GENERALITAT VALENCIANA
Presidència

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

C/I/3039/2024
CPTOM/68/2024
Expte: 24-048 rm hm

INFORME DE LA ABOGACÍA DE LA GENERALITAT

ASUNTO: CONSULTA FORMULADA POR LA ENTIDAD PÚBLICA DE SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES (EPSAR) SOBRE LA POSIBILIDAD DE FINANCIAR LAS ACTUACIONES EN INFRAESTRUCTURAS DE SANEAMIENTO, DEPURACIÓN Y REUTILIZACIÓN DE TITULARIDAD PÚBLICA DESTINADAS PARA DEPÓSITOS DE AGUA REGENERADA CUYO OBJETO PUEDA SER LA EXTINCIÓN DE INCENDIOS O DESTINADAS A FINES MEDIOAMBIENTALES CON CARGO AL CANON DE SANEAMIENTO

Con fecha 21 de marzo de 2024, la Subsecretaría de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio solicita informe, conforme al artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, en relación con la financiación extraordinaria por la EPSAR para la instalación de depósitos de agua destinados a la extinción de incendios forestales como refuerzo de la red de medios terrestres en las EDAR de Ayora, Cortes de Pallás (El Oro) y Zarra, con cargo al canon de saneamiento; todo ello en atención a su dificultad técnico-jurídica y transcendencia económica.

A la referida petición de informe se acompaña escrito de la Diputación de Valencia de fecha 24 de enero de 2024 de solicitud a la EPSAR de aprobación de la tramitación del correspondiente expediente de financiación extraordinaria (FREP) de las actuaciones definidas en el mencionada escrito y en la instalación de depósitos de agua destinados a la extinción de incendios forestales como refuerzo de la red para medios terrestres en las EDAR de Ayora, Cortes de Pallás (El Oro) y Zarra, con un presupuesto total IVA incluido de 479.106,24 €. También se adjunta, informe de la EPSAR de fecha 12 de marzo de 2024 donde se plantea la duda sobre si vista la solicitud de la Diputación las actuaciones de este tipo son susceptibles de ser financiadas con cargo al canon de saneamiento.

Analizada la documentación que acompañaba la petición de informe se observó la necesidad de completar la misma y por ello fue requerida con fecha 27 de marzo de 2024 y 29 de mayo de 2024 la subsanación de la solicitud de informe presentada, quedando suspendido el plazo para la emisión de informe.

Con fecha 14 de junio de 2024 fue aportado un estudio previo de la consulta. Asimismo, se solicitó pronunciamiento respecto a la necesidad o no de la publicación preceptiva del informe en la web de la Conselleria.

De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente informe en base a las siguientes,

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. Carácter del informe

El presente informe se fundamenta en el apartado 3 del artículo 5 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, que dispone que:

> «[...] Los órganos competentes podrán solicitar informe de la Abogacía de la Generalitat cuando lo consideren necesario en atención a la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico-jurídica del asunto que se trate».

Además, el artículo 18.1 del Reglamento de la Abogacía de la Generalitat, aprobado por Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell modificado por Decreto 36/2019, de 15 de marzo, del Consell, regula con precisión la manera de solicitar tales informes facultativos, fundamentando la conveniencia de solicitarlos justificando la importancia económica, transcendencia social o dificultad técnico-jurídica.

En aplicación de los artículos 5.3 y 6.1 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, el presente informe tiene carácter potestativo y no vinculante.

Segunda. Identificación del objecto de la consulta.

La consulta formulada se plantea en un principio como consecuencia de la solicitud recibida de la Diputación de Valencia donde solicita la financiación extraordinaria (FREP) para la instalación de depósitos de agua destinados a la extinción de incendios forestales como refuerzo de la red para medios terrestres en las estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR) de Ayora, Cortes de Pallás (el Oro) y Zarra. Y la consulta se concreta en la duda jurídica de si este tipo de actuaciones son susceptibles de ser financiadas con cargo al canon de saneamiento.

CSV: Cód. 4 Cód. 5 URL de validación: Cód. 6 Cód. 7

Analizando la solicitud formulada por la Diputación de Valencia y como antecedentes de la presente consulta se reproduce parte de esta dado que es conveniente resaltar los siguientes puntos, por cuanto suponen el origen de la consulta formulada:

> «Se recibe en fecha 12 de enero de 2024, por indicación del Gerente de EGEVASA, la documentación electrónica relativa a las instalaciones de prevención de incendios forestales en varias EDAR de la provincia de Valencia, concretamente se trata de la instalación de depósitos de agua destinados a la extinción de incendios forestales como refuerzo de la red para medios terrestres en las EDAR de Ayora, Cortes de Pallás (El Oro) y Zarra. [·]
> Revisadas las memorias valoradas presentadas por EGEVASA, se informa que estas contienen la información técnica suficiente para definir, con carácter previo las actuaciones que se han de llevar a cabo, además recogen en sus antecedentes la justificación de la actuaciones a realizar dentro de un Proyecto Piloto coordinado con la Dirección General de Prevención de Incendios de la Generalitat Valenciana, se indica así que:
> ·A raíz de los graves incendios ocurridos en el verano de 2022, desde la Dirección General de Prevención de Incendios Forestales se ha estado trabajando en un Proyecto Piloto para dotar de un mayor número de puntos de agua a las zonas forestales que permita mejorar la red de depósitos para medios terrestres. Se han analizado distintas soluciones para construir pequeños depósitos, en terreno forestal, a lo largo de la red viaria incluida en los Planes de Demarcación, con el objetivo de reducir los tiempos de respuesta de los equipos de primera intervención, y con ellos poder sofocar a tiempo conatos de incendios y/o poder controlar con más eficacia el avance del fuego.
> Con el objeto de complementar la red de depósitos forestales, se ha acordado con la Entidad Pública de Saneamiento Aguas Residuales (EPSAR) implementar una propuesta similar que permita la construcción de depósitos de apoyo que recogen los efluentes generados por las Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR).
> La propuesta de trabajo acordada determina que el alcance inicial del Proyecto piloto se acote a las EDAR de la comarca del Valle de Ayora, para posteriormente, una vez comprobado el funcionamiento de dichas instalaciones, y corregidos fallos si los hubiere, extrapolar la construcción de los depósitos de refuerzo al resto de la Comunidad Valenciana·
> [·]
> Se solicita que por parte de la EPSAR se apruebe la tramitación del correspondiente expediente de FINANCIACIÓN EXTRAORDINARIA (FREP) de las actuaciones definidas en el presente informe y en la instalación de depósitos de agua destinados a la extinción de incendios forestales como refuerzo de la red para medios terrestres en las EDAR de Ayora, Cortes de Pallás (El Oro) y Zarra, con un presupuesto total IVA incluido de 479.106,24 ·».

Tras la petición por parte de esta Abogacia de envío de un estudio en profundidad del tema por parte de la EPSAR y del pronunciamiento de la entidad sobre el tema, se observa que la consulta inicial ha sido reformulada y tras un examen de la normativa aplicable viene a concluir y plantear lo siguiente:

> «[·] La Ley de Saneamiento dispone que la reutilización de las aguas residuales es una materia cuya regulación es objeto de dicha norma (art. 1.1).
>
> También constituye objeto de esta ley, la regulación de un régimen económico financiero que garantice el funcionamiento de las instalaciones · que promuevan su reutilización, y en su caso, la inversión en obra nueva de dichas instalaciones (art. 1.2).
>
> Si bien la reutilización de las aguas residuales es materia objeto de la ley, según el apartado 1º del artículo 1, el apartado 2º regula que los gastos financiables con cargo al Canon de Saneamiento son los derivados del funcionamiento de las instalaciones comprendidas entre la evacuación y la depuración, así como los de inversión en los ámbitos objeto de la ley.

CSV: Cód. 8 URL de validación: Cód. 9 Cód. 10

[·]

En consecuencia, las obras y los gastos de explotación y mantenimiento de las instalaciones de reutilización pueden financiarse con cargo al Canon de Saneamiento. [·]

Por tanto, la cuestión se traslada ahora a qué entiende la norma con instalaciones de reutilización [·]

Llegamos al punto consideramos que los depósitos de almacenamiento de la agua regenerada para su posterior reutilización forman parte o no de la instalación de regeneración.

La cuestión originalmente planteada · si es susceptible de financiarse con cargo al Canon de Saneamiento la construcción y mantenimiento de los depósitos de agua regenerada para su posterior reutilización en el sistema público de extinción de incendios · la hemos reformulado · si este elemento puede integrarse dentro de una instalación de regeneración o si, por el contrario, constituye el primer elemento de la instalación de reutilización · y, en vista del régimen económico-financiero previsto en la Ley de Saneamiento nos hemos contestado que sí sería financiable si forma parte de una instalación de titularidad pública (o unidad de coste identificada para su financiación) conforme a lo indicado en el art. 20 de LS sobre financiación del canon de saneamiento para aquellas instalaciones previstas en el art. 1 de dicha Ley, a saber, las instalaciones públicas de abastecimiento en alta, evacuación, tratamiento, depuración y reutilización de aguas residuales y formando parte o anexo al proceso de tratamiento terciario para su reutilización en la agricultura, industria, uso público (baldeo·) o medioambiental en toda su extensión.

Atendiendo a los antecedentes expuestos y teniendo en cuenta como se ha recogido en el cuerpo de este informe, la cuestión a plantear es si es susceptible de ser financiada con cargo al canon de saneamiento las instalaciones públicas o de titularidad pública para la regeneración de aguas residuales para su posterior destino medioambiental, y por ende, a obras de infraestructuras destinadas para depósitos de agua regenerada cuyo objeto puedas ser la extinción de incendios o destinadas a fines medioambientales».

Tercera. Marco jurídico

Para emitir el presente informe, debe tenerse en cuenta la siguiente normativa:

- Ley 2/1992, de 26 de marzo, del Consell de saneamiento de aguas residuales de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 266/1994, de 30 de diciembre, del Consell, por el que aprueba el Reglamento sobre el Régimen Económico-Financiero y Tributario del Canon de saneamiento.
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
- Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas.
- El Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana

CSV: Cód. 12 Cód. 13 URL de validación: Cód. 14 Cód. 15

Cuarta. Examen de la cuestión planteada

Es preciso tener en cuenta que la consulta inicial ha sido reformulada en el estudio en profundidad del tema solicitado para concretarlo, cifrándose la misma en ·si es susceptible de ser financiada con cargo al canon de saneamiento las instalaciones públicas o de titularidad pública para la regeneración de aguas residuales para su posterior destino medioambiental, y por ende, a obras de infraestructuras destinadas para depósitos de agua regenerada cuyo objeto pueda ser la extinción de incendios o destinadas a fines medioambientales·. Asimismo, la EPSAR manifiesta su parecer al respecto considerando posible la financiación con el canon de saneamiento de los depósitos de agua regenerada para su posterior reutilización en el sistema público de extinción de incendios siempre que tal infraestructura forme parte de una instalación de titularidad pública conforme a lo indicado en el art. 20 de Ley 2/1992.

No obstante, pese a la reformulación de la consulta no podemos obviar el origen de la misma, y por tanto, se procederá a analizarla sobre la base de la petición de financiación extraordinaria formulada por la Diputación de Valenciana con cargo al canon de saneamiento y el tipo de infraestructuras a que hace referencia la inversión que pretende sufragarse con cargo al mismo, teniendo en cuenta que del resultado del presente informe se derivará, en su caso, si así lo considera el órgano consultante, la respuesta a la citada solicitud de financiación extraordinaria; en segundo lugar, se confirmará el carácter finalista de los fondos obtenidos con cargo al mencionado impuesto y en tercer lugar, se efectuará la interpretación de la norma reguladora del canon en el aspecto relativo al tipo concreto de infraestructuras que como inversión alcanza el impuesto atendido su carácter finalista.

Por un lado, la Diputación solicita la financiación extraordinaria con cargo al canon de saneamiento para cubrir la construcción de depósitos de apoyo que recogen los efluentes generados por las Estación Depuradora de Aguas Residuales (EDAR) en el marco de un proyecto piloto para dotar de un mayor número de puntos de agua a las zonas forestales que permita mejorar la red de depósitos para medios terrestres, todo ello con el objetivo de reducir los tiempos de respuesta de los equipos de primera intervención, y con ellos poder sofocar a tiempo conatos de incendios y/o poder controlar con más eficacia el avance del fuego.

Ahora bien, hay que analizar en primer lugar, que tipo de infraestructuras es la que pretende construirse, esto determinará su afección a un servicio público y por tanto quien asume las competencias en la materia. Así, según los datos que obran en el expediente, se trataría de depósitos anejos a estaciones depuradoras, usados por los servicios de extinción de incendios (con el objetivo de dar servicio a los equipos de primera intervención y sofocar primeros conatos y/o controlar el avance del fuego) afectos por tanto a un servicio público cuya competencia es asumida por la Conselleria de Justicia e Interior según el art. 5 del Decreto 17/2024, de 12 de julio, del president

Cód. Cód. 17 URL de validación: Cód. 18 Cód. 19

de la Generalitat, por el cual se determinan el número y la denominación de las consellerias y sus atribuciones.

Consecuentemente, estamos ante infraestructuras que si bien son públicas son distintas, tanto por su finalidad como por el ámbito material y competencial que comprenden, de las destinadas a la evacuación y depuración de aguas residuales, con independencia, en todo caso, de que se sirvan o utilicen aguas regeneradas. Nos encontraríamos ante un uso de aguas reutilizadas para cumplir un servicio público de extinción de incendios forestales para lo que se necesitaría una inversión en infraestructuras que pretende sufragarse con cargo al canon de saneamiento.

Analicemos en este punto el referido canon de saneamiento. El art 1.2 de la Ley 2/1992 de saneamiento de aguas residuales hace referencia al canon de saneamiento vinculado a la ejecución de las inversiones en los aspectos concretos regulados por esta ley

Es el capítulo V de la Ley 2/1992 el que viene referido al régimen económico. Dentro de este capítulo, el artículo 19.1 concreta los gastos que son financiados con cargo al canon entre los que menciona unas concretas instalaciones.

El canon de saneamiento se configura en el artículo 20 de la Ley 2/1992 con un ingreso finalista en los siguientes términos:

> «1. A los efectos previstos en el artículo anterior, se exigirá un canon de saneamiento, que tendrá la naturaleza de impuesto y la consideración de ingreso específico del régimen económico-financiero de la Entidad Pública de Saneamiento de las Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana, debiéndose destinar su recaudación, exclusivamente, a la realización de los fines recogidos en la presente Ley.»

El artículo 2 del Decreto 266/1994, de 30 de diciembre, del Consell, por el que aprueba el Reglamento sobre el Régimen Económico-Financiero y Tributario del Canon de saneamiento define el canon de saneamiento en los siguientes términos:

> «El Canon de saneamiento es un recurso tributario de la Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, que se exigirá en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, y se destinará a la financiación de los gastos de gestión y explotación de las instalaciones de evacuación, tratamiento y depuración de aguas a que se refiere la Ley de la Generalitat Valenciana 2/1992, de 26 de marzo, así como, en su caso, de las obras de construcción de las mismas.»

Siguiendo el estudio que realiza Persona 1, Las dificultades de encaje del canon de saneamiento valenciano en los institutos jurídico-tributarios: Universidad de Valencia; Cronica Tributaria núm. 140/2011 (57-95), podemos extraer las siguientes conclusiones sobre la naturaleza del canon de saneamiento como impuesto finalista afectado a la finalidad de saneamiento valenciana con una marcada naturaleza de impuesto ambiental.

CSV: Cód. 20 Cód. 21 URL de validación: Cód. 22 Cód. 23

«La Ley 2/1992, de 26 de marzo, de Saneamiento de las Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana (en adelante LSV) (1), estableció el Canon de Saneamiento (art. 20.1 LSV), con el objeto de financiar los gastos de gestión y explotación de las instalaciones de evacuación, tratamiento, depuración y, en su caso, reutilización de las aguas residuales procedentes de las redes de alcantarillado de titularidad local, así como, en su caso, de construcción de las mismas, en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana (arts. 1 y 19.1 LSV); esto es, de financiar la política de saneamiento en el ámbito territorial de la Comunidad. Su establecimiento obedeció, básicamente, a dos exigencias, una de naturaleza fáctica y otra jurídica. Así, por un lado, existía, y aún sigue existiendo, aunque minorado, en la Comunidad un grave problema ambiental, caracterizado por el hecho de que el volumen de aguas residuales producidas por la población, fundamentalmente en las concentraciones urbanas, y por la actividad económica, significativamente de naturaleza industrial, quebraba la capacidad natural de regeneración del medio; amenazando las propias fuentes de obtención del agua y haciendo peligrar el abastecimiento humano, industrial y agrícola; afectando, por tanto, al agua como presupuesto de vida y bienestar social.

Mientras que, por el otro, el establecimiento de la Directiva 91/271/CEE, sobre el Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas, impuso a los Estados miembros la obligación de tener establecido en el año 2005 un sistema de depuración y saneamiento de las aguas residuales generadas [...

El Canon es una prestación patrimonial pública, establecida por la Comunidad en el marco de sus competencias, con la finalidad de coadyuvar a la realización de su política de saneamiento [...]

La recaudación del Canon deberá destinarse, exclusivamente, a la realización de los fines recogidos en la LSV (art. 20.1 LSV). En este sentido, los ingresos obtenidos por la aplicación del Canon deberán emplearse en la financiación tanto de los gastos de gestión y explotación de las instalaciones públicas de evacuación, tratamiento y depuración de aguas residuales procedentes de las redes de alcantarillado de titularidad local, como, en su caso, de las obras de construcción de las mismas (arts. 1.1 y 2 y 19.1 LSV). El Canon se configura, pues, como un instrumento jurídico encaminado a la financiación de la política de saneamiento.

Así, «la recaudación obtenida mediante esta figura, se destinará íntegramente a la financiación de actuaciones de saneamiento del agua en los núcleos urbanos, incluyendo la evacuación tratamiento y reutilización de las aguas residuales, y en general de toda la política hidráulica de la Comunidad Autónoma Valenciana» (STSJCV núm. 617/1998, de 30 de junio). Coinciden en el carácter afectado del Canon las SSTSJCV núm. 473/2009; núm. 422/2009 [...]

El Canon de saneamiento es la principal herramienta jurídica, establecida por el legislador valenciano, para coadyuvar a la realización de la política de saneamiento, tal como ésta viene configurada en los ordenamientos constitucional, comunitario y autonómico [...]

Por todo lo cual, el Canon, en tanto que tributo encaminado a la realización de un fin ambiental, que internaliza en su estructura jurídica, es un tributo ambiental; esto es, una expresión del deber de contribuir, encaminado a coadyuvar a la realización de un medio ambiente adecuado (arts. 31.1 y 45.2 CE), informado, fundamentalmente, por el principio de «quien contamina, paga», aunque sin desconocer el de capacidad económica.

Al respecto, nos dice el TSJCV que («a tenor de lo dispuesto en el ap. 1 transcrito (naturaleza de impuesto e ingreso específico del régimen económico-financiero) podría decirse que es un impuesto con un objetivo medioambiental o «ecológico» (como resulta al determinarse los fines de la Ley), con carácter extrafiscal, por una parte (no deja de pretender un efecto «disuasorio» en relación al establecimiento de actividades contaminantes), y también fiscal, pues la Ley destaca su naturaleza tributaria y recaudatoria. Se trata, en definitiva, de un «recurso tributario

CSV: Cód. 25 URL de validación: Cód. 26 Cód. 27

finalista», cuya recaudación debe destinarse íntegramente a la consecución de sus fines (saneamiento de las aguas residuales que se produzcan en el ámbito de la CA Valenciana), vinculado al consumo de un bien escaso ·agua·, por lo que está tendencialmente dirigido a ayudar y conseguir el mantenimiento de este bien» ·STSJCV, núm. 219/2007, de 30 de marzo»

Respecto del canon de saneamiento el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones. Así, la sent. núm. 1319, de 16-11-2001 (Rec. 2730/1998), y las Ss. núm. 995, 1000, 1162, y 1320, de 20-7, 8-10 y 16-11-2001, así como las Ss. 247/2003, 643/2003, 385/2004, 676/2007 de 25-4 (R. 721/04), 422/09 de 21-3, o 63/2010, de 29-1 que establecen que:

«El canon de saneamiento objeto de controversia es un recurso tributario de la Hacienda Pública de la Comunidad Valenciana destinado exclusivamente a la realización de los fines de la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana, tal como establece su artículo 20»

A la vista de lo expuesto, se deduce un carácter exclusivo en cuanto a la afectación del canon al cumplimiento de unos concretos fines. Estos fines aparecen delimitados en la Ley 2/1992 de la siguiente manera.

El art. 1.2 de la Ley 2/1992 dispone que:

«Asimismo, la ley regula el régimen económico financiero preciso para asegurar el funcionamiento de las instalaciones de evacuación, tratamiento y depuración de aguas residuales, incluidos los sistemas antidesbordamiento asociados a colectores generales, que garantice la protección del medio ambiente y promueva su reutilización, así como, en su caso, para la ejecución de inversiones en los ámbitos objeto de esta ley, mediante la aplicación de un canon específico de saneamiento y depuración»

Por su parte, el art. 19.1 expresa que:

«1. La financiación de los gastos de gestión y explotación de las instalaciones de evacuación, tratamiento, depuración, incluyendo los sistemas antidesbordamientos de colectores generales en sistemas unitarios, a los que se refiere esta ley, así como, en su caso, de las obras de construcción de las mismas, se llevará a cabo con los recursos que se obtengan por aplicación del presente régimen económico-financiero. Asimismo, las inversiones a que se refiere el artículo 1 de esta ley y los gastos de gestión y explotación vinculados a instalaciones para reutilización de aguas regeneradas, podrán financiarse con los citados recursos, con independencia que los mismos puedan recuperarse mediante los correspondientes instrumentos de colaboración en aplicación de la normativa específica»

Por lo que se refiere a infraestructuras este artículo prevé la financiación con cargo al canon por un lado de las relativas a evacuación, tratamiento y depuración y por otro lado efectúa una remisión a las inversiones que prevé el art. 1 de la ley.

El art. 1.1 de la Ley 2/1992 indica que:

«A estos efectos se entienden comprendidas en el ámbito de la ley: [·]

Cód. Cód. 29 URL de validación: Cód. 30 Cód. 31

> b) La realización de obras de infraestructura para abastecimiento de aguas de carácter general, de actuaciones que sirvan para la corrección de sistemas de saneamiento deficientes y de obras de construcción de instalaciones públicas de depuración y tratamiento para la reutilización de aguas residuales procedentes de las redes de alcantarillado de titularidad local y, en su caso, de depósitos antidesbordamiento de sistemas unitarios, así como colectores generales que unan las redes de alcantarillado de titularidad local a dichas instalaciones de depuración y reutilización y colectores de aguas depuradas que puedan reutilizarse para actuaciones de restauración ambiental y para usos consuntivos en los términos que permita la normativa al respecto, garantizando prioritariamente las necesidades ambientales y la protección del medio ambiente.»

Por tanto, la respuesta a la consulta se basa en ofrecer una interpretación integradora de los artículos 1 y 19 de la Ley 2/1992, en relación con el art. 109 del texto refundido de la Ley de Aguas (como más adelante se detallará).

La interpretación puede definirse como el medio para conocer el sentido y alcance de las normas y para llevar a cabo la subsiguiente aplicación de estas, teniendo en cuenta que constituye un proceso integrado por diferentes criterios. El Título Preliminar del Código Civil establece en su artículo 3.1 que: «Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas».

Efectuando una interpretación integradora y dado que en el presente caso no estamos ante obras de evacuación, tratamiento o depuración de aguas ha de analizarse si nos encontramos ante las denominadas inversiones que contempla el art. 1 de la Ley 2/1992. En primer lugar, se examina que debe entenderse por «instalaciones públicas de depuración y tratamiento para la reutilización de aguas residuales», en segundo lugar, si se trata en su caso de «colectores de aguas depuradas que puedan reutilizarse para actuaciones de restauración ambiental» y, por último, si pueden englobarse en colectores «para usos consuntivos en los términos que permita la normativa al respecto».

Respecto del primer tipo de instalaciones, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas dispone en el artículo 109.1 que:

> «1. Se entiende por reutilización de las aguas depuradas a la utilización para un nuevo uso privativo, antes de su devolución al dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, de las aguas que, habiendo sido utilizadas por quien las derivó, se han sometido a un tratamiento que permite adecuar su calidad al uso al que se van a destinar. Las aguas sometidas a este tratamiento se denominan aguas regeneradas.»

Por su parte, el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas, define entre otros los siguientes conceptos, en su artículo 2:

CSV: Cód. 33 Cód. 34 URL de validación: Cód. 35 Cód. 36

«a) Reutilización de las aguas: aplicación, antes de su devolución al dominio público hidráulico y al marítimo terrestre para un nuevo uso privativo de las aguas que, habiendo sido utilizadas por quien las derivó, se han sometido al proceso o procesos de depuración establecidos en la correspondiente autorización de vertido y a los necesarios para alcanzar la calidad requerida en función de los usos a que se van a destinar.»

Se plantea si estamos en este caso ante una reutilización del agua, es decir, ante un nuevo uso privativo del agua antes de su devolución al dominio público hidráulico o marítimo-terrestre. En este punto genera dudas entender que el agua que se utiliza en la extinción de incendios tiene un uso no consuntivo (o empleo del agua sin consumirla que se restituye sin que se produzca una disminución de su cantidad) sino por el contrario estaríamos ante un uso consuntivo ya que el agua utilizada no vuelve al cauce o mar, no vuelve en principio al medio sin que se produzca el ciclo hidrológico natural, estamos ante una actuación de consumo total del agua, por tanto no podemos hablar de reutilización de aguas sino de un uso (público, si se quiere, por su vinculación a un servicio público) de aguas que tienen la característica de haber sido reutilizadas.

Por tanto, las obras de infraestructuras destinadas para depósitos de agua regenerada cuyo objeto pueda ser la extinción de incendios, aunque se trate de instalaciones públicas o de titularidad pública no pueden considerarse instalaciones para la reutilización de aguas, en el sentido que contempla para este último concepto tanto el texto refundido de la ley de Aguas como el Real Decreto 1620/2007.

En segundo lugar, tampoco pueden encuadrarse las infraestructuras objeto de análisis en los definidos como «colectores de aguas depuradas que puedan reutilizarse para actuaciones de restauración ambiental» porque en estos casos la reutilización que se efectúa de las aguas depuradas no tiene por objeto actuaciones de restauración ambiental. La extinción de incendios forestales es una actividad de seguridad pública que tiene un objetivo principal que no es otro que el inmediato de hacer que cese un incendio forestal; no se trata por el contrario de una actuación de recuperación ambiental, entendida en el sentido de reducir, mitigar e incluso revertir en algunos casos, los daños producidos en el medio físico para volver en la medida de lo posible a la estructura, funciones, diversidad y dinámica del ecosistema original.

Por último, respecto a la previsión que contempla el art. 1b) in fine respecto de «colectores de aguas depuradas que puedan reutilizarse para usos consuntivos en los términos que permita la normativa al respecto, garantizando prioritariamente las necesidades ambientales y la protección del medio ambiente», no existe regulación al respecto que contemple los usos consuntivos a que se refiere la

Cód. Cód. 38 URL de validación: Cód. 39 Cód. 40

norma, ni tampoco están delimitadas las infraestructuras a las que se haría referencia, no pudiendo enmarcarse en este supuesto los citados depósitos de agua.

El Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana, dispone en su art. 129.1.b) entre las infraestructuras de prevención de incendios forestales «los depósitos de agua destinados a la prevención y extinción de incendios forestales, sus dispositivos hidrantes y redes de abastecimiento». Pero ni esta ni ninguna otra normativa previene la financiación de estas infraestructuras con cargo al canon de saneamiento, al tratarse de infraestructuras enmarcadas en un ámbito competencial distinto, afectas a un servicio público diferente al de saneamiento y depuración de aguas.

En conclusión, el tipo de infraestructuras objeto de consulta no puede enmarcarse en la categoría de inversiones que contempla el art. 1 de la Ley 2/1992 como afectas al fin medioambiental al que está vinculado el canon de saneamiento.

Lo anterior no es obstáculo a la realización de las obras de infraestructuras destinadas a depósitos de agua regenerada cuyo objeto pueda ser la extinción de incendios. Al contrario, es finalidad de las Administraciones Públicas servir a los intereses generales y para ello es fundamental la colaboración y coordinación entre los distintos departamentos de la Generalitat a los efectos de coadyuvar al bien común. Otra cosa es que tales infraestructuras puedan ser financiadas con cargo al canon de saneamiento, impuesto finalista que tiene limitado por ley los gastos por inversiones que puede atender.

Quinta. Publicidad del presente informe

La Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana prevé, en su artículo 16.2 que:

> «2. Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas:
>
> a) Aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo».

La disposición final segunda de la Ley 1/2022, en su apartado segundo, señala que:

> «2. Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015,

CSV: Cód. 41 Cód. 42 URL de validación: Cód. 43 Cód. 44

de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley».

Por su parte, el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone que:

«Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b)».

Teniendo en cuenta que en el presente caso se trata de una consulta facultativa con efectos jurídicos entendemos que estamos propiamente ante uno de los supuestos contemplados en el artículo 16.2 de la Ley 1/2022, y, por tanto, puede darse la publicidad requerida al presente informe.

Es lo que debe informar esta Abogacía a la consulta formulada, sin perjuicio de mejor criterio basado en derecho. Además, hay que reiterar que, de conformidad con el artículo 6.1 de la Ley 10/2005, el presente informe no es vinculante, por lo que los órganos administrativos y directivos competentes por razón de la materia adoptarán las decisiones fundamentadas en derecho que consideren oportunas.

V.ºB.º

EL ABOGADO COORDINADOR

CSV: Cód. 46 Cód. 47 URL de validación: Cód. 48 Cód. 49