



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de ..., mediante escrito de fecha 13 de diciembre pasado y registro de entrada en Diputación el día 18 del mismo mes, solicita que por parte de este Departamento se emita Informe jurídico sobre la *“legislación y procedimiento aplicable”*, en relación con el proceso de reutilización de las aguas residuales, previamente tratadas y recogidas en el municipio y en los términos colindantes de ... y ..., por parte del Campo de Golf instalado en el propio municipio; así como, sobre los criterios que debieran aplicarse *“para la fijación de eventuales cánones”*.

A tal efecto, el Sr. Alcalde nos informa que, *“En otros municipios se han tramitado concesiones sobre el de [sic] reutilización de aguas residuales así como por el transcurso de tuberías subterráneas a través del término...”*, deseando la Corporación que preside *“...formalizar la situación en términos semejantes”*.

Igualmente, nos hace saber la referida autoridad municipal que, *“De entre la documentación del año 1999 rescatada – es de suponer que del propio archivo municipal – consta una autorización plenaria para la reutilización de las aguas residuales del municipio ‘sin perjuicio de cualquier otra autorización o permiso que resulte necesario’...”*; entre cuyos documentos – según la interpretación más plausible deducida de los términos literales de la consulta –, se encontraría también una *“...autorización otorgada por la Confederación Hidrográfica del Tajo y del Ministerio de Medio Ambiente para efectuar un vertido de aguas residuales con la construcción de las instalaciones de tratamiento”*.

Por otra parte, el propio Alcalde se refiere en su escrito a un elemento colateral del motivo central de su consulta, al afirmar que, *“No se tramitó expediente administrativo para la autorización / concesión en bienes de dominio público el tránsito de tuberías subterráneas”*; es decir, si no hemos entendido



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



mal la información proporcionada por el Sr. Alcalde, el tendido e implantación de las tuberías necesarias para la recogida, tratamiento y posterior reutilización de las aludidas aguas residuales en terrenos del dominio público local, con destino al servicio de riego del citado Campo de Golf, se ejecutó, en su día, sin observar alguna de las prescripciones legales exigidas para la utilización de tales tipos de bienes por los particulares.

En definitiva, si, como venimos afirmando, no hemos interpretado mal la escueta exposición de los hechos realizada por el Ayuntamiento, además de las cuestiones formuladas de manera expresa y que han quedado resumidas al comienzo del presente Informe, el Sr. Alcalde requiere también nuestra opinión sobre cómo ha de procederse para legalizar – tras la situación creada por la ocupación, por la vía de hecho, del dominio público municipal –, la instalación de la red privada propiedad del Campo de Golf de recogida, tratamiento y reutilización de las aguas residuales de ... y demás municipios colindantes, anteriormente citados, en aquellos tramos que afectan al dominio público municipal.

Pues bien, a la vista de las cuestiones formuladas y de acuerdo con nuestra interpretación sobre el sentido de las mismas, una vez estudiada y analizada la legislación aplicable al caso, que, en el momento oportuno, se dirá, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Respecto de la reutilización de las aguas residuales, su legislación y el procedimiento aplicable, en su caso, lo primero que hay que decir es que el artículo 109.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante, TRLA), faculta al



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Gobierno para establecer las condiciones básicas de reutilización de las aguas y, en el caso de las aguas depuradas, determinar su calidad según los usos previstos. Al mismo tiempo, el citado precepto dispone, en su apartado 2, que la reutilización de las aguas requerirá, como norma general, la previa concesión administrativa, que, en el supuesto de que la reutilización fuese solicitada por el titular de una autorización ya otorgada para el vertido de aguas depuradas, bastará con una simple autorización.

Tras su modificación por la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica, a su vez, la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, el comentado precepto, tras atribuir al Gobierno la facultad para establecer las condiciones de reutilización de las aguas depuradas y su calidad, impone, en su inciso final, a los titulares de la concesión o autorización otorgada, según los casos, el deber de *“sufragar los costes necesarios para adecuar la reutilización de las aguas a las exigencias de calidad vigentes en cada momento”*.

Este último cambio legislativo, que se completó con la supresión de los apartados 3, 4 y 5 del referido precepto 109 del TRLA, obligó al Gobierno a la adaptación de la normativa específica sobre la reutilización de las aguas depuradas, contenida en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, concretamente, en sus artículos 272 y 273, los cuales han sido expresamente derogados por el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas.

Por tanto, a partir de la publicación y entrada en vigor de la última de las normas reglamentarias citadas, para conocer el régimen jurídico que ordena y regula la actividad de reutilización de las aguas depuradas, así como, el procedimiento aplicable, en cada caso, con la finalidad de obtener la preceptiva concesión administrativa o autorización, deberemos remitirnos a su articulado,



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

en el que, según se afirma en su preámbulo, se trata de establecer una regulación *“que posibilite las soluciones necesarias respecto de la reutilización”*.

En este sentido, y por lo que respecta a la concreta cuestión planteada por el Ayuntamiento de ..., la legislación aplicable al supuesto de hecho sometido a nuestra consideración, podemos encontrarla en el citado Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, cuyo objeto declarado es establecer el régimen jurídico para la reutilización de las aguas depuradas, de acuerdo con lo establecido, a su vez, en el artículo 109.1 del TRLA, y en el que se facilita, además, un modelo de solicitud universal para obtener la concesión o autorización de reutilización de las aguas (Anexo II), así como, los criterios de calidad para la reutilización de éstas según sus usos (Anexo I).

En cuanto al procedimiento aplicable al supuesto de hecho inicialmente planteado, es decir, la reutilización de aguas previamente depuradas, habrá de estarse a lo dispuesto en el Capítulo IV del citado Real Decreto 1620/2007, que, bajo la rúbrica de *“Procedimiento para la reutilización de aguas depuradas”*, contempla una serie de supuestos, entre los cuales deberá encuadrarse el caso concreto sometido a nuestra consideración.

Finalmente, conviene aclarar que la autorización plenaria otorgada en 1.999, según el propio Ayuntamiento, para la reutilización de las aguas residuales del municipio por parte de los titulares del Campo de Golf, cuya eficacia quedó supeditada a la previa obtención de otras autorizaciones o permisos que resultaren necesarios, no es relevante jurídicamente, pues, la competencia en la materia no correspondía al Ayuntamiento, sino al respectivo organismo de cuenca competente por razón del lugar, en este caso, la Confederación Hidrográfica del Tajo, ante quien debió presentarse la pertinente solicitud de concesión, para su otorgamiento con arreglo a la legislación entonces vigente. Cosa distinta a la anterior, es la mencionada autorización, a que hace referencia el Sr. Alcalde en su escrito, otorgada, al parecer, por la



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Confederación Hidrográfica del Tajo y el Ministerio de Medio Ambiente, para el vertido de aguas residuales, el ejercicio de cuya actividad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 101 y siguientes del TRLA, está asimismo sometido al régimen de autorización previa, pero que nada tiene que ver con la reutilización posterior de las referidas aguas, cuya disponibilidad requiere de nueva autorización o concesión.

SEGUNDO

En cuanto a la cuestión relativa a los criterios a seguir *“para la fijación de eventuales cánones”*, hay que señalar, en primer lugar, la falta de concreción de la pregunta formulada por el Ayuntamiento, pues, en ningún momento se precisa el hecho imponible o supuesto de hecho objeto de la imposición que se pretende aplicar mediante el establecimiento de los aludidos cánones, por lo que en las líneas que siguen nos limitaremos a señalar los cánones existentes, tanto a nivel estatal como autonómico, para concluir dando nuestra opinión sobre la posibilidad legal de aplicación de un eventual canon municipal.

Con carácter general, el TRLA, en su Título VI, recoge el régimen económico-financiero que, mediante el reconocimiento y exacción de diversos cánones o prestaciones patrimoniales, pretende compensar a la Administración por la utilización del dominio público hidráulico. El primero de ellos es el *“Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico”*, regulado en el artículo 112 del citado texto legal, cuyo hecho imponible lo constituye la mera concesión o autorización administrativa de la ocupación, utilización y aprovechamiento de los bienes del dominio público hidráulico, integrado, a estos efectos, por los cauces de las corrientes naturales – continuas o discontinuas –, y los lechos de los lagos, lagunas y embalses superficiales en cauces públicos. La citada exacción se liquidará, por tanto, en todos los casos en que se dé un supuesto de ocupación, utilización y aprovechamiento del demanio público



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



hidráulico, salvo que tales actos coincidan en un mismo sujeto pasivo con otro de aprovechamiento de aguas mediante concesión, en cuyo caso, los concesionarios de éstas últimas estarán exentos del correspondiente pago por la ocupación o utilización de los terrenos del dominio público necesarios para llevar a cabo la aludida concesión. En cuanto a los demás elementos del canon, es decir, sujetos pasivos, base imponible, devengo, tipo de gravamen y normas de gestión, puede consultarse al respecto el citado precepto.

El segundo canon o tasa exigible, con carácter general, a los usuarios del dominio público hidráulico se contempla en el artículo 113 siguiente del mismo texto legal, bajo el título de *“Canon de control de vertidos”*, en el cual se regula una nueva tasa por los vertidos que se realicen en cualquiera de los elementos o medios que constituyen el dominio público hidráulico, según la delimitación que de éste realiza el artículo 2¹ del TRLA. La finalidad del citado canon, según el precepto citado, no es otra que la de financiar el estudio, control, protección y mejora del medio receptor afectado por la actividad de vertido. En cuanto a los demás elementos integrantes de su régimen jurídico puede consultarse también el resto del artículo 113, del que cabe destacar, no obstante, su apartado 7, según el cual: *“El canon de control de vertidos será independiente de los cánones o tasas que puedan establecer las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales para financiar las obras de saneamiento y depuración”*. Del texto literal del párrafo citado, se deduce claramente la facultad de los

¹ Artículo 2. Definición de dominio público hidráulico.

Constituyen el dominio público hidráulico del Estado, con las salvedades expresamente establecidas en esta Ley:

- a) Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación.*
- b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.*
- c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos.*
- d) Los acuíferos subterráneos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.*
- e) Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar una vez que, fuera de la planta de producción, se incorporen a cualquiera de los elementos señalados en los apartados anteriores.*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Ayuntamientos para imponer cánones o tasas municipales, pero con el exclusivo fin de *“financiar las obras de saneamiento y depuración”*.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, mediante la aprobación de la Ley 12/2002, de 27 de junio, Reguladora del Ciclo Integral del Agua, con el objeto de contribuir a la financiación de las inversiones y a la gestión de las infraestructuras de abastecimiento en alta y depuración de aguas residuales – cuya competencia de ejecución material y gestión se reserva la propia Comunidad – establece dos tributos, con la naturaleza de tasas, denominados *canon de aducción* y *canon de depuración*, si bien, ninguno de ellos tiene interés para el objeto de nuestro Informe; pues, mientras el primero de los citados se crea con la finalidad de contribuir a la financiación de los gastos de gestión y, en su caso, de inversión, generados como consecuencia de la ejecución de las infraestructuras previstas en el Plan Director de Abastecimiento de Aguas en régimen “de alta”, gestionado por la Administración regional; el segundo, tiene la misma finalidad pero referida en este caso, al Plan Director de Depuración de Aguas Residuales Urbanas. En ambos casos, además, el sujeto pasivo de la exacción será la propia Entidad local, quien podrá repercutir su importe sobre los usuarios del respectivo servicio. Por tanto, sólo de forma derivada podrá, en este caso, el Ayuntamiento imponer a los usuarios del servicio un canon o tasa de depuración, con la finalidad de financiar los costes económicos del servicio de saneamiento y depuración de aguas residuales – que vaya a ser gestionado por la propia Entidad local –, en los términos y condiciones previstos en el artículo 38² del citado texto legal.

² **Artículo 38. Régimen económico-financiero de la prestación del servicio de competencia local**

1. Los precios y tasas que aprueben las Administraciones locales para la financiación de los costes económicos del servicio de abastecimiento de agua y de saneamiento y depuración de aguas residuales que a ellas corresponda gestionar habrán de calcularse de forma que permitan cubrir los costes de amortización del porcentaje de inversión municipal, los de explotación, mantenimiento y conservación de las instalaciones a su cargo, así como los de reposición de la obra civil y equipos existentes.

2. Dichos precios y tasas podrán diversificarse en función de los diferentes usos del agua.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



Así pues, más allá de los cánones mencionados, no se reconoce, ni en la legislación estatal, ni en la autonómica, un canon municipal específico relacionado con la depuración y reutilización de aguas residuales, si bien, como dice el Preámbulo de la Ley regional 12/2002, en su apartado II, párrafo séptimo, *“...la Ley contempla el aseguramiento de que los instrumentos económicos locales aprobados para la prestación del servicio [de depuración] que incumbe a los Municipios cubran todos los costes derivados del mismo”*. Es decir, si el Ayuntamiento de ..., como consecuencia de la reutilización de aguas residuales por parte del Campo de Golf, se viera obligado a efectuar algún desembolso económico destinado a permitir o facilitar el mencionado servicio, no sólo podría imponer un canon o tasa, sino que debería hacerlo, en la forma y con las condiciones establecidas en el artículo 38 del citado texto legal, recogido en nota a pie de página.

TERCERO

Finalmente, y por lo que respecta a la tramitación del expediente administrativo, omitido en su día, con vistas a la autorización/concesión por el Ayuntamiento a los promotores del Campo de Golf, para la apertura e instalación en terrenos del dominio público municipal de las tuberías necesarias para la recogida, tratamiento y reutilización de aguas residuales, con destino al servicio

3. Los precios y tarifas que sean aprobados para financiar los costes de la prestación del servicio de abastecimiento en relación con los usuarios domésticos podrán incorporar coeficientes correctores en función del número de miembros de la unidad familiar.

4. El procedimiento para la aprobación de las tasas correspondientes será el establecido en la vigente Ley de Haciendas Locales. Para la aprobación de las tarifas y precios, las Administraciones locales de Castilla-La Mancha deberán recabar con carácter previo y preceptivo el oportuno informe de la Comisión Regional de Precios. En uno y otro caso, las Administraciones locales deberán informar a Aguas de Castilla-La Mancha de la aprobación de dichos precios y tasas.

5. Si por la gestión de los servicios de abastecimiento y distribución de agua, y de saneamiento y depuración de aguas residuales, las Administraciones locales obtuvieran unos recursos económicos superiores a los costes especificados en el apartado primero, deberán aplicar el exceso a actuaciones de mejora de la infraestructura o de la prestación del servicio, dando cuenta a Aguas de Castilla-La Mancha.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

de riego del citado Campo, cabe señalar que, aun cuando, en principio, estaríamos en presencia de una actividad a desarrollar en terrenos pertenecientes al dominio público municipal, en régimen de uso privativo, que, con carácter general, se encuentra sometido a previa concesión administrativa, de acuerdo con lo previsto en los artículos 78³ y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, 13 de junio, el hecho de que el motivo de la ocupación de los referidos terrenos – de naturaleza demanial, según el propio Ayuntamiento – sea la reutilización de aguas residuales, cuya recogida, tratamiento y utilización se encuentran sometidos a la obtención de la correspondiente concesión o autorización administrativa previa, otorgada por el respectivo organismo de cuenca, nos remite directamente a la legislación sectorial del dominio público hidráulico. Por consiguiente, para poder conocer el modo de actuar y el régimen jurídico que permita legalizar la instalación de las tuberías subterráneas, ejecutada, en su día, en terrenos del dominio público municipal, habrá de estarse a lo dispuesto en la referida legislación sectorial.

En primer lugar, habría que ver si la preceptiva concesión o autorización administrativa del aprovechamiento de aguas residuales, otorgada, en su día, por el organismo de cuenca competente, comprende o no, el reconocimiento a favor de su titular de una servidumbre forzosa de acueducto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48⁴ del TRLA, pues, en caso afirmativo, lo único que

³ **Artículo 78.**

1. Estarán sujetos a concesión administrativa:

a) El uso privativo de bienes de dominio público.

b) El uso anormal de los mismos.

2. Las concesiones se otorgarán previa licitación, con arreglo a los artículos siguientes y a la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales.

⁴ **Artículo 48. Régimen jurídico de la servidumbre de acueducto.**

1. Los organismos de cuenca podrán imponer, con arreglo a lo dispuesto en el Código Civil y en el Reglamento de esta Ley, la servidumbre forzosa de acueducto, si el aprovechamiento del recurso o su evacuación lo exigiera.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



procede hacer por parte del Ayuntamiento es documentar su existencia y, una vez acreditada la misma, proceder a su inscripción en el epígrafe correspondiente del Inventario de Bienes de la Corporación. No obstante, en este punto, recomendamos una atenta lectura del contenido de lo dispuesto en los artículos 18 a 40 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, anteriormente citado, y, más concretamente, de sus artículos 35, 36, 37, 38 y 39, relativos a la tramitación del expediente administrativo que preceptivamente deberá preceder a la imposición del referido gravamen.

En caso contrario, es decir, en el supuesto de que el organismo de cuenca, en el acto por el que otorga la concesión o autorización del aprovechamiento para la reutilización de las aguas residuales, no haya contemplado de forma expresa la imposición de la citada servidumbre forzosa de acueducto, por no haberlo solicitado expresamente el titular de la concesión o autorización – conforme a lo dispuesto en el artículo 36⁵ del citado Reglamento del Dominio Público Hidráulico – o por no exigirlo así el aprovechamiento o el cumplimiento de sus fines, el Ayuntamiento, por razones de interés público

2. Con arreglo a las mismas normas, los organismos de cuenca podrán imponer las servidumbres de saca de agua y abrevadero, de estribo de presa y de parada o partidior, así como las de paso, cuando se trate de garantizar el acceso o facilitar el mismo a zona de dominio público de los cauces, para usos determinados, incluyendo los deportivos y recreativos, y, en general, cuantas servidumbres estén previstas en el Código Civil.

3. El expediente de constitución de servidumbre deberá reducir, en lo posible, el gravamen que la misma implique sobre el predio sirviente.

4. La variación de las circunstancias que dieron origen a la constitución de una servidumbre dará lugar, a instancia de parte, al correspondiente expediente de revisión, que seguirá los mismos trámites reglamentarios que los previstos en el de constitución.

5. El beneficiario de una servidumbre forzosa deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados al predio sirviente de conformidad con la legislación vigente.

⁵ Artículo 36.

El expediente se iniciará mediante escrito dirigido al Presidente del Organismo de cuenca a que correspondan los terrenos sobre los que se intenta imponer la servidumbre. A la solicitud, que deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 69 de la Ley de Procedimiento Administrativo, habrán de acompañar planos suscritos por técnico competente que definan la topografía del terreno y las obras, debiendo figurar en los mismos la situación del acueducto respecto a los predios que ha de atravesar y la longitud y anchura que ocupará en cada uno de ellos. Esta documentación será completada con una memoria explicativa.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

debidamente justificadas, podrá autorizar la mencionada instalación de tuberías y, por tanto, el uso privativo de los bienes municipales de dominio público afectados por su instalación, a través de la figura de la concesión⁶, en los términos y condiciones establecidas para la utilización de dicho tipo de bienes, tanto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, anteriormente citado, como en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en lo que resulte de aplicación.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 24 de Enero de 2008

⁶ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
Artículo 86. Títulos habilitantes.

.....
3. El uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa.