no

es menos cierto que la ley da cabida a una amplia discrecionalidad en la concreción de dichos contenidos, es decir, en la propia regulación del ciclo urbano del agua, no en la delimitación de competencias en este ciclo. Como ejemplo podemos citar el hecho de que se remita a un reglamento posterior el establecimiento de los criterios básicos de tarificación sin que el anteproyecto se pronuncie más allá de atribuir la competencia para establecerlos a la Junta de Extremadura.



Una última observación general tiene que ver con el tratamiento de las aguas residuales. Si bien la depuración de estas aguas y su regeneración forman parte del ciclo urbano del agua tal y como se define en el artículo 2, observamos con cierta preocupación que el texto del anteproyecto trata estas fases del ciclo de forma muy limitada pues se circunscribe a asignar a los municipios las competencias de ordenación, gestión, prestación y control de estas dos fases del ciclo sin más condición, a incluir las obras generales de recolección y tratamiento de aguas residuales entre las que pueden ser declaradas de interés para la Comunidad Autónoma y a determinados aspectos relativos a las infracciones. Dado el carácter integral que este anteproyecto quiere darle al ciclo urbano del agua, podría ser pertinente un mayor desarrollo normativo de esta parte del ciclo y más allá de enunciar el principio de quien contamina paga.



Pese a todo, como ya hemos señalado, consideramos que esta regulación es importante y necesaria y la valoramos positivamente.

C. De carácter específico

C.1) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos explica prolijamente los títulos competenciales sobre los que se asienta el anteproyecto; sin embargo, a nuestro juicio no es totalmente satisfactoria en consideración a lo que, en nuestra opinión, debe ser una exposición de motivos, pues no identifica qué problemas viene a resolver

esta ley y cómo pretende hacerlo y se limita a afirmar –en el tercer párrafo– que la ley es necesaria para lograr el objetivo de cooperación y buen gobierno en la gestión del agua mediante una norma que articule el desarrollo de las normas europeas y estatales y que coordinen las normas locales para lograr un trato igual a lo largo de todo el territorio y –en el quinto párrafo– que la ley asume «la exigencia de todo poder regional de velar por un uso racional del agua y su distribución solidaria».

Así pues, creemos que una explicación más serena que aluda siquiera someramente a los inconvenientes que se producen en la actualidad y cómo los aborda la norma, explicando por qué se opta por un tipo de solución y no por otras, contribuiría a una mejor comprensión de la misma. En definitiva, consideramos que debe hacerse un mayor esfuerzo para que la exposición de motivos justifique la necesidad de la norma, incluyendo las situaciones que deben corregirse y cómo trata de hacerlo el texto legal.

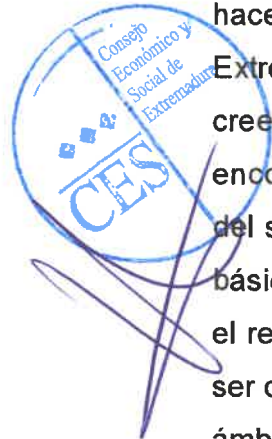

Por otro lado, entendemos que aportaría también valor una breve explicación del proceso de participación llevado a cabo y que ha culminado con el texto que se presenta.

Desde un punto de vista formal, queremos evidenciar algunos problemas en la redacción que consideramos dificulta su lectura y para los que sugerimos una reflexión y, en su caso, modificación.

El primer ejemplo lo encontramos en los párrafos segundo y tercero de la página 2 en los que, como explicación del contenido de los artículos 9.1.36, 9.1.33 y 10 del Estatuto de Autonomía, se transcribe literalmente el contenido de dichos artículos. En nuestra opinión, este tipo de redacción –la enumeración de competencias– es adecuada para el propio Estatuto, pero no para la exposición de motivos en la que, en forma de párrafos, se pierde el sentido del texto y se hace difícil de leer. Asimismo, es algo farragosa la redacción del párrafo primero de la página 4 cuando se refiere a la interpretación de la norma nacional que debe hacer la Comunidad Autónoma y que debe tener en cuenta

que el derecho estatal ha de interpretarse, a su vez, tomando en consideración el derecho europeo.

Por otro lado, la expresión «en tanto que», utilizada en el párrafo tercero de la página 2 –y que según el Diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española es equivalente a «mientras que»–, podría interpretarse, siguiendo el dictado de la Academia en su Diccionario de la lengua española según el cual «mientras que» significa «en cambio», como que el contenido del artículo 10 del Estatuto supone una contradicción con el artículo 9, cuando lo que se quiere significar es «además» o un término similar. Por tanto, aconsejamos recapacitar sobre el uso de esta expresión.



También queremos hacer una reflexión en relación con la consideración que hace el texto de que la ley es una medida de la política de la Junta de Extremadura ante el reto demográfico. Como hemos señalado anteriormente, creemos que esta ley es importante y que sus objetivos son loables; entre ellos encontramos nada menos que garantizar el derecho humano al uso del agua y del saneamiento. Y es por esto precisamente, porque es un derecho humano básico, por lo que garantizarlo no puede considerarse como una medida ante el reto demográfico y territorial: a nuestro modo de ver, estas medidas deben ser de discriminación positiva hacia las situaciones menos favorecidas en este ámbito, no de aseguramiento de igualdad de condiciones con las más favorecidas, que es un derecho.

Finalmente, creemos que el último párrafo de la página 1 y primero de la página 2 tiene una errata por cuanto atribuye su contenido al artículo 8 del Estatuto de Autonomía, cuando lo que hace es reproducir el apartado 8 del artículo 7.

C.2) ARTICULADO

Artículo 1.4.

Se dice que «las aguas minerales y termales se regirán por su normativa específica, salvo que entre en contradicción con las normas de protección establecidas en esta ley a las que se otorga primacía».

A este artículo, la Confederación Hidrográfica del Guadiana presentó una alegación señalando que «las aguas minerales y termales están sometidas a la Ley de Minas y normativa que la desarrolla, de ámbito estatal. ¿Puede una ley autonómica adjudicarse prevalencia frente a la normativa estatal ...?». La respuesta de la Dirección General de Infraestructuras Hidráulicas ha sido que «No procede estimar la alegación formulada. La expresión “legislación específica” hace referencia a la toda la legislación sectorial, sin excluir por supuesto la legislación estatal.»

Pero a nuestro modo de ver, esta contestación no da debida respuesta a la alegación; no se trata de si se aplica o no la Ley de Minas u otras normas específicas, sino de si la Ley del ciclo urbano del agua de Extremadura tiene primacía sobre la ley estatal, que es lo que se desprende del literal de este artículo 1.4. En nuestra opinión la primacía de la norma autonómica sobre la estatal que se desprende del texto debe ser aclarada en el sentido de que ello es debido por razón de las competencias delegadas a favor de la Comunidad Autónoma. Solo así estaría justificado el literal del artículo.

Artículo 2

En relación con las definiciones queremos hacer cuatro apostillas.

Por un lado, creemos que deben unificarse los conceptos definidos en el propio artículo con la utilización que de ellos se hace posteriormente. A modo de ejemplo podemos citar el término «grupos vulnerables y marginales», que más

adelante únicamente se utiliza en el artículo 14, pero como «grupos vulnerables o marginados». Así pues, ¿se está utilizando el término definido en el artículo 2 en su apartado d) o se quiere emplear otro concepto?

En segundo lugar, tenemos dudas sobre la propia definición dada en este artículo al término «grupos vulnerables y marginales», a pesar de que ya fue modificada en relación con una versión anterior del anteproyecto a partir de una sugerencia presentada por la Organización de Consumidores y Usuarios de Extremadura, pues como señala la propia sugerencia la vulnerabilidad no es patrimonio exclusivo de personas aisladas, sino que también la pueden sufrir personas integradas socialmente.



Creemos más oportuna la definición propuesta por esta Organización –tomada del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios–, según la cual «son personas consumidoras vulnerables aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad».

En tercer lugar, a pesar de que los informes de la Dirección General de Planificación e Infraestructuras Hidráulicas y la propia exposición de motivos han tratado de justificar la no inclusión en las definiciones del término «dominio público hídrico», en la idea de que es el Estado quien ostenta la titularidad del dominio público hídrico y de la definición de su contenido, no compartimos que esto sea un impedimento para definir, a los efectos de la ley extremeña, qué se entiende por dominio público hídrico puesto que es un concepto de especial relevancia en el contexto del anteproyecto. Así pues, si el Estado no lo ha definido, pero sí se utiliza en el anteproyecto, es un requisito, a nuestro modo de ver, que se determine en la ley su contenido y alcance.

En cuarto lugar y último término, queremos expresar nuestras reservas sobre la definición dada al concepto de «rendimiento técnico de las redes de agua». En este concepto se utilizan los términos de volumen de agua objeto de aducción y el efectivamente distribuido y **facturado contabilizado** a los destinatarios, pero parece olvidar el agua distribuida, es decir usada, por buena parte de los municipios en distintos tipos de servicios y que no son objeto de facturación y contabilización y que, por tanto, según el cálculo previsto, computaría como pérdidas de agua cuando en realidad son consumos no contabilizados ni facturados. A nuestro modo de ver, esta forma de medición puede tener dos efectos no deseados. Por un lado, el perjuicio que se les puede causar a las empresas de gestión de agua, o a las propias entidades locales o supramunicipales, al computar, como ya se ha dicho, como pérdidas los consumos para servicios municipales. Y por otro, en cuanto al objetivo de sostenibilidad y consumo responsable, en este caso por parte de las entidades locales, puesto que no se establece, aparentemente, un sistema de control de estos consumos. Por tanto, consideramos necesaria una aclaración sobre el concepto de rendimiento que tenga en cuenta esta circunstancia.

Artículo 4

Siendo conscientes del carácter más general que debe presidir una norma con el rango de la que dictaminamos, tampoco en esta ocasión compartimos el recurso al desarrollo reglamentario, en nuestra opinión excesivo, que hace el anteproyecto en relación con los derechos de los usuarios contenidos en este artículo. Por tanto, consideramos oportuna la inclusión de determinados derechos de forma más concreta y comprensible para todos los usuarios.

En otro orden de cosas, creemos que debiera aclararse la obligación establecida en la letra g) del apartado 2 de «disponer de contador para la medición objetiva y verificable del consumo de agua» en relación con el derecho establecido en la letra e) del apartado 1 de «disponer de contadores homologados y verificados en los términos establecidos en las disposiciones

reglamentarias, para la medición de sus consumos, que deberán ser instalados por las entidades suministradoras a su costa».

Artículo 5. Título

Creemos que debe repensarse el título dado a este artículo en relación con los títulos de los siguientes. El artículo 6 hace referencia a las competencias del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y el artículo 7 a las competencias de la Consejería competente de la Junta de Extremadura. Por su parte, el artículo 5 se refiere a las competencias de la Junta de Extremadura, y en su apartado 2 dice que «las competencias de la Junta de Extremadura serán ejercidas por el Consejo de Gobierno y la Consejería competente en materia de planificación y coordinación hídrica, en los términos establecidos en esta ley». Esta organización, a nuestro parecer, dificulta la comprensión de la norma y sugerimos, pues, tratar de dar un título a este artículo 5 que facilite el entendimiento de la estructura competencial dentro del gobierno de la región.

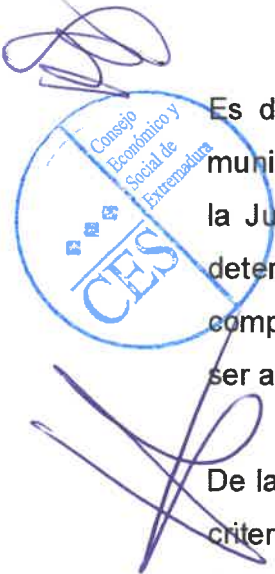
Artículo 5.1.i) y 5.1.k)

Estas dos letras nos invitan a pensar en el adecuado reparto de competencias que en este artículo se atribuyen a la Junta de Extremadura.

Así, en cuanto a la letra i), en la que se dice que corresponden a la Junta de Extremadura «la ordenación y regulación de los sistemas de gestión supramunicipales del agua de uso urbano y la determinación de su ámbito territorial», nos preguntamos en qué medida la Comunidad Autónoma tiene potestad para determinar el ámbito cuando el propio Estatuto, en su artículo 54.4 señala que «los municipios pueden asociarse voluntariamente con otros y cooperar entre ellos y con otros entes públicos para ejercer sus competencias y acometer objetivos de interés común». Es decir, que la agrupación supramunicipal debe ser voluntaria y, entendemos, con el ámbito que determinen las propias entidades locales. En respuesta a esta misma duda planteada por otras instancias en el trámite de audiencia, la Consejería de

Transición Ecológica y Sostenibilidad utilizó como argumento en contra el artículo 55 del Estatuto. Este artículo dice:

Sin perjuicio de su plena autonomía política y la suficiencia financiera para la gestión de los asuntos de interés y ámbito local dentro del marco normativo general, una ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta establecerá las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios y, en su caso, el elenco mínimo de facultades o atribuciones que sobre las mismas han de tener los ayuntamientos y que las leyes y normas sectoriales de la Comunidad Autónoma deberán prever y respetar.

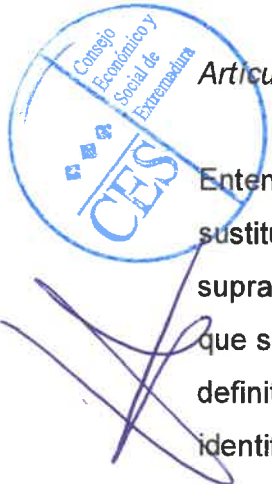



Es decir, que se determina la posibilidad de que se puedan atribuir a los municipios materias y funciones de competencia autonómica y en este sentido, la Junta de Extremadura sí tendría competencias, a nuestro entender, para determinar el ámbito de los entes supramunicipales en relación con las competencias delegadas por parte de la Comunidad Autónoma, pero podría no ser así cuando se trata de competencias propias de las entidades locales.

De la misma forma, la letra k) asigna la competencia para la regulación de los criterios básicos de tarificación del ciclo urbano del agua a la Junta de Extremadura. En este aspecto, si bien valoramos muy positivamente el objetivo de igualdad de todos los usuarios en relación con los usos del agua y el saneamiento, mostramos también nuestra incertidumbre sobre la posibilidad de que este precepto esté invadiendo competencias municipales. En este sentido queremos recordar que el artículo 111 bis.2 de la Ley de Aguas determina que «a tal fin la Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos» y que el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece que «el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes

materias: [...] c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales». Pero el texto del anteproyecto asume para la Junta de Extremadura la capacidad para determinar la estructura tarifaria y reconoce para los entes locales solo la facultad «para la fijación del precio de las tarifas».

Así pues, entendemos que ha de analizarse con todo detalle la delgada línea que parece delimitar las competencias locales y autonómicas en estas materias, buscar argumentos robustos para legislar en la dirección en la que lo hace el anteproyecto más allá de que otras Comunidades Autónomas así lo hayan regulado en el mismo sentido y así expresarlo, además, en la exposición de motivos.



Artículo 5.1.m)

Entendemos que la alusión a «otras entidades» que se hace en este punto debe sustituirse por la denominación concreta de estas otras entidades –entes supramunicipales, por ejemplo y si fuera el caso– o al tipo de entidades a las que se refiere si fueran distintos tipos en función del destino de las ayudas. En definitiva, quizá fuera más adecuado concretar estas entidades o, al menos, identificarlas con menor nivel de generalidad.

Artículo 6

Este artículo asigna al Consejo de Gobierno la competencia sobre «el establecimiento del régimen jurídico del uso del agua en situaciones extraordinarias de emergencia por sequía en el marco de la planificación hidrológica y en cooperación con la Administración General Estado». Si fuera posible, creemos que quizá fuera oportuno identificar en el anteproyecto los principios básicos de tal régimen.

Artículo 7

En nuestra opinión, y dada su extensión, la estructura de este artículo debería cambiarse en aras de la sencillez.

Nuestra propuesta es que el primer párrafo no aparezca numerado dado que actúa como preámbulo de las competencias que más adelante se expresan. Y en todo caso no existe un apartado 2 en citado artículo.

En cambio, las competencias («en materia de regulación jurídica»; «en materia de planificación hidrológica», etc.) sí debieran aparecer numeradas y subdivididas en los apartados correspondientes a cada una de ellas.

Artículo 10

Valoramos muy positivamente que una norma con rango de ley establezca el Consejo Asesor del Agua de Extremadura. En este artículo se define este Consejo como un órgano de participación social y señala, además, las materias de su competencia. En el apartado 2 se establece la Consejería de adscripción a la que tenga atribuida las competencias en materia de planificación y coordinación hídrica-. Por lo que se refiere a su composición, este mismo apartado se limita a exigir la representación equilibrada de hombres y mujeres.

Este Consejo Económico y Social de Extremadura considera que en el texto de la ley deben incluirse dos aspectos a nuestro modo de ver fundamentales en la definición de un órgano colegiado: su composición y sus funciones. Si bien es cierto que el Consejo Asesor del Agua fue creado por Decreto 81/2009, de 7 de abril, por el que se crea el Consejo Asesor del Agua de Extremadura (CONAEX) y se regulan su estructura y funcionamiento, actualmente establecidos por el Decreto 194/2017, de 14 de noviembre, por el que se regula la composición, estructura y funcionamiento del Consejo Asesor del Agua de Extremadura, entendemos que esto no impide que se incluyan en el texto del anteproyecto de ley que dictaminamos, como ya hemos señalado, la composición y sus

funciones, sin perjuicio de incluir también una disposición transitoria que habilite el mantenimiento de la vigencia del Decreto 194/2017.

Artículo 11.3

En línea con lo dicho en relación con el Consejo Asesor del Agua, creemos más pertinente que la composición de la Comisión Interdepartamental del Agua quede determinada en el texto la ley; no compartimos que se pueda definir bajo el vago término de «al menos».

Por otro lado, consideramos que debe señalarse claramente, como ocurre con la presidencia, a quién le corresponde la secretaría de la Comisión, es decir, sin recurrir al genérico concepto de «órgano directivo».

Artículo 12


Como señalamos en nuestras consideraciones generales, la información y su difusión es uno de los valores de esta norma. En este sentido, compartimos la información que el anteproyecto prevé que formará parte del Sistema de Información del Agua Urbana. Sin embargo, echamos en falta la presencia de indicadores de salud pública, por lo que entendemos que debieran incluirse en la redacción final del anteproyecto.

La letra c) del apartado 3 de este artículo obliga a las administraciones regional y local, así como a las entidades supramunicipales, a poner a disposición de cualquier solicitante la información de transparencia que obre en su poder y sin que sea necesario que se declare un determinado interés. Aplaudimos este extremo, pero entendemos asimismo que la ley debiera garantizar que esta información se facilite de manera gratuita.

Artículo 14

En relación con las personas que no cuentan con acceso al agua, la letra a) de este artículo encomienda su identificación a las administraciones locales. Este Consejo estima que debería sopesarse la posibilidad de incluir también en la ley o en su desarrollo reglamentario mecanismos que permitan a estas personas realizar las declaraciones que consideren oportunas a fin de que puedan tener acceso al agua sin necesidad de la espera a la identificación por parte de la administración.

Artículo 18



En general, este Consejo suele ser crítico con el desarrollo reglamentario al que habitualmente recurren los anteproyectos que analizamos. En esta ocasión, sin embargo, consideramos que el artículo 18 es excesivamente procedimental e instamos a estudiar cuáles son los aspectos mínimos que han de tener rango de ley en el procedimiento para mantenerlos en el texto y remitir a desarrollo reglamentario el resto.

Artículo 21

La lectura del apartado 1, en su actual redacción, es difícil de entender y solo se comprende teniendo en cuenta el contexto y el título del artículo. Por ello, recomendamos revisar su redacción.

En otro orden de cosas y con respecto a este mismo apartado, creemos que sería conveniente incluir los periodos de tiempo sobre los que se ha de medir el rendimiento de las redes de abastecimiento. Por otro lado, se dice que «dicha medida será aplicable, una vez transcurridos los plazos establecidos reglamentariamente», pero no se hace mención alguna a qué plazos se refiere, lo que dificulta, a nuestro entender, su comprensión.

En relación con el apartado 2, debiera aclararse en qué casos los planes de actuación encaminados a solucionar los problemas de rendimiento han de ser sometidos a información previa de la Consejería requirente y cuándo han de ser aprobados, además, por el Consejo de Gobierno. Por otro lado, debiera quizá esclarecerse el carácter vinculante o de autorización del informe de la Consejería que acabamos de mencionar.

Queremos también hacer dos últimas apreciaciones con relación a este apartado 2. En primer lugar, que compartimos la limitación temporal del incremento de suelo urbanizable en la situación descrita en el texto. En segundo lugar, que entendemos esta regulación como un complemento de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.


Como última cuestión queremos aprovechar el contenido de este artículo para hacer una reflexión sobre los problemas que genera, especialmente a las comunidades empresariales, la actual regulación sobre la gestión de las fugas de agua y expresar nuestro deseo de que el anteproyecto venga a resolverlos. Específicamente consideramos que deben ser las entidades gestoras de los suministros quienes han de asumir la localización de las potenciales fugas y la identificación de los enganches irregulares a las redes de abastecimiento, tal como se hace en otros tipos de suministros, repercutiendo los costes que correspondan a quienes correspondan solo una vez que se hayan producido dichas localizaciones o identificaciones.

Artículos 28 y 29

El artículo 28 está referido a infracciones de diversa naturaleza y se ha titulado como «infracciones» sin más calificativos, y se reserva el artículo 29 para identificar las infracciones «en materia de inspección e información». Nos preguntamos sobre la oportunidad de invertir el orden de estos artículos, de forma que el primero, el 28, tuviera como título «Infracciones en materia de inspección e información» y el 29, «Otras infracciones» (o título similar) o si

sería pertinente calificar en el título las infracciones a las que se refiere el actual artículo 28.

Disposiciones finales segunda y tercera.



No cuestionamos la inclusión de los contenidos básicos que ha de contemplar el reglamento de desarrollo de la ley en disposiciones adicionales tal como hace el anteproyecto, pero sí queremos exponer que es una técnica que nos es extraña teniendo en cuenta la que se ha venido utilizando en los anteproyectos dictaminados en los últimos años por este Consejo, en los que estos contenidos de desarrollo reglamentario, generalmente, se han incluido en el articulado.



Disposición final cuarta

Consideramos que debiera buscarse una redacción alternativa que aclare la línea temporal en la que se deba poner en funcionamiento el inventario de infraestructuras del ciclo urbano del agua.



Fe de erratas

Los siguientes comentarios tienen por objetivo ayudar a corregir aspectos formales del anteproyecto.

1. Como cuestión de estilo, creemos que la primera cita de una norma debe hacerse con su nombre oficial completo. Por ejemplo, cuando se habla de la Ley del agua o de la Directiva marco del agua, etc.). Véase la página 3 del texto del anteproyecto.
2. Debe revisarse el texto para unificar el tratamiento de determinados términos: ley o Ley; Agua o agua, así mismo o asimismo (este último mejor), Diputaciones provinciales o diputaciones provinciales, etc.
3. Erratas.

- Exposición de motivos. Párrafo 3. Donde dice «normas de carácter local que permit**e**n alcanzar» debiera decir «normas de carácter local que permit**a**n alcanzar»
- Exposición de motivos. Último párrafo de la página 5. Penúltima línea. Donde dice «[...] en condiciones básica adecuadas [...]» debe decir «[...] en condiciones básica**s** adecuadas [...]»
- Exposición de motivos. Párrafo 3. Página 6. Donde dice «[...] como instrumento **de** para articular la colaboración [...]» debe decir «[...] como instrumento para articular la colaboración [...]».
- Artículo 4. En el texto aparece como artículo 5.
- Artículo 5. Nombre del artículo. Falta el punto final, dado que en el resto de artículos sí se ha puesto dicho punto.
- Artículo 5.1.h) Debe empezar con mayúscula.
- Artículo 7. –En materia de prevención de efectos de la sequía e inundaciones. Las dos primeras viñetas están seguidas de punto y el texto comienza con minúscula; el resto de viñetas no tienen dicho punto y el texto comienza con mayúscula.
- Artículo 9.5. Donde dice «[...] en el que se encuentren representad**o**s de forma mayoritaria [...]» debe decir «[...] en el que se encuentren representad**as** [...]».
- Artículos 10.2. y 11.3. La última frase está en una fuente distinta a la del resto del texto.
- Artículo 11.3. Donde dice secretar**ia**, debe decir secretar**ía** (con tilde).
- Artículo 13.6. No comprendemos la necesidad de decir «colaboración ciudadana de la ciudadanía» en la política del agua. Nos preguntamos si no bastaría «colaboración ciudadana» o «colaboración de la ciudadanía».



- Artículo 31.1. Creemos que donde pone «[...] corresponde al Consejo de Gobierno [...]» debería decir «[...] correspond~~a~~ al Consejo de Gobierno [...]».
- Disposición final tercera. Las viñetas b) y c) están en la misma línea.

En consideración a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 4 de julio de 2022, **aprobó por unanimidad** el precedente Dictamen sobre el **Anteproyecto de Ley del Ciclo Urbano del Agua de Extremadura**.


Vº Bº

Presidenta del Consejo Económico y Social de Extremadura



Fdo.: María Mercedes Vaquera Mosquero

Secretaria General del Consejo Económico y Social de Extremadura



Fdo. María José Pecero Cuéllar