

A.G.- 19/2025

INFC-2025/1090

S.G.C.- 57/2025

S.J.- 91/2025

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, petición de informe preceptivo en relación con el proyecto de **«Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las tarifas máximas de los servicios de abastecimiento, saneamiento y reutilización del agua en la Comunidad de Madrid»**.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, se emite el siguiente

## INFORME

### ANTECEDENTES DE HECHO

#### ÚNICO. –

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior (en lo sucesivo, CMAAI), ha instado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de decreto identificado en el encabezamiento. A la solicitud se le acompaña la siguiente documentación:

- a) Resolución del Secretario General Técnico de la CMAAI de 4 de febrero de 2025, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de decreto.

- b) Memoria suscrita en la misma fecha por el Viceconsejero de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio, en la que se contiene la información significativa a efectos de la consulta.
- c) Informe de la Oficina de Transparencia de la CMAAI, de 6 de marzo de 2025, sobre el periodo y el sitio en los que se desarrolló la consulta pública y las aportaciones recibidas.
- d) Copia del único escrito registrado en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid en el trámite previo de consulta pública.
- e) Versión inicial del proyecto de decreto, de 10 de marzo de 2025.
- f) Primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), suscrita por el Director Gerente del Canal de Isabel II en idéntica fecha.
- g) Escrito dirigido a la Presidenta de la Federación de Municipios de Madrid, firmado el 11 de marzo de 2025 por el Secretario General Técnico de la CMAAI.
- h) Informe de 13 de marzo de 2025, de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- i) Informe de la Directora General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 17 de marzo de 2025, de impacto por razón de género.
- j) Informe sobre el impacto del proyecto de decreto sobre las personas con discapacidad, firmado el 18 de marzo de 2025 por la Directora General de Atención a Personas con Discapacidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- k) Informe del Director General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 18 de marzo de 2025.
- l) Informe de la misma fecha, de la Directora General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo).

- m) Informe 10/2025, de 19 de marzo, de coordinación y calidad normativa, firmado por el Jefe de la Oficina de Calidad Normativa y por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- n) Certificado de 20 de marzo de 2025, de la Secretaria de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, con el visto bueno de su Presidenta (por delegación), relativo a la aprobación en la misma fecha del informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo favorable al proyecto de decreto.
- o) Informe 4/2025, de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, al que se ha hecho anterior referencia.
- p) Informe de 24 de marzo de 2025, del Director General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), sobre el impacto económico y regulatorio del proyecto de decreto.
- q) Resolución de 26 de marzo de 2025, del Secretario General Técnico de la CMAAI, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública.
- r) Versión del proyecto de decreto, de la misma fecha anteriormente referida, sometida al trámite de audiencia e información pública.
- s) Segunda versión de la MAIN, suscrita por el Director Gerente del Canal de Isabel II el 26 de marzo de 2025.
- t) Certificado de 30 de abril de 2025, del Secretario del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, por el que se da cuenta de la emisión de un informe favorable al proyecto de decreto, adoptado por el Pleno en sesión del 29 de abril.
- u) Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (21 de marzo de 2025), por el que se da cuenta de las observaciones contenidas en el informe, que se adjunta, de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia (19 de marzo de 2025).

- v) Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Cultura, Turismo y Deporte (12 de marzo de 2025); Presidencia, Justicia y Administración Local (13 de marzo de 2025); Educación, Ciencia y Universidades (12 de marzo de 2025); Vivienda, Transportes e Infraestructuras, y Sanidad (14 de marzo de 2025); Economía, Hacienda y Empleo (18 de marzo de 2025), y Digitalización (19 de marzo de 2025), en los que se pone de manifiesto la falta de realización de observaciones al proyecto.
- w) Tercera versión de la MAIN, suscrita por el Director Gerente del Canal de Isabel II el 23 de abril de 2025.
- x) Versión del proyecto de decreto, de 29 de abril de 2025, sometida al informe de este Servicio Jurídico.
- y) Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CMAAI, de 30 de abril de 2025.

Examinados tales antecedentes, procede formular las siguientes:

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **PRIMERA-. FINALIDAD Y CONTENIDO.**

1. El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto establecer las tarifas máximas de los servicios de aducción, distribución, alcantarillado, depuración, regeneración y transporte, prestados por el Canal de Isabel II en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.
2. El proyecto consta de una parte expositiva, de otra dispositiva conformada por quince artículos agrupados en dos capítulos y de una parte final integrada por una disposición adicional, otra derogatoria y cuatro finales.

## **SEGUNDA-. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.**

1. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en su artículo 26, atribuye en su apartado 1.8 competencias a dicha Administración, con carácter exclusivo y englobando las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, con respecto a:

«Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad. Aguas nacies, superficiales, subterráneas, minerales y termales, cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid».

2. El marco normativo que sirve de cobertura habilitante y, a su vez, limita la regulación contenida en el proyecto de decreto sujeto a consulta viene configurado por la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del Abastecimiento y Saneamiento de Agua en la Comunidad de Madrid (en adelante, LRASA) y por el Reglamento sobre Régimen Económico y Financiero del Abastecimiento y Saneamiento de Agua en la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 137/1985, de 20 de diciembre (RREFASA, en lo sucesivo).

## **TERCERA-. NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.**

1. El proyecto de decreto sometido a consulta se configura, al entender del centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria, como una disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley. Las eventuales dudas que pudiera plantear el asunto deben conducir a recordar las características que definen, respectivamente, al acto y al reglamento, y, en especial, las diferencias entre uno y otro.

Con respecto a esta cuestión se han manifestado diversas sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en estos últimos años. Puede tomarse como muestra, entre las más recientes, la de 20 de diciembre de 2024, Rec. 324/2023, que apela, como otras anteriores, a la clarificadora sentencia de la misma Sala de 19 de septiembre de 2022, RC 937/2021, que procedió a la anulación de la Orden General n.º 3 de 11 de abril de 2019, del Director General de la Guardia Civil, por la que se aprobaron las bases generales que habían de regir los procesos selectivos para el acceso al curso de capacitación para el ascenso al empleo de Cabo de la Escala de Cabos y Guardias de la Guardia Civil, así como las normas generales del curso de capacitación y su plan de estudios.

Así, viene indicándose en la jurisprudencia que, en estos casos en los que el instrumento de que se trate afecta a una pluralidad indeterminada de personas, la determinación de su verdadero carácter, de acto o de reglamento, debe atender a denominado «*criterio ordinamental*», que apela al carácter normativo del reglamento al contemplar auténticas normas jurídicas:

«Los preceptos reglamentarios se caracterizan por establecer mandatos o prohibiciones de alcance general y abstracto: no se dirigen a una o varias personas determinadas, sino a todos aquéllos que se encuentren en el supuesto de hecho de la norma (generalidad); y no regulan un único caso o situación, sino que se aplican a todos aquellos casos que en el futuro puedan producirse (abstracción). Los reglamentos se instalan establemente en el ordenamiento jurídico y lo innovan. Mientras que los actos administrativos generales, aun estando dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas, se refieren a un caso concreto y agotan su eficacia una vez aplicados al mismo. Si vuelve a producirse una situación similar, será necesario dictar un nuevo acto administrativo general. El acto administrativo no pretende innovar ni modificar el ordenamiento jurídico, entendido como el conjunto de normas vigentes en un momento dado. El reglamento se integra en el ordenamiento jurídico no se agota con su aplicación subsiste y tiene vocación de permanencia mientras no sea derogado y sustituido por otro. En cambio, el acto administrativo, por el contrario, no se integra en el ordenamiento y se agota con su cumplimiento» (entre otras, STS, 3ª, de 19/9/2021, RC 937/2021).

Los requisitos de la abstracción y de la susceptibilidad de aplicación sucesiva parecen presentes en el proyecto de decreto que se nos ha remitido para informe.

Tampoco afecta al verdadero carácter de un determinado instrumento aprobado por la Administración el que, en principio, su aplicación venga restringida a cierto periodo temporal. Así se deduce de la SSTS de 3 de abril de 2017 (RCUD 2201/2015) y de 4 de abril de 2017 (RC 2067/2015), a propósito de la revisión y designación de ciertas zonas vulnerables mediante un acuerdo del Gobierno de la Generalidad de Cataluña de revisión y designación de nuevas zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos de origen agrario.

En todo caso, el decreto proyectado no contempla una limitación temporal a la eficacia de sus disposiciones, sino que su vigencia se prevé con carácter indefinido, a partir del 1 de junio de 2025, de conformidad con su disposición final cuarta –lo que no obsta para que, en un futuro, pueda ser derogado y sustituido por otro posterior, como permite el artículo 2.2 del Código Civil-. Buena muestra de su vigencia indefinida es que, si bien el actual Decreto 55/2024, de 22 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las tarifas máximas de los servicios de abastecimiento, saneamiento y reutilización del agua en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 55/2024), llamado a ser derogado por el proyecto que ahora se informa, ha desplegado sus efectos durante un año escaso, el precedente Decreto 29/2018, de 17 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las tarifas máximas de los servicios de aducción, distribución, alcantarillado, depuración y reutilización del agua en el ámbito de la Comunidad de Madrid, se mantuvo en vigor durante más de cuatro años. Por tanto, se trata de una vigencia llamada a prolongarse de forma indefinida, en tanto no sea sustituido por una norma ulterior.

En consecuencia, parecen concurrir en el texto sometido a informe las notas de generalidad, abstracción y permanencia destacadas jurisprudencialmente como definitorias de las normas jurídicas por oposición a los actos administrativos, lo que conduce a que entendamos procedente su tramitación como disposición de carácter general.

No obstaría a la conclusión alcanzada la posibilidad de que, en el proyecto sometido a informe, pudieran llegar a contenerse tanto contenidos propios de un acto administrativo, como otros más ajustados a una naturaleza reglamentaria. Al respecto, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 2022 contiene una importante reflexión (FJ 5):

«En quinto y último lugar, es preciso aclarar que la existencia de una dicotomía reglamento-acto administrativo general, sin cabida para un *tertium genus*, no impide que en un texto reglamentario pueda haber enunciados prescriptivos que no tienen carácter general y abstracto y, por tanto, que no son auténticas normas jurídicas. Ello ocurre con cierta frecuencia con los planes de urbanismo: que sean reglamentos, tal como viene siendo tradicionalmente afirmado por la jurisprudencia, no es obstáculo para que algunas de sus determinaciones se refieran a situaciones singulares y concretas. De aquí pueden surgir dificultades interpretativas y aplicativas con respecto a esos enunciados prescriptivos que no son generales y abstractos; pero ello no obsta a que el texto, considerado en su conjunto, deba calificarse como reglamento» [El subrayado es nuestro].

2. En esta línea, el Consejo de Estado, al menos en su doctrina más reciente, viene informado con naturalidad disposiciones relacionadas con las tarifas de determinados servicios tramitadas por el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, sin plantear objeción con respecto a su naturaleza jurídica. Entre otros, es el caso de los dictámenes 1844/2024, de 20 de febrero de 2025, relativo al *«Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los criterios para la determinación de los peajes a los vehículos en las autopistas en régimen de peaje al usuario de la Red de Carreteras del Estado»*, y 1263/2024, de 23 de julio de 2024, sobre el *«Proyecto de Orden por la que se actualizan los anexos I, II y III del Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, por el que se regula la gestión del Fondo de cohesión sanitaria»*.

En ellos, el superior órgano consultivo del Gobierno de la nación hace seguimiento de la doctrina establecida en el Dictamen 435/2021, de 8 de julio, en el cual,

«se planteó si la determinación de los cánones por los administradores de infraestructuras ferroviarias debía hacerse por medio de un acto o de una norma reglamentaria,

concluyéndose que esta segunda era la opción adecuada a la vista de sus características (se trata de establecer criterios que se integran de forma permanente en el ordenamiento jurídico, sin agotarse con su aplicación concreta a cada caso, y que tienen vocación de generalidad) y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que, pese a flexibilizar el principio de reserva de ley en su aplicación a las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias, ha venido exigiendo que las previsiones legales básicas fueran complementadas o desarrolladas mediante disposiciones reglamentarias».

«Por otra parte, la fijación de los criterios de determinación y cuantificación de los cánones ferroviarios excede el ámbito propio de los actos -aún generales- para caer de lleno en el de lo normativo. Los citados criterios se incardinan con naturalidad y permanencia en el ordenamiento jurídico, no agotándose con su aplicación concreta en cada caso. Antes, al contrario, tienen vocación de generalidad. Por ello, han de considerarse normativos.

En consecuencia, la determinación de los cánones ferroviarios debe hacerse por los administradores de infraestructuras a través de normas reglamentarias que desarrollen o complementen lo establecido en la ley».

A mayor abundamiento, la sentencia de 2 de diciembre de 2015, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (RC 2352/2013), precisamente dictada en relación con las tarifas de agua giradas por Canal de Isabel II, afirmó en su FJ 1 que *«La cuestión litigiosa quedó centrada en la nulidad de pleno Derecho de las siguientes disposiciones de carácter general: Decreto 155/2007, de 20 de diciembre del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las tarifas máximas de los servicios de aducción, distribución, alcantarillado, depuración y agua reutilizable en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Madrid, Orden 497/2007, de 26 de diciembre del Vicepresidente Primero y Portavoz del Gobierno, por la que se aprueba la modificación de las tarifas por los servicios de abastecimiento, saneamiento y agua reutilizable prestado por el Canal de Isabel II, y Orden 605/2008, de 23 de diciembre, de la Vicepresidencia y Portavocía de Gobierno de la Comunidad de Madrid por la que se aprueba la modificación de las tarifas de los servicios de abastecimiento, saneamiento y agua reutilizable prestados por el Canal de Isabel II»*. A su vez, en el FJ 2 se dice que *«Como reconoce la parte recurrente, y no se cuestiona, la cuantía de las liquidaciones giradas no alcanzan la summa gravaminis para su acceso al recurso de casación ordinario. Se*

*está recurriendo indirectamente las normas que le sirven de cobertura a dichas liquidaciones, en concreto las disposiciones de carácter general antes referidas, siendo de observar que se trata de normas autonómicas. Lo cual comporta una serie de limitaciones en cuanto al alcance y extensión del recurso de casación, a las que se hará mención cuando se trate de cada uno de los motivos de casación formulados» [el subrayado es nuestro]. Por tanto, si bien se trata de pronunciamientos *obiter dicta*, parte de la asunción de la naturaleza normativa de tales disposiciones.*

3. La articulación jurídica del proyecto de disposición pretende realizarse por medio de un decreto del Consejo de Gobierno *ex* artículo 50.2 de Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

En el caso sometido a examen, la competencia del Consejo de Gobierno aparece reforzada por lo dispuesto en el artículo 13.1 de la LRASA, que señala:

«El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid determinará para todo su territorio las tarifas máximas correspondientes a los distintos servicios, así como los índices de progresividad que pudieran establecerse en razón de los usos, cuantía de los consumos, o razones de carácter técnico y social que así lo aconsejen. De tal decisión se informará a la Comisión de Urbanismo, Vivienda y Obras Públicas de la Asamblea de Madrid».

A mayor abundamiento, significa el artículo 3 del RREFASA:

«1. Corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a propuesta de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, el establecimiento y modificación de las tarifas máximas relativas a los distintos servicios, fijación de su contenido, criterios de evaluación y determinación de los índices de progresividad que pudieran establecerse en función de los usos, cuantías de los consumos y razones de carácter técnico o social que así lo aconsejen.

2. Corresponde también al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a propuesta de la Consejería de Obras Públicas y Transporte, la aprobación de regímenes singulares de tarificación y modificación del sistema tarifario, mediante resolución motivada.

3. Las disposiciones que dicte el Consejo de Gobierno deberán publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, pudiendo ser impugnados con la debida diferenciación de procedimientos según la diversa naturaleza de la materia objeto de impugnación».

Nada cabe oponer, por consiguiente, al rango de la norma proyectada.

#### **CUARTA-. TRAMITACIÓN.**

1. Ha de recordarse que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que hacen referencia a la iniciativa reglamentaria de la Administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las comunidades autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a su autoorganización y a la regulación de la elaboración de sus normas propias.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), y por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (DPEDGCM). Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno (art. 1.2), como es el caso que nos ocupa.

2. Desde el punto de vista competencial interno, el artículo 3.2 del Decreto 68/2012, de 12 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la estructura orgánica del Canal de Isabel II, atribuye a su Consejo de Administración la propuesta a los órganos competentes de la Comunidad de Madrid de las normas que hayan de dictarse para el

desarrollo de las funciones propias del Canal de Isabel II. Convendría que la versión definitiva de la MAIN incluyese alguna explicación al respecto.

A su vez, la competencia para aprobar el decreto corresponde al Consejo de Gobierno, según la normativa ya glosada en el actual informe.

3. El artículo 3.1 del DPEDGCM prevé la aprobación de un Plan Normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura. En su caso, la falta de inclusión de determinada disposición en el Plan Normativo requeriría justificar este hecho en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), según exigen los artículos 3.3 y 6.1.g) de dicha disposición reglamentaria.

El proyecto de decreto cuya aprobación se promueve no está previsto en el Plan Normativo para la XIII Legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 20 de diciembre de 2023. Por ello, la MAIN ha incluido la justificación pertinente.

4. El artículo 60 de la LTPCM contempla que, con carácter previo a la elaboración de un proyecto de reglamento, se sustancie una consulta pública en el espacio web habilitado para ello que sirva para instrumentar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración.

Sin perjuicio de dicha regla general, el apartado 4 del referido artículo 60, al igual que el artículo 5.4 del DPEDGCM, dispensa la celebración de la consulta pública, entre otros supuestos, cuando la futura disposición no tenga un impacto significativo en la actividad económica o no imponga obligaciones relevantes para los destinatarios.

El proyecto de decreto al que se refiere el presente informe ha sido sometido al trámite de consulta pública, no habiendo deparado reacciones por parte de los ciudadanos, ya que el único escrito presentado en el buzón del Portal de Transparencia se refería, en realidad, a un proyecto normativo distinto (Anteproyecto de Ley de movilidad de la Comunidad de Madrid).

5. Conviene significar que el expediente administrativo remitido al Servicio Jurídico en la CMAAI integra tres versiones de la MAIN, suscritas por el Director Gerente del Canal de Isabel II, respectivamente, el 10 y el 26 de marzo y el 23 de abril de 2025. La actualización del contenido de la memoria mediante la incorporación a su contenido de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (art. 7.5 DPEDGCM).

Así, y según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (entre otros, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero, o los más recientes dictámenes 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”*.

La MAIN responde a la modalidad de versión extendida. Ello se hace con base en lo dispuesto en el artículo 7.1 del DPEDGCM que, impone, en lo relativo a la tramitación de los *«anteproyectos de ley, de proyectos de decreto legislativo y de reglamentos ejecutivos con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro»*, la elaboración de una MAIN de dicha tipología.

En concreto, los artículos 7.2 a 4 del reglamento autonómico de referencia detallan el contenido preceptivo de la MAIN extendida, agrupados en tres grandes secciones: la justificación del acierto, contenido y análisis jurídico; el examen de los impactos económicos y sociales y la detección y medición de las cargas administrativas, y la descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento.

El primero de esos tres aspectos exige incorporar al documento de referencia la identificación clara de los fines y objetivos perseguidos, la adecuación a los principios de buena regulación, el análisis de alternativas que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación o frente a otras, la justificación de la necesidad de su tramitación en el caso de que no figurara incluida en el Plan Normativo, el contenido y análisis jurídico, y el análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias. Todas estas cuestiones han sido abordadas en el documento de referencia.

El segundo grupo de materias a tratar en la MAIN extendida se refiere al análisis de los impactos económicos y sociales y a la detección y medición de las cargas administrativas.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, en la MAIN se analiza el impacto económico y presupuestario; en materia de unidad de mercado; la medición de cargas administrativas; el impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia; por razón de género, y desde la perspectiva medioambiental. Convendría añadir a ello un examen de los impactos en materia de accesibilidad y de la salud, o bien las razones por las que no se analizan estos posibles impactos.

En particular, se analiza el aumento de las cuotas que suscitaría, de un modo progresivo y hasta el año 2030, la aprobación del decreto, De un modo resumido, la razón de ser de este incremento reside, a tenor de la MAIN, en la llevanza a la práctica del Plan Estratégico 2025-2030 de Canal de Isabel II, S.A., M.P., así como en la necesidad de abordar la ejecución nuevas infraestructuras hidráulicas necesarias para garantizar, en el futuro, la prestación de los servicios de abastecimiento, saneamiento y reutilización con los adecuados estándares de calidad y exigencias normativas.

Dada la repercusión que plantearía para los obligados a pagar las cuotas, la aprobación del Proyecto desde la perspectiva referida, se estima pertinente incorporar un estudio más detallado que permita comprobar la correspondencia aproximada entre el incremento previsto y los costes que comportaría la ejecución de los proyectos e inversiones a los que se refieren las páginas 21 a 25, ambas incluidas, de la MAIN. Esto se podría hacer

incorporando los estudios correspondientes, que ya hayan sido realizados, al expediente, o detallándolos con mayor precisión, ya sea en la misma MAIN o en un documento anexo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Finalmente, la MAIN contiene una descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento. A dichos efectos, quedan glosados los diversos informes que han sido recabados a lo largo de aquel, salvo el de la Secretaría General Técnica de la CMAAI, haciendo una breve referencia a las conclusiones de cada uno de ellos. Conforme al carácter paulatino de la MAIN, deberá incorporarse a su próxima versión, en todo caso anterior a la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno, la referencia a los informes que sean obtenidos con posterioridad.

El artículo 7.4.e) del DPEDGCM exige que la MAIN extendida incorpore una referencia a la evaluación *ex post* del Anteproyecto «*de acuerdo con el plan normativo*», que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo. En los casos en los que un proyecto no esté previsto en un Plan Normativo, el artículo 3.3 del DPEDGCM exige que sea la MAIN la que indique si la norma debe someterse a evaluación *ex post* por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo. En este punto, debe recordarse que la previsión de la fórmula de evaluación de los resultados de una determinada propuesta normativa es lo más conforme al principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se puede considerar integrado dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho Administrativo español contemporáneo.

La MAIN contiene de una forma difusa los criterios de evaluación *ex post* de la norma, ya que solo hace referencia a los objetivos propuestos a través de dicho análisis. Esta previsión dista del cumplimiento de la exigencia reglamentaria, que se refiere a «*los*

*términos y plazos previstos para llevarla a cabo*». Procede, por consiguiente, su ampliación en el sentido expuesto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

6. El DPEDGCM, en su artículo 8.1, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado.

En este caso, se han recabado los informes en materia de impactos sociales de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad (a su juicio, no produce impacto); de la Dirección General de Igualdad (estima un impacto neutro) y de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad (impacto positivo). También es favorable en general al proyecto el informe sobre impacto económico y regulatorio de la Dirección General de Economía, sin perjuicio de ciertas admoniciones en cuanto a la incidencia sobre la competencia y de la propuesta de inclusión de una cláusula de caducidad para el caso de que, *«transcurrido el periodo señalado de aplicación progresiva de tarifas, hubiese que superar el precio máximo fijado en el mismo»*. La MAIN, a los folios 39 y 40, ha dado respuesta a esta advertencia. Igualmente se ha solicitado un informe en materia de coordinación y calidad normativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 del DPEDGCM, formulado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local conforme al artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha consejería.

7. El proyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la CE en relación con los artículos 60.2 de la LTPCM y 9.2 del DPEDGCM. Esta última disposición, en línea con lo previsto en el artículo 60.3 del texto legal citado, solo permite prescindir de aquel trámite cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u

organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando razones graves de interés público lo justifiquen.

Según la MAIN, no se han recibido alegaciones. Con vistas a salvar la completitud del expediente administrativo, pudiera resultar oportuno incorporar, a la versión definitiva del expediente, la certificación del titular del órgano competente por la que se dé cuenta del resultado de la audiencia (de forma que sea constatable que, efectivamente, no se han recibido alegaciones).

8. Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del DPEDGCM, se ha recabado el informe de la secretaría general técnica de la consejería proponente, después de realizado el trámite de audiencia e información pública y con carácter previo a la solicitud de informe a esta Abogacía General.

9. Cabe advertir la necesidad de que se incorpore al procedimiento la constatación fehaciente de la recepción del escrito dirigido a la Presidenta de la Federación de Municipios de Madrid, por la que se le otorga el trámite de audiencia, al no figurar en la documentación remitida. Advertimos, al tiempo, que la MAIN, en su página 42, hace mención, en la relación de informes recabados, a la *«Solicitud de informe de la Federación de Municipios de Madrid de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 8 de sus Estatutos Sociales»*, añadiendo *«sin que a fecha de firma de la presente Memoria se haya recibido informe alguno»*. En la versión definitiva que se elabore de la citada MAIN deberá actualizarse este dato, incorporando la respuesta ofrecida, en su caso, desde la precitada Federación.

Asimismo, deberá figurar el informe del Consejo de Medio Ambiente. Todo ello, con la finalidad de garantizar la completitud del expediente.

#### **QUINTA-. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.**

Analizaremos, a continuación, el contenido del proyecto de decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de

técnica normativa, que, *«sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa»*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *«por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno»*.

**1. *Prima facie***, nos detendremos en el **título**.

De acuerdo con la directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica adecuadamente como *«Proyecto de decreto»*.

El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial, debiendo ser clara y concisa y evitar la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva, al tiempo que debe reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición, como se desprende de la directriz 7.

A nuestro juicio, el título previsto responde a dichos objetivos y, además, produce cierto beneficio para la seguridad jurídica el que se corresponda con el que ha adornado a los anteriores decretos en la materia. Nada cabe objetar, pues, en relación con el mismo.

**2. La parte expositiva** del proyecto satisface, en líneas generales, y sin perjuicio de lo que a continuación se expondrá, la función que le atribuyen las merítadas directrices.

En concreto, la directriz 12 indica que la parte expositiva de las normas deberá cumplir la función de describir el contenido de la que se pretenda aprobar, indicando su objeto,

finalidad, antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como, cuando se estime oportuno en orden a facilitar su comprensión por parte de los potenciales destinatarios, un resumen sucinto del contenido de la disposición, pautas a las que responde el proyecto examinado.

De igual modo, la directriz 13 hace una llamada a destacar en la parte expositiva de los proyectos de real decreto, los aspectos más relevantes de la tramitación, que han sido recogidos, aun de forma concisa, en el proyecto que nos ocupa. Con relación a este último aspecto, al no haberse recogido en esta parte expositiva todos los trámites del procedimiento, sino solo los que se estiman más relevantes, se sugiere la inclusión en el párrafo correspondiente de la expresión «entre otros» u otra con funcionalidad equivalente que sirva para poner de manifiesto que aquellos no están recogidos de forma íntegra. De igual modo, se sugiere incorporar una mención, como trámites más relevantes, a los informes recabados del Consejo de Consumo y del Consejo de Medio Ambiente.

Asimismo, conviene tener en cuenta que el artículo 2 del DPEDGCM exige incluir la justificación de la conformidad de un proyecto de reglamento con los principios de buena regulación. Al respecto, la parte expositiva del texto que es objeto de informe razona el acatamiento en el texto reglamentario de los principios de buena regulación recogidos en los artículos 129 de la LPAC y 2 del DPEDGCM. Ello es conforme con la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sentada, entre otros, en el Dictamen 220/21, de 11 de mayo, en el que, en relación con lo dispuesto en el artículo 129 de la LPAC, se apela a que *«el mandato del legislador estatal («quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios») va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos»*.

No obstante, en lo relativo al cumplimiento del principio de proporcionalidad, que se ha justificado haciendo constar que el decreto proyectado contiene la regulación imprescindible para la consecución de los objetivos que perseguiría su aprobación, se habría de tener en cuenta que, al no tratarse de una disposición restrictiva de derechos

individuales, debe prevalecer el afán por establecer una regulación completa de la materia a regular, aspecto sobre el cual se abundará más adelante.

Adicionalmente, en cuanto a la justificación de la progresividad, se explica el beneficio de aumentar el precio del metro cúbico en función del mayor consumo con el designio de evitar el despilfarro de agua. No se explica la razón por la que no hace una particularización con respecto a colectivos más necesitados de consumo de agua, sin que ello tenga por qué identificarse en principio como equivalente a un derroche, como podría ser el caso de las familias numerosas.

3. En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto de reglamento, la conforman quince artículos agrupados en dos capítulos, así como una parte final integrada por una disposición adicional, otra derogatoria y cuatro finales.

3.1. Como consideración de conjunto, se ha de partir de la esencial coincidencia de las disposiciones del articulado con respecto a las incluidas en el Decreto 55/2024, actualmente vigente.

Como principales novedades, cabe hacer referencia a la apelación al «*uso destinado*», y no solo al «*volumen de agua suministrado*» como elementos determinantes de la tarifa (art. 3.2), así como a la actualización del valor (importe numérico) de ciertos coeficientes.

Dado que se trata de una regulación, la del articulado, esencialmente técnica, y que ha venido aplicándose se forma pacífica en años precedentes, estimamos innecesario realizar observaciones a su contenido. En todo caso, el análisis de tales aspectos excedería, por su carácter técnico y no jurídico, del que compete a esta Abogacía General, correspondiendo su examen y comprobación a los órganos especializados que intervienen en el procedimiento.

Sin perjuicio de ello, debe advertirse de que el vigente Decreto 55/2024 ha sido impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa por determinadas comunidades de propietarios, dando lugar al procedimiento ordinario 980/2024, seguido

ante la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Por ello, no resultaría improbable que los fundamentos impugnatorios contenidos en el mismo fuesen trasladados a la nueva regulación proyectada, en la medida en que mantenga los reproches que se imputan al actual en el recurso de referencia.

**3.2.** Por lo que se refiere a la disposición final primera, relativa a los «*Consumidores vulnerables*», el proyecto de decreto hace una remisión, en orden a la fijación de bonificaciones sobre las tarifas, a la orden por la que se aprueben las tarifas de los servicios de abastecimiento, saneamiento y reutilización prestados por Canal de Isabel II.

Ciertamente, en la actualidad las mismas se consignan en la Orden 1826/2024, de 24 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se aprueban las tarifas de los servicios de abastecimiento, saneamiento y reutilización del agua prestados por Canal de Isabel II, Sociedad Anónima, M. P.

**3.3.** La disposición final cuarta fija la fecha de entrada en vigor del decreto, una vez que, en su caso, sea aprobado, en el 1 de junio de 2025. Aun cuando no se haga constar de forma expresa, ese inicio de vigencia estará condicionado a su previa publicación oficial (art. 131 de la LPAC), una vez evacuados todos los trámites exigibles para su aprobación.

En virtud de lo expuesto, se procede a formular la siguiente

## CONCLUSIÓN

Se emite informe favorable a la aprobación del «*Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las tarifas máximas de los servicios de abastecimiento, saneamiento y reutilización del agua en la Comunidad de Madrid*», condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial señaladas en el presente dictamen, y sin perjuicio de las restantes observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma.

**El Letrado-Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente,  
Agricultura e Interior**

**Fdo.: Tomás Navalpotro Ballesteros**

**CONFORME**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Fdo.: Fernando Muñoz Ezquerro**

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE MEDIO AMBIENTE,  
AGRICULTURA E INTERIOR**