CES
CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
DE LA REGION DE MURCIA

DICTAMEN 12 2006

SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL CANON DE SANEAMIENTO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Sesión del Pleno de 27 de octubre de 2006

DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL CANON DE SANEAMIENTO DE LA REGIÓN DE MURCIA

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 27 de octubre de 2006, acuerda aprobar por unanimidad el siguiente

Dictamen

I. ANTECEDENTES

Con fecha 22 de Septiembre de 2006 tuvo entrada en este Consejo el escrito de la Consejería de Agricultura y Agua que remite el "Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Canon de Saneamiento de la Región de Murcia" a efectos de la emisión por este Órgano del preceptivo Dictamen a que se refiere el artículo 5 de la Ley 3/1993, de 16 de junio, de creación del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

La Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas determina que los Estados miembros procurarán que el vertido de aguas residuales urbanas en sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas se someta a normativa previa y a autorizaciones específicas por parte de la autoridad competente de los organismos adecuados, y establece además fechas

concretas y niveles de calidad de aguas depuradas de acuerdo con el medio receptor y la importancia de las correspondientes aglomeraciones urbanas.

Como consecuencia de la mencionada Directiva se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995 el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, que cuantificó las inversiones totales necesarias en cada una de las Comunidades Autónomas y definió un sistema de cofinanciación de las mismas. El referido Plan fijó dos requisitos para que se materializara la aportación estatal a la inversión: a) el establecimiento de un canon de saneamiento específico por la Comunidad Autónoma que cubriera los costes de establecimiento y explotación de las plantas a construir en desarrollo del Plan; y b) la aprobación de un Plan Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales.

La Ley 3/2000, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia e Implantación del Canon de Saneamiento supuso la instauración en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de la pieza clave para el efectivo saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas que se generan en nuestra Región. Con ella se cumple la normativa comunitaria y se crea el canon de saneamiento, impuesto propio de la Comunidad Autónoma cuya recaudación se destina exclusivamente a la realización de los fines recogidos en dicha Ley.

Tras la aprobación de la Ley es el Decreto 102/2002, de 14 de junio, la disposición normativa que aprueba el reglamento del régimen económico-financiero del canon de saneamiento de la Región de Murcia, cuyo Proyecto fue valorado por este Consejo en su Dictamen 10/2001. Y la tarifa, cuya aprobación requería una disposición con rango legal, se implantó mediante la Ley 3/2002, de 20 de mayo, de Tarifa del Canon de Saneamiento. Ha sido actualizada posteriormente a través de la Disposición Adicional Undécima de la ley 10/2003, de 23 de diciembre, de Presupuesto Generales de la CARM para el año 2004; y mediante el artículo 55 de la Ley 9/2005, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios año 2006.

Desde la aprobación del Decreto 102/2002 se han producido diversos cambios legislativos que afectan a la configuración del reglamento del canon de saneamiento. Uno de ellos es la entrada en vigor de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que ha supuesto una importante reforma en este ámbito, algunas de cuyas modificaciones inciden en ciertos contenidos del Decreto 102/2002.

También la inicial normativa del canon regulada por la Ley 3/2000 ha experimentado cambios en estos últimos años en aspectos sustanciales que promueven la alteración del referido Decreto. El primero lo introdujo la Disposición Adicional Segunda de la Ley 15/2002, de 23 de diciembre, de medidas tributarias en materia de Tributos Cedidos y Tasas Regionales (año 2003). Supuso una ampliación del hecho imponible para permitir que se grave la incorporación directa a las redes públicas de alcantarillado de aguas no residuales procedentes de acti-

vidades de achique de sótanos, desagüe o refrigeración de circuito abierto. La base imponible la determina por el volumen vertido a la red de alcantarillado, medida por estimación directa, objetiva o indirecta. La tarifa aplicable será la correspondiente a la establecida para los usuarios no domésticos de agua sin que sean de aplicación las correcciones previstas en el artículo 26 de la Ley ni el coeficiente corrector al que se refiere el artículo 28.3 de la misma.

La segunda modificación tiene su origen en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 28 de julio de 2005, que declaró nulo de pleno derecho que las entidades suministradoras realizasen determinadas actividades relacionadas con la facturación y liquidación del canon que están reservadas por Ley a la Administración Tributaria. Se subsanó mediante el artículo 55.2 de la ley 9/2005, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios año 2006, que asignó a las entidades suministradoras la función de repercutir el canon a los sujetos pasivos. Pero también introdujo otras novedades importantes. Una de ellas consistió en la elevación desde cuatro hasta ocho el límite máximo del coeficiente corrector con el que se incrementa la tarifa en función a la carga contaminante del vertido de los usuarios no domésticos. Además, estableció una bonificación del 50% sobre el importe del canon aplicable a aquellos vertidos que se realicen a redes públicas de alcantarillado de aguas no residuales procedentes de actividades de achique de sótanos.

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Canon de Saneamiento de la Región de Murcia es la disposición que adapta la reglamentación vigente a los cambios mencionados, sin perjuicio de otras modificaciones que se introducen al margen de las motivadas por los cambios legales indicados, por lo que tras su entrada en vigor quedaría derogado el Decreto 102/2002.

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba Reglamento del Régimen Económico-Financiero y Tributario del Canon de Saneamiento de la Región de Murcia (en lo sucesivo, el Reglamento) consta de una exposición de motivos, un artículo único, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, junto a un anexo que constituye estrictamente el Reglamento que termina a su vez con un anexo I, que desarrolla los métodos analíticos y procedimientos para la determinación de los parámetros de contaminación, y un anexo II que especifica determinados coeficientes regulados en el texto.

La **exposición de motivos** explica las causas fundamentales que promueven el Proyecto, justificadas por los cambios introducidos en la Ley General Tributaria y en la propia Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas residuales de la Región de Mur-

cia, creadora del canon, así como en la experiencia de gestión desarrollada hasta ahora. A su vez, efectúa una síntesis del contenido básico de los capítulos que comprenden el Reglamento.

El **artículo único** aprueba el Reglamento, que se incorpora como anexo.

La **disposición derogatoria** deja sin efecto el Reglamento vigente, aprobado mediante el Decreto 102/2002, de 14 de junio, y otras disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en este Decreto.

La **disposición final primera** indica que la entrada en vigor de la norma será el día siguiente de su completa publicación en el BORM, y la **segunda** faculta a los Consejeros de Economía y Hacienda y de Agricultura y Agua para el desarrollo del Decreto.

El **anexo** contiene el Reglamento, estructurado en cinco capítulos y un total de treinta y un artículos junto a dos anexos.

El **capítulo primero** se denomina "Disposiciones Generales y Configuración del Canon de Saneamiento" y está formado por diez artículos.

El **artículo uno** describe el objeto del Reglamento, que es el desarrollo normativo del canon creado y regulado por la Ley 3/2000. Su naturaleza es la de ingreso de derecho público de la Hacienda Pública Regional, impuesto propio cuya recaudación se destinará exclusivamente a la realización de los fines recogidos en dicha Ley.

El **artículo dos** asigna al gerente de la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración (ESAMUR), -la Entidad en el texto-, las competencias de gestión, inspección y recaudación del canon en periodo voluntario, y en periodo ejecutivo la gestión recaudadora compete a la Consejería de Economía y Hacienda.

El **artículo tres** determina que el canon se incluirá como recurso en el presupuesto de ingresos de ESAMUR, y que ésta tiene que llevar un registro separado de los recursos obtenidos en concepto del canon, que estará sujeto a la fiscalización por parte de la Intervención General de la Comunidad Autónoma.

El **artículo cuatro** define el hecho imponible. Es la producción de aguas residuales generadas por el metabolismo humano, la actividad doméstica, pecuaria, comercial o industrial que realicen su vertido final a una red municipal de saneamiento o sistema general de colectores públicos, manifestada a través del consumo medido o estimado de agua de cualquier procedencia. Y la incorporación directa a las redes de alcantarillado de aguas no residuales procedentes de actividades de achique de sótanos, desagüe o refrigeración de circuito abierto. El apartado segundo del artículo relaciona explícitamente las aplicaciones del canon, que afectará al consumo o la utilización de agua proporcionada por las entidades suministradoras (las define en el artículo 6.3); al consumo o utilización de agua procedente de captaciones de aguas superficiales, subterráneas, pluviales o de otras procedencias que efectúen los propios usuarios; la incorporación directa al alcantarillado de aguas no residuales procedentes de actividades de achique de sótanos, desagüe o refrigeración de cir-

cuito abierto; y en general la procedente de cualquier fuente de suministro aunque su consumo o utilización no sea medido por contador o facturado.

El **artículo cinco** establece que el canon se devenga en el consumo de agua y con la incorporación directa a las redes de alcantarillado de aguas no residuales. El pago será exigible al mismo tiempo que las cuotas correspondientes al suministro de agua mediante su repercusión por la entidad suministradora. En los usuarios no sometidos a tarifas por suministro o por incorporaciones directas al alcantarillado mediante liquidaciones periódicas.

El **artículo seis** señala quiénes son los sujetos pasivos del canon: las personas físicas o jurídicas, así como las herencias yacientes, comunidades de bienes y demás entidades que, aun sin personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, cuando sean titulares de los consumos de agua a que se refiere el hecho imponible. El apartado segundo concreta esas personas en quien figure como titular del contrato de suministro de agua, el titular de aprovechamientos de agua, el propietario de instalaciones de recogida de agua pluvial o similar para su propio consumo y el propietario de la instalación de achique de sótanos, desagüe o refrigeración de circuito abierto. El apartado tercero declara sujetos pasivos en calidad de sustitutos del contribuyente a las entidades suministradoras de agua, que serán las personas físicas o jurídicas de cualquier naturaleza que mediante instalaciones públicas o privadas efectúen un suministro en baja de agua tanto con carácter oneroso como gratuito. Serán responsables del canon que no hayan repercutido.

El **artículo siete** se refiere a la base imponible, que vendrá determinada por el volumen de agua consumida o aportada a redes de alcantarillado, medida en metros cúbicos, en un periodo determinado. Se establecerá por estimación directa cuando se mida por contador u otro sistema similar. En el caso de los suministros propios y de las incorporaciones directas de aguas no residuales a las redes de alcantarillado obliga a los contribuyentes a instalar y mantener, a su cargo, contadores u otros mecanismos de medida directa del volumen. ESAMUR podrá realizar en cualquier momento las lecturas y comprobaciones de los aparatos de medida, que deberán estar accesibles, así como precintarlos para asegurar que no se practican manipulaciones de los mismos.

El **artículo ocho** determina que si el consumo de agua o su incorporación a la red no es mensurable se determinará por estimación objetiva. Implanta los siguientes procedimientos para la determinación de la base imponible:

a) En captaciones de aguas superficiales o subterráneas objeto de concesión o autorización administrativa la base imponible mensual será el resultado de dividir por doce el caudal anual máximo concedido o autorizado.

b) En captaciones subterráneas sin medidor ni objeto de concesión o autorización, será el resultado de dividir el producto entre 50.000 y la potencia nominal en kilova-

tios de los grupos elevadores por la suma de 20 y la profundidad dinámica media en metros del acuífero. También se aplicará a las incorporaciones a la red de alcantarillado por achique de sótanos, desagües o refrigeración en circuito abierto.

c) En aprovechamientos de aguas pluviales o superficiales sin medidor ni objeto de concesión o autorización en los que la distribución de agua sea por bombeo, será el resultado de dividir el producto entre 50.000 y la potencia nominal en kilovatios de los grupos elevadores por 20.

d) En los aprovechamientos del apartado anterior pero en los que la distribución de agua sea por gravedad, será el resultado de multiplicar 300 por la capacidad hidráulica máxima de la conducción expresada en metros cúbicos por hora.

El **artículo nueve** establece que con carácter subsidiario la base imponible se determinará por estimación indirecta según la norma general tributaria, aunque ESAMUR deberá motivar la adopción de esta modalidad. Procederá por falta de presentación de declaraciones, resistencia o negativa a la actividad inspectora, incumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa por la destrucción o desaparición de documentos acreditativos del hecho imponible aunque fuese por causa de fuerza mayor. Para ello, la cuantificación de la base atenderá a características como la actividad del contribuyente, dimensión de la misma, producción, personal empleado, potencia eléctrica contratada, volumen de materias primas, etc.

El **artículo diez** regula la tarifa del canon. Se determinará por Ley y se desglosa en un componente fijo y otro variable tanto para usos domésticos como no domésticos. El componente fijo podrá distinguir para unos u otros usos el diferente volumen anual consumido o directamente incorporado a las redes públicas y consistirá en una cantidad anual expresada en euros por año que se abonará proporcionalmente al periodo de facturación. El componente variable se expresará en función de la base imponible a aplicar a cada periodo de facturación o liquidación.

El **capítulo segundo** se denomina "Gestión del Canon de Saneamiento" y desagrega los diez artículos que lo componen en cuatro secciones. El **artículo once** define en su apartado uno los conceptos de uso doméstico (básicamente, el generado en viviendas a causa del metabolismo humano y las actividades domésticas), y uso no doméstico que es el consumo de agua no realizado en viviendas o realizado desde locales y establecimientos utilizados para efectuar cualquier actividad pecuaria, comercial, industrial o de servicios, así como la incorporación directa a las redes de alcantarillado de aguas no residuales. Clasifica los usos no domésticos a los que se aplicará el canon del siguiente modo: actividad pecuaria, clasificaciones A-01.2 y A-01.3 del CNAE-93; actividad comercial y de servicios, clasificaciones G, H, I, J, K, M, N, y O del CNAE-93;

actividad industrial, clasificaciones C, D y E del CNAE-93. Las restantes se considerarán como uso doméstico excepto si su carga contaminante supera la de cien habitantes de demanda química de oxígeno. También se considerarán como usos domésticos los incluidos en la actividad comercial y de servicios excepto si su consumo anual de agua excede de 1.500 metros cúbicos o su carga contaminante supera la de cien habitantes de demanda química de oxígeno.

El **artículo doce** obliga a que todos los obligados tributarios por usos no domésticos presenten en el plazo de un mes desde el inicio del mismo una declaración inicial, según modelo aprobado al efecto, que contendrá los datos y elementos necesarios para la aplicación singular del canon. En el mismo plazo tendrán que declarar cualquier alteración posterior de las características expuestas inicialmente. Si procede deberán presentar igualmente la declaración de carga contaminante.

El **artículo trece** define el procedimiento para la determinación de la carga contaminante. Se hará mediante declaración del obligado tributario referida a los usos del agua y las características cuantitativas y cualitativas del vertido. Los parámetros que se declararán serán la demanda química de oxígeno, los sólidos en suspensión, el nitrógeno total, el fósforo total y las sales solubles. Se establece igualmente cómo se medirá cada uno de los parámetros de contaminación relacionados y remite al anexo I donde se describe los métodos y procedimientos de análisis. El apartado cuarto señala que por necesidades técnicas y de prevención de la contaminación, adicionalmente serán también objeto de declaración los parámetros que superen los límites establecidos en los Anexos II y III del Decreto 16/99, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado o la legislación que lo sustituya, usando para su medición los métodos analíticos establecidos en el Anexo IV del citado Decreto. Los usuarios no domésticos por la exclusión determinada en el artículo veintiuno podrán sustituir esta declaración por otra simplifica en la que constarán los datos relativos a su actividad y consumo de agua anual.

El **artículo catorce** regula el coeficiente corrector que se aplicará a la cuota íntegra en el caso de usos no domésticos a consecuencia de la declaración de carga contaminante. Dicho coeficiente expresa la relación de la carga contaminante del contribuyente por usos no domésticos con la contaminación estándar doméstica referida a un habitante. Ésta es la siguiente: 333 mg./l. de demanda química de oxígeno, 300 mg./l. de materias en suspensión, 50 mg./l. de nitrógeno total, 14 mg./l. de fósforo total y 2000 microSiemens/cm. conductividad como indicador de las sales disueltas, y una dotación unitaria de 220 litros por habitante y día. El anexo II del Reglamento establece la fórmula de cálculo del coeficiente corrector. A los contribuyentes que hayan presentado la declaración simplificada y cuyo consumo de agua anual supere 1.500 metros cúbicos se les presume, salvo prueba en contrario, un coeficiente corrector de 1,1. Se aplicará el máximo coeficiente corrector vigente (ocho) a aquellos vertidos en los que algún parámetro, excluidos los enumerados en el artículo anterior, en dos controles pun-

tuales consecutivos separados al menos por una semana y en el período de un año, supere los límites establecidos en los Anexos II y III del Decreto 16/99.

El **artículo quince** regula la aplicación del coeficiente de volumen, que se aplicará a la cuota íntegra, para lo que será necesario que el contribuyente disponga de aparatos medidores de volumen de consumo y de vertido de agua. Este coeficiente indica la relación entre el volumen vertido a la red de saneamiento o de colectores y el volumen de agua consumida. El anexo II determina la fórmula aplicable. A los contribuyentes que hayan presentado la declaración simplificada y cuyo consumo de agua anual supere 1.500 metros cúbicos se les aplicará un coeficiente de volumen de 1.

El **artículo dieciséis** determina que ESAMUR, a la vista de los datos declarados o que disponga, dictará una resolución, una vez que el expediente se le haya puesto de manifiesto al interesado durante quince días si la Entidad utiliza datos no declarados, en la que fijará el régimen tributario aplicable a cada contribuyente. Además de lo prescrito en la normativa tributaria contendrá la naturaleza del uso del agua, los coeficientes corrector y de volumen aplicables si proceden, el volumen de consumo o vertido y la tarifa aplicable. Los componentes fijo y variable de la tarifa se revisarán automáticamente si cambiasen por disposición legal.

El **artículo diecisiete** faculta a ESAMUR, de oficio o a instancia del contribuyente, a realizar una nueva determinación en caso de variaciones de procesos productivos, régimen de vertidos u otras circunstancias que modifiquen sustancialmente la determinación vigente primera. Los controles puntuales o continuados que realice la Entidad como comprobación de la medición inicial o declaración presentada podrán modificar el régimen tributario aplicable, si al menos se han realizado dos controles en el periodo de un año.

El **artículo dieciocho** establece que una vez determinado el régimen tributario aplicable ESAMUR practicará una liquidación de regularización correspondiente a los períodos anteriores a la fecha de la resolución que no hubieran prescrito.

El **artículo diecinueve** se refiere a las obligaciones de la entidad suministradora. En el procedimiento de gestión deberán repercutir el canon aplicando a la base imponible la tarifa, declarar los volúmenes suministrados y cantidades repercutidas, autoliquidar e ingresar las cantidades repercutidas, comunicar mensualmente las altas, bajas y modificaciones en los suministros, y cumplir los deberes formales de gestión e inspección del canon. Éste deberá incluirse en la factura o recibo habitual, nunca en otro separado, y en él deberá constar los metros cúbicos facturados en el periodo, la tarifa aplicada en sus dos componentes afectada, en su caso, de los coeficientes corrector y de volumen y el importe repercutido. En el caso de cambio de tarifas dentro de un periodo de facturación se prorrateará el consumo en función a los días de aplicación de cada tarifa. Hasta que ESAMUR determine el régimen tributario aplicable a cada contribuyente se considerará que todos los usos son domésticos.

El **artículo veinte** obliga a que los contribuyentes que dispongan de fuentes propias o incorporen directamente agua no residual al alcantarillado presenten a ESAMUR, dentro de los primeros veinte días naturales de cada cuatrimestre, una declaración del volumen de agua consumido o incorporado a la red en el cuatrimestre anterior, con la lectura practicada en cualquiera de los aparatos de medida aceptados por la Entidad, que practicará a la vista de estos volúmenes la liquidación provisional del cuatrimestre y notificará al contribuyente. De no disponer de ese aparato se evaluará el consumo por estimación objetiva. Hasta que ESAMUR determine el régimen tributario aplicable a cada contribuyente se considerará que todos los usos son domésticos.

El **capítulo tercero** se denomina "Actuaciones y procedimientos de inspección" y consta de cinco artículos. El primero de ellos, el **artículo veintiuno** asigna al personal de ESAMUR, bajo mando del Gerente, las actuaciones de inspección del canon, aunque el Consejero competente en materia de saneamiento podrá solicitar motivadamente el auxilio del personal inspector de la Consejería de Economía y Hacienda. Tendrán las facultades que la normativa general atribuye a los órganos encargados de la comprobación e investigación de los tributos, y en particular el examen de libros, documentos y justificantes contables. La entrada y reconocimiento en fincas se hará en los términos de la normativa tributaria.

El **artículo veintidós** determina que las actuaciones de inspección tendrán lugar en el domicilio del sujeto pasivo o de su representante, donde se realicen las actividades gravadas por el canon o en las dependencias de ESAMUR. Los libros y otra documentación relacionada con el hecho imponible o con su gestión en el caso de entidades suministradoras se examinarán en el domicilio de éstos y en su presencia, aunque se podrá requerir la presentación en las oficinas de la Entidad de los registros y modelos oficiales referidos al canon. Se establece un procedimiento para las actuaciones a realizar en las dependencias de la Entidad.

El **artículo veintitrés** regula la documentación de las actuaciones de inspección, que se materializará en actas, si se propone una liquidación tributaria, o diligencias. Éstas deberán diligenciarse por duplicado y en la misma el sujeto pasivo podrá formular observaciones. La diligencia contendrá, como mínimo, la identificación del inspector y del sujeto pasivo o de su representante, lugar y tiempo de las actuaciones, descripción de las operaciones, identificación de las muestras tomadas, alegaciones del interesado y firma de quienes intervengan.

El **artículo veinticuatro** desarrolla el método a seguir para la toma de muestras, señalando inicialmente la obligatoriedad de que los titulares de actividades industriales instalen una arqueta de registro de libre acceso que permita la toma de muestras. Para conseguir una representatividad adecuada de la carga contaminante se procederá a una medición inicial de carácter continuado, siendo el tiempo de muestreo el correspondiente a un turno laboral aunque podrá ser modificado si el usuario presentase una gran variedad de procesos de fabricación o puntas de estacionalidad. Cada muestra constará de tres ejempla-

res de los que dos quedarán en poder de ESAMUR para la realización del análisis inicial y dirimente, en su caso. El artículo regula finalmente un procedimiento para procurar que las muestras sean analizadas por un laboratorio homologado antes de que transcurran veinticuatro horas para evitar su caducidad.

El **artículo veinticinco** faculta a ESAMUR para determinar de oficio, bien directamente o por un establecimiento técnico auxiliar homologado, la carga contaminante correspondiente a un contribuyente si éste incumple la obligación de presentar la declaración de carga contaminante o si ésta resultara incompleta, inexacta o falsa. También le permite emplear otros datos si resultase imposible la toma de muestras según el procedimiento del artículo anterior. Antes del inicio del procedimiento de oficio la Entidad requerirá al sujeto pasivo la presentación o subsanación de la declaración de carga contaminante.

Cuatro artículos componen el **capítulo cuarto** que se llama "Recaudación del canon de saneamiento". El **artículo veintiséis** regula el proceso de presentación de declaraciones y autoliquidaciones por las entidades suministradoras, que en enero, mayo y septiembre presentarán a ESAMUR una autoliquidación por cada municipio que abastezcan referida al cuatrimestre natural anterior de las cantidades percibidas por el canon. En enero de cada año y también por municipio una declaración resumen del año anterior que contendrá el saldo pendiente facturado y no percibido al final del año, así como una relación de abonados con consumos superiores a 1.500 m^3 y los consumos y repercusión realizada a los abonados calificados como no domésticos. Igualmente, dentro del mes de marzo de cada año presentarán una autoliquidación resumen del ejercicio precedente por cada municipio de las cantidades percibidas hasta la fecha de su presentación y no liquidadas. Las cantidades percibidas y no liquidadas se incorporarán al cuatrimestre siguiente.

El **artículo veintisiete** determina que el ingreso del canon se efectuará en las oficinas de ESAMUR designadas al efecto así como en las cuentas restringidas de recaudación que sean autorizadas. Señala igualmente los plazos de ingreso: para las deudas autoliquidadas será simultáneamente con la presentación de la autoliquidación; para las notificadas en la primera quincena de un mes, hasta el día 20 o inmediato día hábil posterior del siguiente mes; y las notificadas desde el día 16 al último de cada mes, hasta el día 5 del segundo mes posterior o inmediato día hábil siguiente.

El **artículo veintiocho** se refiere a la recaudación en vía de apremio y establece que transcurrido el plazo de recaudación en periodo voluntario ESAMUR remitirá al órgano competente de la Consejería de Economía y Hacienda la relación de créditos no satisfechos.

El **artículo veintinueve** otorga la competencia para conceder aplazamientos y fraccionamientos de las deudas tributarias en periodo voluntario al gerente de ESAMUR siguiendo el procedimiento del Reglamento General de Recaudación; y la de dispensa de garantías en aplazamientos y fraccionamientos al Presidente de la Entidad.

Son dos los artículos que forman el **capítulo quinto**, llamado "Potestad Sancionadora". El **artículo treinta** determina que los expedientes sancionadores por infracciones relativas al canon se incoarán por acuerdo del Director General de Agua previa propuesta razonada de ESAMUR, y su resolución corresponderá al Consejero competente en materia de saneamiento y depuración.

El **artículo treinta y uno** indica que el procedimiento para sancionar las infracciones tributarias relativas al canon de saneamiento será el previsto con carácter general por la normativa general tributaria.

El **anexo I** desarrolla los métodos analíticos y procedimientos para la determinación de los parámetros de contaminación. Y el **anexo II** las fórmulas para el cálculo del coeficiente corrector y del coeficiente de volumen regulados en el texto.

III. OBSERVACIONES

A) Observaciones generales

El canon de saneamiento fue creado por la Ley 3/2000, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia e Implantación del Canon de Saneamiento, con el objetivo de generar ingresos para promover la protección medioambiental invirtiendo en el saneamiento y la depuración de aguas procedentes de vertidos. En el Dictamen 1/1999 sobre el Anteproyecto de dicha Ley el CESRM fue contundente en su apoyo a la elaboración de una norma de esa naturaleza, y particularmente a la implantación del canon al compartir plenamente el objetivo pretendido con su creación.

El desarrollo reglamentario del canon se produjo con la aprobación del Decreto 102/2002, cuyo Proyecto fue objeto del Dictamen 10/2002 de este Consejo, en el que de nuevo se manifestó la valoración positiva que merecía la oportunidad de su regulación aunque se cuestionaron ciertos contenidos del mismo al considerar que determinados aspectos sustanciales del canon relacionados con su incidencia en la actividad productiva no se justificaban en el expediente, por lo que no era posible valorar este aspecto fundamental.

El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Canon de Saneamiento de la Región de Murcia es la norma que reemplazará tras su aprobación al vigente Decreto 102/2002, y se justifica en su exposición de motivos por la necesidad de adecuar el contenido reglamentario del canon a las modificaciones introducidas por la Ley General Tributaria así como a otras alteraciones posteriores que se han realizado a la propia Ley 3/2000, expuestas en los antecedentes, que afectan al hecho imponible y a la función atribuida a las entidades suministradoras del agua, obligadas a la repercusión del canon a los sujetos pasivos pero no al desempeño de funciones

que la normativa tributaria atribuye a esta Administración. Pero junto a estas modificaciones, que pudieran considerarse de tipo técnico, se proponen otras que repercuten en la determinación de la base imponible y en la cuota íntegra del canon en los casos de usos no domésticos, con el consiguiente impacto en las actividades productivas afectadas.

Como ya se manifestara en el Dictamen al Proyecto del vigente Reglamento el estudio de éste ofrece dos ámbitos de análisis. El primero, el que entra de lleno en el objetivo del CESRM, es el alcance de la norma en su vertiente socioeconómica. Es decir, el impacto que sobre ciudadanos y empresas, sobre la actividad económica y social, pudiera generar la implantación de la exacción. El segundo es más administrativo y de procedimiento en relación con la aplicación del tributo.

Conviene repasar inicialmente el expediente remitido porque algunas de las observaciones generales que se expondrán seguidamente afectan al proceso de elaboración del Proyecto. El expediente consta, en sus documentos esenciales, del siguiente contenido: primer texto borrador de Decreto, de enero del presente año; informe jurídico de ESAMUR; Memoria Económica; informe de la D. G. de Tributos; segundo borrador de Decreto, de fecha 25 de marzo, elaborado con las modificaciones introducidas a consecuencia del informe anterior; consultas efectuadas en el trámite de audiencia a las entidades suministradoras de agua, Federación de Municipios, Consejería de Turismo, Comercio y Consumo, Consejería de Industria y Medio Ambiente, Agencia de Recaudación, Consejo de Cooperación Local, Consejo Asesor de Consumo, Consejo Asesor del Agua y Consejo Asesor de Medio Ambiente; propuestas recibidas de algunos municipios, de las dos Consejerías y actas de las sesiones de los referidos Consejos en las que fue debatido un borrador; tercer texto borrador de Decreto de fecha 4 de septiembre, acompañado de un informe sobre modificaciones introducidas e informe de ampliación de la Memoria Económica; informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Agricultura y Agua; y el texto del Proyecto de Decreto que se dictamina.

El Consejo destaca inicialmente la mejora de la documentación presentada en relación con el expediente que dio origen al Dictamen 10/2002, pues el contenido del Proyecto de Decreto no omite aspectos básicos para la determinación de la cuota, como ocurrió entonces, se incorpora un documento denominado Memoria Económica del que se careció en aquella ocasión y el trámite de audiencia ha sido más amplio y se han tenido en cuenta muchas de las sugerencias aportadas por las entidades consultadas.

Pero a juicio de este Órgano persisten carencias relevantes. En lo que concierne al trámite de audiencia se comparte la relación de entidades consultadas indicadas anteriormente. Pero se sigue considerando, como ya se expresara entonces, que hubiera sido conveniente que participasen en esa fase de consultas las asociaciones de consumidores, en su condición de representantes de los usuarios domésticos, así como las asociaciones empresariales de naturaleza sectorial (metal, industria

agroalimentaria, curtido, turismo, etc.), cuyos miembros resultarán directamente afectados al ser sujetos pasivos del impuesto como usuarios no domésticos. Es cierto que un borrador del Proyecto ha sido sometido a debate en órganos consultivos de los que son integrantes algunas de esas asociaciones o federaciones de ellas. Pero entiende el CESRM que la naturaleza de aquellas es distinta a la de los órganos consultivos. El trámite de audiencia debe de permitir expresar la valoración directa del texto a todos los sectores afectados por la disposición, sin perjuicio de que luego, ellos mismos o sus federaciones, puedan formar parte de órganos consultivos también susceptibles de ser consultados, Aquellos, por su especialización y conocimientos a causa de que su actividad versa directamente sobre la materia regulada, pueden ofrecer opiniones muy valiosas para perfeccionar el texto. Además, el propio plazo que concede dicho trámite, superior al tiempo con que se suele enviar anticipadamente la documentación que se debate en los órganos consultivos citados anteriormente, permite un análisis más profundo y minucioso. Por ello, ha de existir un criterio amplio al determinar qué entidades han de ser consultadas en esa fase de audiencia y no excluir aquellas que por su presencia directa, o indirecta a través de asociaciones de ámbito superior, están representadas en órganos consultivos.

Por otra parte, el CESRM se cuestiona cómo se ha desarrollado el proceso del trámite de audiencia. En efecto, se ha expuesto en la relación de documentos que acompañan el expediente que se han realizado tres borradores del Proyecto antes del sometido a Dictamen, datado el 15 de septiembre. De ellos, los de enero y marzo introducen escasas modificaciones en relación con el vigente y prácticamente todas motivadas por los cambios en la normativa tributaria estatal y en la propia regulación legal del canon, la Ley 3/2000. De hecho, el informe de la Consejería de Turismo, Comercio y Consumo concluye que sería más apropiado reformar la norma vigente puesto que *"en realidad el texto remitido para informe es una copia, casi literal, del vigente Reglamento…"*. Pero en el de septiembre se han introducido alteraciones sustanciales que afectan al impacto económico del canon. Por ejemplo, la modificación de uno de los parámetros determinantes de la base imponible mediante estimación objetiva cuyo resultado es la duplicación de ésta y, por tanto, de la cuota. Y la inclusión de todos los componentes relacionados en los anexos II y III del Decreto 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas industriales al alcantarillado, entre los parámetros que se consideran para determinar el coeficiente corrector aplicable a la tarifa, de tal forma que la superación de uno de éstos en dos controles sucesivos separados al menos por una semana y en el periodo de un año, supone aplicar el valor máximo del coeficiente previsto legalmente y, en consecuencia, multiplicar la cuota por ocho.

A excepción de los órganos consultivos citados anteriormente, fue a final de marzo cuando se solicitó a las entidades antes relacionadas un informe sobre el borrador del Proyecto, que según la documentación que se ha remitido al CESRM debió de ser el fechado en marzo, cuyo

texto no incorporaba esas modificaciones. Por tanto, no han tenido oportunidad de manifestar su valoración sobre unos cambios de tanta importancia económica para los sujetos pasivos. Respecto a los órganos consultivos, solo en dos de ellos, en el Consejo Asesor de Agua y en el de Medio Ambiente celebrados el 22 de junio, se hace referencia al segundo de esos cambios, la inclusión de los anexos II y III del Decreto 16/1999. Y según se desprende del acta de la sesión del Consejo Asesor del Agua su inclusión se propuso verbalmente a la consideración del Consejo Asesor en la misma sesión de debate.

El CESRM considera que cuando se efectúan cambios de importancia a una disposición con posterioridad a la fase de consulta debiera repetirse ésta, pues de lo contrario la valoración emitida estaría privada en gran parte de sus fundamentos así como el posible apoyo o rechazo a la disposición. Y tampoco parece procedente que modificaciones de esa relevancia se propongan verbalmente a los órganos consultivos en el mismo momento del debate, sin tiempo suficiente para que sean analizados y estudiados con la profundidad que requieren.

Efectivamente, el expediente incorpora un documento llamado Memoria Económica, posteriormente ampliado tras las modificaciones mencionadas anteriormente. La Memoria se limita a indicar que el Proyecto de Decreto no afectará a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma puesto que los ingresos del canon se gestionan por ESAMUR, y constituyen su única fuente de financiación por lo que sus presupuestos son equilibrados. Y en lo que se refiere a las repercusiones económicas solo indica que serán los usuarios no domésticos los principales afectados y reproduce fragmentos de la regulación de la tarifa, coeficiente corrector y la fórmula polinómica determinante de éste.

En opinión del Consejo, esa Memoria Económica no es útil para valorar el impacto económico de los cambios que propone el Proyecto en la actividad productiva de las empresas tipo de la Región. Tras varios años de gestión del canon ESAMUR debe de disponer de información suficiente para ofrecer datos que permitan evaluar con cierta profundidad la incidencia de la norma. ¿Cuántos usuarios no domésticos determinan la base imponible por estimación objetiva? ¿En qué actividades productivas? La duplicación de la base imponible que se deriva de los cambios en las fórmulas en estos usuarios, ¿cómo afecta a las cuotas de empresas representativas, atendiendo a su dimensión, de las principales actividades productivas de la Región? ¿Qué incidencia puede tener por el número de empresas potencialmente afectadas la inclusión, como parámetros determinantes del coeficiente corrector, de los anexos II y III del Decreto 16/1999? ¿Cuál es el impacto en términos de recaudación de las novedades del Proyecto de Decreto? Son preguntas cuya respuesta debiera ofrecer la Memoria Económica para permitir una adecuada valoración de la repercusión de la disposición en la actividad económica.

La tercera de las observaciones que el CESRM realiza al expediente del Proyecto se refiere a la falta de motiva-

ción y justificación de los cambios con repercusión económica, explicados en párrafos precedentes. De uno de ellos, la duplicación de los coeficientes fijos que intervienen en todas las fórmulas bajo las que se determina la base imponible mediante estimación objetiva, introducido en el borrador de septiembre, no hay ninguna mención durante la tramitación del expediente. Y en cuanto a la inclusión de los anexos II y III del Decreto 16/1999 como elementos determinantes del coeficiente corrector, que no se justifica en la exposición de motivos del Proyecto, aparece una mención en la Memoria de Oportunidad para indicar que se introduce a causa de *"la experiencia en la gestión el impuesto desde su entrada en vigor en el año 2002"*; y la ampliación de la Memoria Económica la motiva *"como consecuencia de la aplicación de la experiencia en vertidos en estos últimos años en la gestión del tributo y por necesidades técnicas y de prevención de la contaminación, sin olvidar que el objetivo en la aplicación del coeficiente corrector es que los usos no domésticos queden gravados económicamente en función de la cantidad total de contaminación aportada por el medio receptor haciendo efectivo el principio de que quien contamina paga"*. No es una justificación suficiente aludir a una experiencia que no se explica en qué consiste ni reproducir una frase, la subrayada, que ya aparece literalmente en la propia Ley 3/2000 para permitir la ampliación de los parámetros con los que calcular el coeficiente corrector.

En consecuencia, y en relación con el expediente que acompaña el Proyecto sometido a Dictamen, el CESRM considera que la introducción de cambios sustanciales al Proyecto con posterioridad a la fase de consulta hubiera merecido que de nuevo se consultase a las mismas entidades para evitar que esta importante fase del proceso de tramitación quede desvirtuada, y que otras asociaciones como las de consumidores y las representativas de intereses empresariales sectoriales debieran haber sido invitadas a participar en ese proceso. Además, la Memoria Económica presentada no permite valorar la repercusión económica de la disposición en la actividad productiva, y no se justifica suficientemente la conveniencia de ciertos cambios que supondrían en crecimiento muy importante de la cuota del canon pues podrían hasta multiplicarla por ocho.

Al margen de estas observaciones formales al expediente pero que limitan la valoración del CESRM, otras apreciaciones llevan al Consejo a cuestionarse algunos de los cambios realizados a la regulación del canon, figura tributaria incuestionable, por otra parte, para el Consejo puesto que contribuye con los ingresos que genera a procurar una superior protección medioambiental y una mejor calidad de vida para los ciudadanos de la Región. Sin embargo, frente a este positivo aspecto hay otro insoslayable por su carácter tributario: es una exacción que grava la economía de las familias al elevar sus gastos y reducir su nivel de ahorro, y, por otra parte, encarece el proceso de producción de las empresas. Como en cualquier tributo el acierto consiste en encontrar el punto de equilibrio entre ambos aspectos: obtener

ingresos con los que cumplir los fines de protección medioambiental sin que ello genere economías externas negativas por alterar significativamente la capacidad de gasto de las familias y deteriorar la competitividad empresarial. Actualmente, el coste del agua es ya un factor relevante en las cuentas de explotación de las empresas y en ocasiones una causa de desigualdad competitiva por las fuertes diferencias que su importe alcanza en los municipios de la Región. En consecuencia, en su Dictamen el CESRM debe evaluar fundamentalmente si las modificaciones que propone el Proyecto permiten compatibilizar aquellos polos opuestos.

Estos cambios son de dos tipos. Por un lado, los realizados técnicamente para adaptarse a la nueva Ley General Tributaria y a los realizados a la Ley 3/2000 con posterioridad a su aprobación, descritos anteriormente, sobre los que el Consejo manifiesta su valoración positiva. Aportan mejoras significativas, especialmente en cuanto a las actuaciones y procedimiento de inspección al ofrecer una mayor garantía en el procedimiento al interesado, y superiores plazos de ingreso de la deuda tributaria derivada de la gestión del canon.

Y por otro los que inciden en el impacto económico del canon, que afectan exclusivamente a los usuarios no domésticos. Y es en éstos en los que el Consejo discrepa. Básicamente, estas modificaciones son tres. Las dos ya comentadas sobre la determinación de la base imponible por estimación objetiva y la inclusión de los anexos II y III del Decreto 16/1999 para determinar el coeficiente corrector, y una tercera que es la supresión de la deducción del 25% de la cuota resultante del canon por propia depuración. Pero, además, se echa en falta que no se haya regulado la bonificación del cincuenta por ciento de la cuota que introdujo la Ley 9/2005 para el caso de vertidos de aguas no residuales procedentes de achique de sótanos.

Son varias las causas que motivan la discrepancia del Consejo a tales cambios, introducidos en la fase final de la tramitación del proyecto, al margen de la falta de justificación y de carencia de datos para valorar su incidencia económica que ya se ha expuesto. Por un lado, desprenden un afán recaudador que sobrepasa ampliamente el objetivo pretendido con el canon. Por otro, la naturaleza de los cambios es desproporcionada en relación con el fin pretendido. A su vez, no existe el necesario equilibrio entre la dimensión contaminante del vertido y la magnitud del coeficiente corrector aplicable, que para los parámetros contaminantes de los anexos II y III citados siempre es el máximo. En suma, que el canon de saneamiento parece convertido más en un instrumento de sanción adicional de las infracciones medioambientales que en un medio para generar recursos con los que invertir en protección medioambiental.

Entrando un poco más en el detalle y en lo que concierne a la base imponible, aunque el criterio general inobjetable es el consumo medido de agua para los casos en que sea necesario acudir a la estimación objetiva el Reglamento propone diversas fórmulas de estimación según el tipo de aprovechamiento en las que determinados componentes son fijos y

otros variables y mensurables. En todas las fórmulas el Proyecto propone elevar al doble los valores de aquellos coeficientes fijos de carácter multiplicador, cuyo impacto en el resultado es duplicar el valor a obtener y, por tanto, la cuota resultante. El CESRM discrepa de la propuesta porque, al margen de su falta de justificación tanto del cambio actual como de las propias fórmulas en el Proyecto que dio origen al vigente Reglamento, la única explicación que se encuentra es la de acrecentar la recaudación y especialmente sobre este tipo de usuarios no domésticos.

Más importante y de superior alcance, pues afecta a todos los usuarios no domésticos, es la inclusión del anexo II y III del Decreto 16/1999 como parámetros determinantes del coeficiente corrector de la tarifa en función de la carga contaminante de los vertidos, de tal forma que la superación de los límites fijados en tales anexos implica que se aplique el valor legal máximo del coeficiente que es ocho. El Consejo Económico y Social rechaza esta propuesta al considerarla desproporcionada, carente del necesario equilibrio que debe de existir entre la magnitud en que se sobrepasan los límites contaminantes establecidos y el resultado del coeficiente, y porque supera igualmente el objetivo que a juicio del Consejo se pretende con la implantación del canon.

En efecto, la Ley 3/2000 determina que el canon concreto de un usuario no doméstico tendrá en cuenta varios criterios entre los que se encuentra *"la carga contaminante que incorpore el agua utilizada",* según prescribe el artículo 26.2. Por su parte, el mismo artículo establece en su apartado cuatro los parámetros de contaminación que deberán ser objeto de declaración (artículo 26.3): demanda química de oxígeno, sólidos en suspensión, nitrógeno total, fósforo total y sales solubles, para indicar además que *"reglamentariamente y en función de las necesidades técnicas y de prevención de la contaminación, podrán añadirse otros parámetros"*. Finalmente, el artículo 28.3 prescribe que los componentes de la tarifa podrán ser incrementados o disminuidos en función del coeficiente corrector que se establezca reglamentariamente por aplicación de la declaración de carga contaminante prevista en el artículo 26.3, sin que dichos coeficientes puedan ser inferiores a 0,1 ni superiores a 8.

Tal y como interpreta el Consejo estas disposiciones legales, el objetivo del coeficiente corrector es penalizar a aquellos usuarios que más contaminan con sus vertidos pero establece para ellos un sistema proporcional, que es el establecimiento de un coeficiente corrector en cuyo cálculo deben de formar parte todos los parámetros que el legislador ha considerado adecuados (demanda química de oxígeno, sólidos en suspensión, nitrógeno, fósforo y sales). El procedimiento correcto de considerar simultáneamente todos estos componentes es la creación de una fórmula polinómica, como acertadamente ha desarrollado el vigente Reglamento.

A criterio del CESRM, la propuesta del Proyecto va en contra del fin pretendido por el legislador al definir el coeficiente corrector. Y no necesariamente porque se hayan ampliado los parámetros de contaminación. En efecto, la ley permite

que se amplíe la relación con otros *"en función de las necesidades técnicas y de prevención de la contaminación"*, pero, incluso si se justificase esas necesidades técnicas y de prevención de la contaminación, algo que no hace el expediente, es desmesurado incluir todos los parámetros de los anexos II y III, que son varias decenas. Si esa hubiese sido la voluntad del legislador tuvo la oportunidad de hacerlo al elaborar la propia Ley 3/2000, reguladora del canon de saneamiento, pues el Decreto 16/1999 estaba aprobado, obviamente, con anterioridad.

En opinión del Consejo, el propósito de la Ley es que se pueda ampliar aquella relación de parámetros en función de que por el tipo de vertidos que se realicen en un periodo posterior, cambiantes quizá por la evolución de los procesos productivos o la diversificación de la estructura económica, otros parámetros contaminantes no previstos por la Ley 3/2000 puedan llegar a ser tanto o más relevantes que éstos. Y es también el propósito de la Ley, a criterio del CESRM, que todos los parámetros contaminantes intervengan directamente en la fórmula del coeficiente corrector. Es desmesurado determinar el valor del coeficiente corrector a partir de los relacionados en el artículo 26.4 de la Ley 3/2000 (nitrógeno, fósforo…) y aplicar el máximo valor legal del coeficiente a la tarifa por el hecho de sobrepasar cualquiera de los máximos establecidos en los anexos II y III del Decreto.

En consecuencia, esta propuesta del Proyecto es, en opinión del Consejo, desproporcionada y carente de motivación, y no tiene en cuenta además la necesaria relación que debe de manifestarse entre la dimensión contaminante del vertido y la magnitud del coeficiente corrector. No es razonable que el valor asignado sea el mismo, ocho, por sobrepasar un componente en un pequeño porcentaje sobre el máximo previsto en el Decreto 16/1999, que rebasar varios parámetros contaminantes simultáneamente y en porcentajes elevados. En consecuencia, considera el CESRM que pueden añadirse otros parámetros contaminantes si se motiva su oportunidad, pero en este caso debiera de modificarse a su vez la fórmula polinómica para que éstos intervengan en la determinación del coeficiente corrector en los mismos términos que los previstos inicialmente por la Ley 3/2000.

Argumentos como los expuestos llevan al Consejo a considerar que la causa subyacente de estas modificaciones que introduce el Proyecto, con repercusión económica importante sobre la actividad productiva, persiguen exclusivamente convertir el impuesto en una nueva herramienta sancionadora de las infracciones medioambientales con la que acrecentar la recaudación de forma quizá desproporcionada, aunque su impacto real se desconoce por falta de información en el expediente.

Y no es ése el objetivo del canon de saneamiento. El Decreto 16/1999, sobre vertidos en aguas residuales industriales al alcantarillado, dispone ya en su articulado de mecanismos de inspección y sanción a quienes incumplan la prohibición de vertidos que prevé el anexo II o sobrepasen los máximos establecidos en el anexo III, remitiendo para ello a los artículos 70 a 72 de la Ley 1/1995,

de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, que pueden llevar a la suspensión de la actividad. Y en cualquier caso, según establece el artículo 67 de la misma Ley, a la reparación del daño causado (es decir, a la descontaminación) y a la indemnización por los perjuicios producidos. Los procedimientos de inspección y de sanción que prevé la Ley de Protección del Medio Ambiente han de aplicarse con el máximo rigor, sin duda. Pero no por ello se ha de "agrandar" la sanción estableciendo otra adicional que sería multiplicar por ocho la cuota del canon de saneamiento.

La tercera discrepancia del CESRM en relación con las modificaciones que repercuten directamente en el canon de los usos no domésticos se refiere a la supresión de la deducción del 25% de la cuota resultante del canon, prevista en el artículo 26.2.d) de la Ley 3/2000, en los casos en que lo sujetos pasivos adecuen la distribución de los caudales vertidos a las instrucciones que les dirija la Administración. El Consejo discrepa de que se haya eliminado esta deducción prevista por la Ley 3/2000. El informe de la Consejería de Turismo, Comercio y Consumo alude a ella alegando que debiera suprimirse por "falta de habilitación legal", alegación aceptada en las modificaciones introducidas en el tercer borrador del 4 de septiembre. El CESRM no entra en el debate jurídico y pudiera ser que esa deducción, ahora regulada en el artículo 24.5 del Reglamento vigente, carezca de esa cobertura. Pero no hay duda de que es una deducción prevista en la Ley 3/2000, y el nuevo Reglamento debe de habilitar el procedimiento para hacerla efectiva.

Finalmente, el CESRM considera que el reglamento del canon debe de regular la bonificación del 50% sobre el importe del canon de saneamiento aplicable a aquellos vertidos que se realicen a redes públicas de alcantarillado de aguas no residuales procedentes de actividades de achique de sótanos, introducida por el artículo 55.2 de la Ley 9/2005, como una modificación de la Ley 3/2000. Existen argumentos que justifican que se crease la bonificación, como el hecho de que esas aguas se producen generalmente porque dichos sótanos se encuentran por debajo del nivel freático, y lo que se realiza es una evacuación de las mismas para evitar la inundación de los locales. Y el propio carácter de aguas no residuales y, por tanto, con una inferior carga contaminante que conlleva menor coste de depuración. Pero, una vez aprobada la bonificación, el Proyecto debe de proceder a regular el procedimiento para que sea aplicable.

Al margen de las observaciones generales que se han expuesto, sobre las que ya no se incidirá en los artículos que les afectan directamente, aspectos puntuales del contenido del Proyecto merecen algunas sugerencias por parte del CESRM.

B) Observaciones al articulado

El **artículo siete** determina en su apartado tercero que para la determinación del consumo de agua en el caso de suministros propios o incorporaciones directas de aguas no residuales a las redes de alcantarillado procedentes de actividades de achique de sótanos, desagüe o refrigeración de circuito abierto, los

contribuyentes están obligados a instalar y mantener, a su cargo, contadores u otros mecanismos de medida directa del volumen.

El Consejo comparte que la instalación de contadores debe de generalizarse para medir el consumo de agua. Pero sería conveniente distinguir aquellos consumos que se producen con regularidad de otros que surgen de forma esporádica, y en ocasiones por causas ajenas a la voluntad del usuario, como es el caso por ejemplo de los achiques de agua en sótanos a causa de una inundación. No parece razonable en estos casos obligar a instalar y mantener un contador.

El **artículo ocho** determina varias fórmulas para calcular la base imponible por estimación objetiva. En captaciones subterráneas sin medidor ni objeto de concesión o autorización, el consumo mensual en metros cúbicos será el resultado de dividir el producto entre 50.000 y la potencia nominal en kilovatios de los grupos elevadores por la suma de 20 y la profundidad dinámica media en metros del acuífero. Esta misma fórmula también se aplicará a las incorporaciones a la red de alcantarillado por achique de sótanos, desagües o refrigeración en circuito abierto.

El Consejo se cuestiona que esta fórmula sea apropiada para estimar la base imponible en el caso de incorporaciones a la red de alcantarillado que se producen de forma excepcional, como es de nuevo el caso del achique de sótanos, y en los que ese consumo mensual que trata de estimar la fórmula carece de sentido. Variables como el tiempo que dura la inundación, diámetro de la "boca" por la que sale el agua u otras pudieran ser más apropiadas. Y también puede ser inapropiada en los otros supuestos, muy diferentes a las captaciones subterráneas.

El **artículo once** define en su apartado uno los conceptos de uso doméstico y uso no doméstico, y clasifica éstos sectorialmente siguiendo la CNAE-93. Los no incluidos en esa clasificación se considerarán como uso doméstico excepto si su carga contaminante supera la de cien habitantes de demanda química de oxígeno. También se considerarán como usos domésticos los incluidos en la actividad comercial y de servicios excepto si su consumo anual de agua excede de 1.500 metros cúbicos o su carga contaminante supera la de cien habitantes de demanda química de oxígeno. En estos dos últimos casos el límite de cien se ha reducido a la mitad en relación con el Reglamento vigente. El resultado es una definición más restrictiva del uso doméstico y que más actividades tengan la consideración de usuarios no domésticos, cuya tarifa de consumo es más cara.

El expediente que acompaña el Proyecto no justifica ese cambio de criterio, incorporado en la fase final de la tramitación del mismo. Parece un criterio excesivamente restrictivo, especialmente porque la situación no parece que haya cambiado tanto en relación con la que dio origen al Reglamento actual, que establecía el límite en 200 habitantes de demanda química de oxígeno. Es otro cambio que abunda en la percepción de que es el afán recaudador el principal motivo subyacente del Proyecto, al margen de las necesarias adaptaciones a los

cambios legales producidos que le afectan directamente.

El **artículo doce** establece que los obligados tributarios usuarios no domésticos están obligados a presentar una declaración inicial, según modelo aprobado a tal efecto. Y si procede, éstos presentarán también la declaración de carga contaminante conforme a lo establecido en el artículo decimotercero. Esta redacción difiere de la vigente, regulada en el artículo 16.4 del Decreto 102/2002, de 14 de junio. Ésta determina que no deberán presentar la declaración inicial los sujetos pasivos, también refiriéndose a los usuarios no domésticos, que resulten obligados igualmente a la presentación de la declaración de carga contaminante.

El CESRM considera más apropiada la normativa vigente porque evita la duplicidad de las declaraciones, y siempre es conveniente la simplicidad de los trámites que debe de efectuar el administrado.

El **artículo catorce** regula el coeficiente corrector que se aplicará a la cuota íntegra en el caso de usos no domésticos a consecuencia de la declaración de carga contaminante. La principal novedad respecto a la normativa vigente es que se aplicará el máximo coeficiente corrector vigente (ocho) a aquellos vertidos en los que algún parámetro, excluidos los previstos en la Ley 3/2000, en dos controles puntuales consecutivos separados al menos por una semana y en el período de un año, supere los límites establecidos en los Anexos II y III del Decreto 16/1999, de vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado.

Al margen de la valoración que de esta propuesta se ha expresado en las observaciones generales, considera el Consejo que el plazo mínimo de una semana que se concede para la realización de los dos controles es escaso teniendo en cuenta la dificultad que a veces suponen las reparaciones necesarias en los equipos de depuración o en el proceso de producción, que pudieran ser causantes de sobrepasar los máximos establecidos en el Decreto 16/1999.

El **artículo veinte** obliga a que los contribuyentes que dispongan de fuentes propias o incorporen directamente agua no residual al alcantarillado presenten a ESAMUR una declaración del volumen de agua consumido o incorporado a la red, con la lectura practicada en cualquiera de los aparatos de medida aceptados por ESAMUR, y de no disponer de ese aparato se evaluará el consumo por estimación objetiva. Esta redacción modifica la vigente puesto que el artículo 18.1 del Decreto 102/2002 añade a la expresión subrayada "de acuerdo con la normativa sobre metrología y homologación vigente". La propuesta que incorpora el Proyecto supone volver a la redacción inicial del Proyecto que originó el Dictamen del CESRM al Decreto 102/2002, y que fue cuestionada por el CESRM y posteriormente por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia. En aquel momento, y ahora igualmente, se considera que ESAMUR no puede imponer a los usuarios un modelo o modelos concretos de contador sino que se debe dejar a criterio de éstos la elección del más conveniente, siempre y cuando estén convenientemente homologados.

El **artículo veinticuatro** desarrolla el método a seguir para la toma de muestras. Una observación a la propuesta del artículo que se refiere a la conveniencia de incluir que durante la medición y toma de muestras una representación del usuario sometido a control pueda estar presente acompañando al personal de ESAMUR. Es una posibilidad que ya ofrece el artículo 27.4 del vigente Reglamento, el Decreto 102/2002, y que no debiera desaparecer para reforzar la seguridad del usuario en esa fase del proceso.

IV. CONCLUSIONES

1.- El Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del canon de saneamiento propone cambios de dos tipos a la regulación vigente. Por un lado, los realizados técnicamente para adaptarse a la nueva Ley General Tributaria y a los realizados a la Ley 3/2000 con posterioridad a su aprobación, sobre los que el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia manifiesta su valoración positiva. Aportan mejoras significativas, especialmente en cuanto a las actuaciones y procedimiento de inspección al ofrecer una mayor garantía en el procedimiento a los interesados.

2.- Otros cambios son los que inciden en el impacto económico del canon, que afectan exclusivamente a los usuarios no domésticos y repercuten en la actividad productiva de las empresas. Básicamente, consisten en la modificación de la fórmula de cálculo de la base imponible por estimación objetiva, que duplica el resultado; la inclusión de los anexos II y III del Decreto 16/1999 para determinar el coeficiente corrector aplicable, de tal forma que sobrepasar los límites fijados en tales anexos supone multiplicar la cuota por ocho; la supresión de la deducción del 25% de la cuota resultante del canon por propia depuración prevista en el Reglamento vigente; y que no se haya regulado la bonificación del cincuenta por ciento de la cuota que introdujo la Ley 9/2005 para el caso de vertidos de aguas no residuales procedentes de achique de sótanos. Y son éstos los que no comparte el Consejo. Son varias las causas que motivan la discrepancia: la falta de justificación de los mismos en el expediente; la carencia de datos para valorar su incidencia económica; tienen un afán recaudador que sobrepasa ampliamente el objetivo pretendido con el canon; y la naturaleza de los cambios es desproporcionada en relación con el fin pretendido, hasta el punto de que el canon de saneamiento parece convertido más en un instrumento adicional de sanción de las infracciones medioambientales que en un medio con el que generar recursos destinados a invertir en la protección medioambiental.

3.- Desde un punto de vista formal en relación con el expediente que acompaña el Proyecto sometido a Dictamen, el CESRM considera que se han introducido cambios sustanciales al Proyecto con posterioridad a la fase de consulta, lo que hubiera merecido que de nuevo se deman-

dase la opinión de las mismas entidades para evitar que esta importante fase del proceso de tramitación quedase desvirtuada. Y que otras asociaciones, como las de consumidores y las representativas de intereses empresariales sectoriales, debieran haber sido invitadas a participar. Además, la Memoria Económica presentada no permite valorar la repercusión económica de la disposición en la actividad productiva, y no se justifica suficientemente la conveniencia de ciertos cambios que supondrían en crecimiento muy importante de la cuota del canon pues podrían hasta multiplicarla por ocho.

4.- El CESRM rechaza la inclusión del anexo II y III del Decreto 16/1999 como parámetros determinantes del coeficiente corrector de la tarifa en función de la carga contaminante de los vertidos, con el efecto de que la superación de los límites fijados en tales anexos implica que se aplique directamente el valor legal máximo del coeficiente que es ocho. El Consejo Económico y Social discrepa de esta propuesta al considerarla desproporcionada y carente del necesario equilibrio que debe de existir entre la magnitud en que se rebasan los límites establecidos y el resultado del coeficiente. Considera el Consejo que pueden añadirse otros parámetros contaminantes a la relación prevista en la Ley 3/2000 si se motiva su oportunidad, pero en este caso debiera de modificarse a su vez la fórmula polinómica para que éstos intervengan en la determinación del coeficiente corrector en los mismos términos que los previstos inicialmente por la Ley referida.

5.- No comparte el CESRM la propuesta de supresión de la deducción del 25% de la cuota resultante del canon, prevista en el artículo 26.2.d) de la Ley 3/2000 y en el Reglamento vigente, para los casos en que los sujetos pasivos adecuen la distribución de los caudales vertidos a las instrucciones que les dirija la Administración. Es una deducción prevista en la Ley 3/2000, y el nuevo Reglamento debe de habilitar el procedimiento para hacerla efectiva.

6.- El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia considera que el Reglamento del canon de saneamiento ha de regular la bonificación del 50% sobre el importe del canon aplicable a aquellos vertidos que se realicen a redes públicas de alcantarillado de aguas no residuales procedentes de actividades de achique de sótanos, introducida por el artículo 55.2 de la Ley 9/2005 como una modificación de la Ley 3/2000.

Murcia, a 27 de octubre de 2006

Vº Bº

El Presidente del Consejo Económico y Social

Antonio Reverte Navarro

El Secretario General del Consejo Económico y Social

Isidro Ródenas Ruiz

Dictámenes 2006

1.
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PESCA MARÍTIMA Y ACUICULTURA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

2.
SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE ADOPCIÓN DE MENORES EN LA REGIÓN DE MURCIA.

3.
SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO BÁSICO DE CENTROS DE DÍA DE PERSONAS MAYORES DE LA REGIÓN DE MURCIA DEL INSTITUTO DE SERVICIOS SOCIALES DE LA REGIÓN DE MURCIA.

4.
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RENTA BÁSICA DE INSERCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

5.
SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN DE LA REGIÓN DE MURCIA.

6.
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES, Y DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.

7.
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

8.
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS TRIBUTARIAS EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS, TRIBUTOS PROPIOS, SUBVENCIONES Y JUEGO PARA EL AÑO 2007.

9.
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PASAJEROS DE LA REGIÓN DE MURCIA.

10.
DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CARRETERAS DE LA REGIÓN DE MURCIA

11.
DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO Y COORDINACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN, EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y LA INNOVACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

12.
DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL CANON DE SANEAMIENTO DE LA REGIÓN DE MURCIA.

Fotocomposición e impresión: Compobell, S.L.
ISSN: 1135-3430
Depósito Legal: MU-2139-2006