APORTACIONES DE AGA AL «ANTEPROYECTO DE LEY DE MEJORA DE LA GESTIÓN DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA»

3 de septiembre de 2021

ÍNDICE

I. Introducción y consideraciones preliminares 1

1. Introducción 1
2. Consideraciones preliminares 1

II. Dudas y objeciones desde la perspectiva del Derecho a la competencia 2

1. La unión en AUGAS DE GALICIA del doble papel de *regulador* y *operador* puede ser contraria a la normativa comunitaria 2
2. El régimen de ayudas a municipios de menos de 20.000 habitantes podría ser contrario al Derecho a la competencia 3

III. Dudas y objeciones desde la perspectiva de la normativa de contratos públicos 4

1. Los convenios de colaboración regulados en el Anteproyecto son, en realidad, contratos que deberían quedar sujetos a la normativa de contratación pública 4
2. Tampoco concurre aquí ninguna excepción que permita excluir la aplicación de la Ley de Contratos 5
3. Si AG planea externalizar todo o parte de los servicios que los municipios le encarguen, la operación en su conjunto queda sujeta a la normativa de contratación pública 5
4. El Anteproyecto vulneraría las reglas sobre modificación de los contratos públicos 5

IV. Dudas y objeciones desde la perspectiva de la normativa estatal básica y de derecho local 6

1. El Anteproyecto contraviene el régimen general (básico) de los convenios administrativos 6
2. El Anteproyecto vulnera la autonomía local y atenta contra las competencias de las Diputaciones Provinciales 6
3. El Anteproyecto altera los criterios para la elección de los modos de gestión de los servicios públicos establecidos en la LBRL 7
4. El Anteproyecto puede generar desigualdades entre municipios 7

V. Dudas y objeciones desde la perspectiva tributaria 7

1. Dudas en relación con el régimen de aprobación y cuantificación de las tasas 8
2. Imposibilidad de cuantificar adecuadamente las tasas si no se sabe de antemano el número y características de las entidades que van a adherirse al sistema previsto por el Anteproyecto 8
3. En ocasiones se otorga a los operadores la condición de sustitutos del contribuyente, sin ninguna justificación 8
4. El régimen de fijación de las tasas favorece su «congelación» y dificultará su modificación posterior 8
5. Las tasas no estarían basadas en el principio de individualización del gasto 8

VI. Conclusión 9

Anexo – Otras consideraciones adicionales 10

1. El Anteproyecto equipara los consumos de agua no registrados o por «subcontaje» con pérdidas 10
2. Artículo 7. Determinación de las administraciones públicas titulares de las infraestructuras 10
3. Artículos 8 y 9. Aglomeraciones urbanas y medidas para el cumplimiento de los deberes derivados del tratamiento de las aguas residuales urbanas 10

4. Artículos 10, 11 y 12. Otras medidas relacionadas con el saneamiento y depuración, mejora en la gestión de las aguas pluviales y medidas relacionadas con los sistemas de abastecimiento 11
5. Artículo 13. Medidas de fomento de la eficiencia energética en el ciclo integral del agua 12
6. Artículo 14. Medidas relacionadas con la formación, la transparencia y el intercambio de información en la gestión del ciclo integral del agua 12
7. Artículo 17. Sostenibilidad y viabilidad económica en la gestión del ciclo integral del agua 12
8. Artículos 22 y 41. Gestión de infraestructuras de titularidad de la Administración hidráulica de Galicia y cuota del canon de gestión de depuradoras 12
9. Capítulo II del Título III. Canon de gestión de depuradoras 12
10. Artículo 30. Determinación de los sujetos sustitutos del contribuyente 13
11. Artículo 42. Vaciado de fosas sépticas 13
12. Capítulo III del Título III. Canon de gestión de redes de colectores 13
13. Capitulo V.- Canon de gestión de abastecimiento 14

I. INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. Introducción

El 23 de julio se inició la tramitación del «Anteproyecto de Ley de mejora de la gestión del ciclo integral del agua» (el **«Anteproyecto»**). Este Anteproyecto se ha sometido a trámite de audiencia con el fin de que los interesados puedan presentar las alegaciones que estimen oportunas como muy tarde el 15 de septiembre de 2021[1].

La **Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua urbana (AGA)** es una asociación que agrupa a los principales operadores —públicos, mixtos y privados— de servicios relacionados con el ciclo integral del agua en todo el territorio nacional. En nombre de la Asociación, a continuación le trasladamos los principales comentarios y propuestas en relación con esta cuestión.

Les avanzamos las consideraciones de esta Asociación en relación con el Anteproyecto —sin perjuicio de la posibilidad de que, tras la realización de los talleres on-line programados por la Xunta, se estimase necesario realizar alguna consideración adicional— y les agradecemos la oportunidad de participar en su elaboración. Esperamos que les parezcan razonables y que las tengan en consideración en la redacción del Anteproyecto.

2. Consideraciones preliminares

El Anteproyecto, según se recoge en su artículo 1, tiene por objeto el establecimiento de un marco normativo que regule la política de gestión del ciclo integral del agua en la Comunidad Autónoma de Galicia y persigue, conforme a lo dispuesto por el artículo 3: (i) mejorar la eficiencia de la prestación de los servicios públicos relacionados con el ciclo integral del agua; (ii) una profesionalización en la gestión de las infraestructuras y servicios; (iii) el establecimiento de mecanismos para fomentar el uso racional del agua; (iv) la optimización del funcionamiento de las redes de saneamiento como vía de mejora de la depuración de las aguas residuales y de prevención de la contaminación.; (v) la coordinación de la actuación de las Administraciones públicas.

Loa objetivos y fines perseguidos son, en principio, totalmente legítimos y acordes con la naturaleza del agua como un recurso limitado, la necesidad de avanzar en el cumplimiento de la Directiva Marco del Agua y de los estándares de depuración de aguas residuales exigidos en la Unión Europea, así como las medidas y mecanismos regulados en el Anteproyecto para su consecución. Sin embargo, a juicio de esta Asociación, el Anteproyecto plantea **importantes problemas de fondo**, como los que se indican a continuación:

- De entrada, el texto plantea un modelo caracterizado por un **mayor intervencionismo**, ajeno a los planteamientos habituales de esa Administración. Entre otros extremos, el Anteproyecto plantea la conversión de la Xunta de reguladora a operadora pública (con afectación, no solo al sector privado sino también a otros gestores públicos locales), la fijación de tarifas, la creación de aglomeraciones urbanas, la aprobación de planes de obligado cumplimiento, etc.

[1] Información accesible en la página oficial de la Xunta de Galicia:
https://transparencia.xunta.gal/tema/informacion-de-relevancia-xuridica/normativa-en-tramitacion/en-prazo-de-envio-de-suxestions/-/nt/0556/anteproyecto-ley-mejora-gestion-del-ciclo-integral-del-agua

- Adicionalmente, el Anteproyecto se fundamenta en algunas **premisas cuestionables**, como la que considera que la depuración en municipios pequeños es más costosa que en otros de mayor tamaño, obviando que normalmente las aguas de tales municipios requieren tratamientos menores y menos costosos.
- Plantea dudas en cuanto a la verosimilitud de las **infraestructuras consideradas** —alta y en baja, alcantarillado y depuración—, así como de los plazos y objetivos marcados y de los recursos económicos necesarios para su ejecución y la compatibilidad de todo ello con la normativa de estabilidad presupuestaria en vigor y su afectación a la autonomía local.
- Problemas de compatibilidad con principios básicos del **Derecho de la Competencia**, **Derecho de los Contratos Públicos** y **Derecho Tributario**, sobre los que abundaremos en las páginas siguientes.
- Parte de un entendimiento discutible de la **Directiva Marco del Agua** (DMA). Esta norma, lejos de exigir una tarifa única y uniforme en relación con los servicios de abastecimiento y saneamiento (alcantarillado y depuración) lo que exige es que las mismas lo sean en la cuantía que resulte precisa para recuperar, no ya los costes de cada servicio, sino las inversiones que deban de realizarse en las infraestructuras.

  Como luego se indicará con más detalle, el sistema tarifario que plantea el Anteproyecto (cánones/tasas) uniforme (tasas de abastecimiento, alcantarillado, colectores, depuración) no aparece vinculado, como sería de esperar, a los concretos costes de cada servicio, la naturaleza y estado de sus infraestructuras, etc.

  Por otra parte, la norma no facilita la más mínima justificación sobre el cálculo y determinación de estos tributos lo que, de confirmarse, no solo resultaría contrario a los principios tributarios de nuestro ordenamiento jurídico, sino también a lo previsto en la DMA y a la principio de **«quien contamina paga»**. Además, esta práctica también resultaría contraproducente, pues no recompensaría la buena gestión, sino más bien al contrario.
- Establece un mecanismo que **amplía las funciones de AUGAS DE GALICIA**, que pasa de ser el regulador del sector del agua en Galicia, a convertirse también en **operador** o prestador de servicios, que operaría en competencia con otros operadores públicos o privados, pero con una serie de ventajas que podrían calificarse de anticompetitivas o discriminatorias. Y todo ello, basado en un sistema de remuneración que se fijaría de manera apriorística, sin tener en cuenta los costes reales de los servicios encargados.

A continuación se detallan algunas de las principales objeciones que a esta Asociación le suscita la lectura del Anteproyecto, agrupadas en función del ámbito jurídico que se considera más afectado en cada caso.

II. DUDAS Y OBJECIONES DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO A LA COMPETENCIA

1. La unión en AUGAS DE GALICIA del doble papel de *regulador* y *operador* puede ser contraria a la normativa comunitaria

La Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia crea y regula al ente público AUGAS DE GALICIA (**«AG»**), al que se configura como **regulador** del sector del agua en Galicia. Tal y como se indica en su Preámbulo:

> *«la voluntad de la ley es hacer de la entidad Aguas de Galicia la administración única y ordinaria de la política de aguas de Galicia (…), atribuyéndole (…) las competencias*

> *generales que en el ámbito de las aguas y obras hidráulicas fueron establecidas en el título I, y añadiendo las competencias propias de la política de abastecimiento y saneamiento, así como la intervención en la planificación territorial y urbanística que corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma».*

Dada su condición de regulador la Ley 9/2010 le atribuye, entre otras, las siguientes potestades (art. 11):

- Competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a los organismos de cuenca.
- Ordenación de los servicios de abastecimiento y saneamiento en alta.
- Elaboración de los planes generales gallegos de abastecimiento y saneamiento con arreglo a lo que indique el título III de la Ley 9/2010.
- Control de los vertidos de aguas urbanas o industriales al dominio público hidráulico.
- Autorización de las obras e instalaciones de vertidos.

El Anteproyecto amplía las funciones de AG. Además de su condición de regulador del sector, el Anteproyecto configura expresamente a AG como **«prestadora de servicios»** (art. 19) al permitirle asumir la prestación de los servicios de abastecimiento de agua en baja. Se trata de una nueva faceta, adicional a la anterior, que implica la *asunción de la iniciativa económica en una actividad de mercado*. En la práctica, esto significa que AG asumirá, simultáneamente, los papeles de **regulador** y **operador**, en concurrencia con otros operadores, públicos, mixtos y privados.

El hecho de que AG sea, al mismo tiempo, regulador del sector del agua y operador en la misma —en concurrencia por tanto con otros operadores, públicos y privados— genera un evidente conflicto de interés que puede resultar contrario también a las normas de Derecho de la Competencia. ¿Cómo planea AG llevar a cabo sus tradicionales funciones de regulador en aquellos servicios en los que también actúe como operador?¿Cómo afectará su doble condición de operador y regulador cuando se relacione con otros operadores, públicos o privados?

En conclusión, este nuevo diseño de la actividad de AG podría resultar **incompatible con la normativa comunitaria**, que desde hace años: **(a)** impone la **separación** entre la entidad pública reguladora y las empresas prestadoras del servicio, particularmente en el ámbito de sectores como el de la energía, el agua, los transportes, la energía, etc.[2]; y **(b)** alerta de los riesgos que, desde la perspectiva del Derecho de la Competencia, acarrea el hecho de que un mismo ente actúe como regulador y como operador en el sector.

2. El régimen de ayudas a municipios de menos de 20.000 habitantes podría ser contrario al Derecho a la competencia

Según el Anteproyecto, cuando un municipio de menos de 20.000 habitantes encargue a AG la prestación de sus servicios del agua, se beneficiará del siguiente régimen de financiación (art. 24.2):

> *«… En el caso de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes (…) las entidades competentes participarán en la financiación de estas actuaciones de la siguiente manera:*
>
> - *Un tercio del coste de las actuaciones de dotación o mejora de infraestructuras previstas será financiado por la administración hidráulica de Galicia.*

[2] GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2014), «La Unión Europea como "Estado regulador" y las Administraciones independientes», en *Revista de Administración Pública*, núm. 194, pp. 101-102.

- *Un tercero del coste de las actuaciones de dotación o mejora de infraestructuras previstas será financiado por las entidades locales.*
- *El tercio restante será financiado por la diputación provincial correspondiente.»*

La medida descrita atribuye a AG una clara **ventaja competitiva discriminatoria** sobre cualquier otro operador, ya sea éste de gestión directa o indirecta, pues:

a) Si el municipio opta por no encomendar la prestación de sus servicios a AG y acude a cualquier otra forma de gestión —directa o indirecta— deberá asumir el coste íntegro de la inversiones en infraestructuras que resulte necesarias.

b) Sin embargo, si el municipio acuerda que AG pase a ser su prestadora de servicios se beneficiará de una ayuda equivalente a dos terceras partes de sus necesidades de inversión (un tercio se cubriría con fondos autonómicos y otro tercio con fondos de la Diputación Provincial correspondiente), por lo que el municipio únicamente tendría que hacer frente al 33% restante.

En conclusión, la redacción del Anteproyecto podría estar favoreciendo que los entes locales escojan a AG sobre cualquier otra forma de gestión, impidiendo así la libre competencia en el mercado y alterando las conclusiones de los análisis de eficiencia que los municipios deben llevar a cabo a la hora de optar por el régimen de gestión de servicios que consideren más conveniente.

III. DUDAS Y OBJECIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NORMATIVA DE CONTRATOS PÚBLICOS

El Anteproyecto habilita a AG a suscribir un convenio de colaboración con entidades locales para hacerse cargo de la prestación de sus servicios públicos, al margen de cualquier procedimiento de concurrencia competitiva. A juicio de esta Asociación, dicha previsión podría contravenir la normativa estatal y comunitaria de contratación pública.

1. Los convenios de colaboración regulados en el Anteproyecto son, en realidad, contratos que deberían quedar sujetos a la normativa de contratación pública

Tanto la normativa de régimen jurídico del sector público como la Ley de Contratos del Sector Público prohíben que los convenios tengan por objeto prestaciones propias de un contrato:

a) El artículo 47.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público dispone que «[l]os convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. *En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público*.»

b) De manera similar, el artículo 6.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, únicamente excluye de su ámbito de aplicación aquellos convenios «cuyo contenido no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales». Lo que, *a sensu contrario*, implica que todo convenio que tenga por objeto.

Los convenios entre los municipios y AG tienen por objeto la prestación de los servicios locales del ciclo integral del agua, por lo que parece claro que tienen por objeto una prestación propia de un contrato y, por consiguiente, deberían sujetarse a la normativa de contratación pública y a los principios de publicidad y concurrencia.

2. Tampoco concurre aquí ninguna excepción que permita excluir la aplicación de la Ley de Contratos

Como es sabido, la normativa de contratación pública recoge varias excepciones en las cuales sus previsiones no resultan de aplicación. Entre las excepciones más conocidas cabe citar la que se da en el caso de los encargos a «medios propios personificados», también denominada contratación *in house* (arts. 32 y 33 de la LCSP).

Sin embargo, en el presente caso no concurre ninguna excepción de las previstas en la normativa europea o nacional para no aplicar esas normas de publicidad y concurrencia. AG no es un medio propio del ente local, ni se produce una transferencia de competencias —el Anteproyecto declara expresamente que éstas son mantenidas por el ente local—, y tampoco existe una cooperación horizontal según los criterios que establece la jurisprudencia comunitaria.

En consecuencia, no concurre en este caso ninguna excepción que permita excluir los encargos para la prestación de servicios de la normativa de contratación pública.

3. Si AG planea externalizar todo o parte de los servicios que los municipios le encarguen, la operación en su conjunto queda sujeta a la normativa de contratación pública

No consta que actualmente AG disponga de los medios humanos o materiales necesarios para hacer frente a las eventuales obligaciones que se derivarían de la firma de numerosos convenios con otros tantos municipios para convertirse en su prestadora de servicios.

Pero si AG planea servirse de operadores privados para prestar estos servicios, la Unión Europea considera que toda la operación en su conjunto —incluida la firma del convenio inicial— queda sujeta a la normativa sobre contratación pública.

En este sentido, el Parlamento Europeo ha recordado que el Derecho de contratación pública debe aplicarse siempre que las autoridades públicas prevean que las tareas derivadas de un acuerdo de cooperación entre entidades públicas las desempeñen empresas privadas u otras autoridades públicas que no formen parte del convenio (Observación n.º 48 de la Resolución legislativa del parlamento Europeo sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones, de 26 de octubre de 2006).

4. El Anteproyecto vulneraría las reglas sobre modificación de los contratos públicos

Tanto la Ley de Contratos del Sector Público como las Directivas de las que trae causa establecen límites tasados a la modificación de los contratos públicos. Sin embargo, el artículo 43.3 del Anteproyecto ofrece un margen de libertad total y absoluto para cambiar las condiciones del encargo que el ente local realice a AG.

Se considera que este régimen de modificación libre de los convenios sería contrario a la normativa de contratación pública.

IV. DUDAS Y OBJECIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA NORMATIVA ESTATAL BÁSICA Y DE DERECHO LOCAL

1. El Anteproyecto contraviene el régimen general (básico) de los convenios administrativos

Además de contener una prestación propia de un contrato, los convenios que regula el Anteproyecto prevén un plazo máximo del convenio de 40 años, con el fin de permitir la amortización de inversiones (art. 20.3). Sin embargo, esta previsión:

a) Evidencia que el objeto del convenio es el propio de un contrato y no el de un convenio.

b) Es contraria al régimen estatal básico de los convenios administrativos, cuya duración máxima es de cuatro años (art. 49.h).1.º Ley 40/2015).

2. El Anteproyecto vulnera la autonomía local y atenta contra las competencias de las Diputaciones Provinciales

A juicio de esta Asociación, algunas de las disposiciones del Anteproyecto pueden estar vulnerando el principio constitucional de autonomía local. En líneas generales, parece que el espíritu del Anteproyecto es el de trasladar al ámbito autonómico potestades netamente locales, con un ánimo intervencionista impropio de la Xunta.

Solo a modo de ejemplo —el Anteproyecto está lleno de ellos—, las medidas que se derivan de la creación de «aglomeraciones urbanas», la designación de unos municipios para que actúen como representantes de otros, etc., no son coherentes con el principio de autonomía local del artículo 140 de la Constitución Española y la Carta Europea de la Autonomía Local.

Asimismo, también se considera que pueden ser contrarias al principio de autonomía local las obligaciones que el Anteproyecto impone a las Diputaciones Provinciales. La obligación de cofinanciación forzosa que el Anteproyecto impone a las Diputaciones Provinciales en el caso de convenios de AG con ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes va mucho más allá de las competencias de *coordinación* que son propias de las Diputaciones Provinciales en estos casos (art. 26.2 Ley 7/1985).

En resumen, el Anteproyecto no parece tener en cuenta los criterios de reparto competencial que fija la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (**«LBRL»**), así como otras normas básicas aplicables (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, etc.). El Título III es especialmente ilustrativo de esta cuestión, aunque también se pueden encontrar otros ejemplos de esta práctica en otras partes del articulado.

A nuestro parecer, el Anteproyecto sobre pasa las competencias que corresponden a la Xunta en materia de coordinación e invade las competencias propias de las diputaciones y los municipios, en relación con el abastecimiento, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Servicios todos ellos de competencia municipal y en su mayoría de prestación obligatoria.

3. El Anteproyecto altera los criterios para la elección de los modos de gestión de los servicios públicos establecidos en la LBRL

Los artículos 85 y siguientes de la LBRL, establece los criterios que deben guiar a las Entidades Locales a la hora de elegir el mejor modo de gestión de los servicios públicos que tienen encomendados. Se trata de una decisión discrecional —no política ni arbitraria— que, como indica el artículo 85.2, debe estar basada en criterios de sostenibilidad y eficiencia.

El Anteproyecto puede estar interfiriendo en este proceso de selección, al definir áreas de actuación, fijar prioridades, proponer actuaciones y, especialmente, subvencionar parte de las inversiones a aquellos municipios que opten por gestionar sus servicios a través de entidades autonómicas.

En la práctica, esta regulación podría traducirse —éste parece ser uno de los objetivos del Anteproyecto— en una preferencia a favor de la gestión de los servicios por AG, sin necesidad de que los municipios afectados lleven a cabo ningún análisis como el descrito y sin que se establezcan garantías de que, previamente, se acredite que el servicio no es viable económicamente, o que no resulta posible el recurso a la colaboración público-privada.

4. El Anteproyecto puede generar desigualdades entre municipios

Uno de los objetivos del Anteproyecto es la mejora global de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos relacionados con el ciclo integral del agua (art. 3.2.a)). Sin embargo, la norma centra la financiación en los municipios que considere más necesitados, a costa de aquéllos que sí han alcanzado los niveles de calidad exigibles. Algo que, además de constituir un agravio comparativo, no se compadece bien con el principio «quien contamina paga».

Por esa razón se considerar que el Anteproyecto puede generare desigualdades entre municipios y que quizás resultase más equitativo plantear un sistema de ayudas más equilibrado y accesible a todos los municipios.

V. DUDAS Y OBJECIONES DESDE LA PERSPECTIVA TRIBUTARIA

El Anteproyecto establece la regulación del canon de gestión de depuradoras —cuya cuota y tipo de gravamen se fijan en los artículos 36 y 37—, el canon de gestión de redes de colectores —cuya cuota y tipo de gravamen se regulan en los artículos 52 y 53— y el canon de gestión de abastecimientos —con cuota y tipo de gravamen regulados en los artículos 67 y 68—. En todos los casos, se establece que estos cánones tienen la naturaleza jurídica de **tasas**.

La regulación de estas tasas va más allá de la cobertura de los costes que puedan soportarse por dicha entidad. Se trata de un sistema que a nuestro juicio, **no es conforme con la DMA** y elude diferenciar y cuantificar en función de los costes asociados a cada uno de los servicios e infraestructuras gestionados por la misma, desplazando las obligaciones de pago de los beneficiados por su actuación (designando responsables solidarios o sustitutos) a las entidades prestadoras de servicios, lo que es inadmisible.

Además, la regulación se considera **contraria al** régimen y principios generales que establece la normativa básica sobre la materia y en particular la **Ley General Tributaria** y la Ley de Tasas y Precios Públicos.

1. Dudas en relación con el régimen de aprobación y cuantificación de las tasas

El Anteproyecto incorpora ya unos importes prefijados por ley, lo cual resultaría contrario al **régimen básico de aprobación y cuantificación** de las tasas. Las tasas son tributos cuya cuantificación debe venir precedida en cada caso de una memoria económico-financiera, que no consta que se haya llevado a cabo en este caso[3].

2. Imposibilidad de cuantificar adecuadamente las tasas si no se sabe de antemano el número y características de las entidades que van a adherirse al sistema previsto por el Anteproyecto

Una buena muestra de que las tasas **están incorrectamente cuantificadas** es que el Anteproyecto desconoce de antemano el número de entidades que van a adherirse a este sistema y sus circunstancias concretas.

Éste no es un servicio de recepción obligatoria, en el que la Administración se encuentra en disposición de hacer un cálculo aproximado de los costes del servicio. Las tasas se devengan sólo en aquellos casos en los que AUGAS DE GALICIA preste determinados servicios, por lo que es evidente que la cuantificación a priori es imposible.

3. En ocasiones se otorga a los operadores la condición de sustitutos del contribuyente, sin ninguna justificación

El Anteproyecto prevé que la gestión del cobro de varios de los cánones en ella establecidos (tasas) destinados a financiar la actividad de AG en relación con el abastecimiento en alta y otras actuaciones, se lleve a cabo por cuenta de la misma por parte de los gestores de los servicios municipales.

Además, la norma otorga a estos gestores la condición de responsables solidarios y/o sustitutos del contribuyente, sin motivo ni fundamento alguno.

4. El régimen de fijación de las tasas favorece su «congelación» y dificultará su modificación posterior

Por otra parte, la **«congelación»** de los importes de la tasa en una norma con rango legal es contraria a la filosofía de este tributo, que debe fijarse siempre atendiendo al coste real de los servicios prestados.

5. Las tasas no estarían basadas en el principio de individualización del gasto

Adicionalmente, al ser los importes de la tasas **fijos** para todos los municipios que decidan adherirse al sistema que propone el Anteproyecto, es evidente que las tasas no cumplen con el

---

[3] Artículo 20 Ley Tasas y Precios Públicos*: «Toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y **estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta**. La falta de este requisito determinará **la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias** que determinen las cuantías de las tasas».*

principio de **individualización del gasto** ni queda acreditado que la tasa en cada municipio no excede del coste del servicio.

VI. CONCLUSIÓN

Hasta aquí llegan las consideraciones generales sobre el texto del Anteproyecto. Buena parte de los objetivos que persigue el Anteproyecto son, no sólo legítimos, sino acordes con la importancia de la cuestión regulada, el carácter escaso del agua y comprensibles bajo la óptica de los derechos humanos involucrados.

No obstante, a juicio de esta Asociación la redacción actual del articulado plantea serias dudas de compatibilidad con una buen número de cuestiones jurídicas de primer orden: reparto de competencias, normativa de contratación pública, derecho de la competencia, normativa de estabilidad presupuestaria, normativa de autonomía local, normativa tributaria, y Directiva Marco del Agua, solo por nombrar algunas.

A nuestro juicio, estas consideraciones deberían dar lugar a: (a) una **reconsideración global** del modelo que propone el nuevo texto; y (b) al establecimiento, en su lugar, de un modelo más adecuado a la realidad del sector y a la normativa existente.

El objetivo por tanto, sería elaborar una nueva norma que, al tiempo que mantenga los objetivos de calidad y excelencia que persigue el Anteproyecto actual, introduzca un modelo más respetuoso con el régimen competencial existente y con la normativa de Derecho de la Competencia, de contratación pública y tributaria, entre otras.

Esta Asociación se ofrece a participar en un **diálogo abierto** con esa Administración para la búsqueda de un nuevo texto que, con pleno respeto a la importancia de las cuestiones involucradas, dé una respuesta coherente y satisfactoria a los problemas que esa Administración pretende abordar.

Asimismo, y para una adecuada garantía jurídica, también se plantea la conveniente de que una entidad legitimada para ello[4] solicite dictamen del **Consejo Consultivo de Galicia** sobre el Anteproyecto[5] y las dudas planteadas en este documento.

[4] Art. 11.1 de la Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia: «*Presidencia de la Xunta de Galicia, el Consello de la Xunta o cualquiera de las personas que forman parte del mismo, las administraciones del sector público autonómico, las entidades locales y las universidades públicas de Galicia*».

[5] Art. 13.a) de la Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia.

ANEXO – OTRAS CONSIDERACIONES ADICIONALES

Para terminar, esta Asociación también quiere dejar constancia de algunos extremos adicionales del Anteproyecto que, a su juicio, bien adolecen de cierta imprecisión, bien no describen correctamente la realidad regulada, o bien ponen de manifiesto algunos de los problemas que plantea el modelo general que propone el Anteproyecto.

Se trata de cuestiones puntuales cuya modificación en ningún caso serviría para subsanar los importantes problemas de fondo que presenta el Anteproyecto —los que se han descrito en el cuerpo de estas Alegaciones—. No obstante, esta Asociación ha considerado conveniente dejar constancia de los mismos, por si ello resultase de utilidad.

1. El Anteproyecto equipara los consumos de agua no registrados o por «subcontaje» con pérdidas

El Anteproyecto equipara los consumos de agua no registrados o por «subcontaje» con pérdidas. Tales consumos no son menores ya que es habitual la existencia de purgas, agua empleada en limpieza de depósitos, «subcontajes», consumos en las bocas de riego (empleadas para el baldeo de calles, riegos de parques y jardines), los hidrantes y bocas de incendio. Consumos que no son pérdidas de agua y no deberían ser penalizados como tales.

La media de los rendimientos de las redes gallegas (incluso no equiparando los consumos no registrados y/o «subcontajes») está muy alejada del 80%, de forma que tal y como se regula la determinación de las pérdidas, más que prevenir el despilfarro de agua, parece tener fines estrictamente recaudatorios.

Adicionalmente, en relación con esta cuestión, el apartado cuarto de la disposición final primera añade un apartado 3 al artículo 49 de la Ley 9/2010, que tampoco tiene en cuenta la existencia de consumos no medidos, equiparándolos de facto a pérdidas de agua.

2. Artículo 7. Determinación de las administraciones públicas titulares de las infraestructuras

El título «Determinación de las administraciones públicas titulares de las infraestructuras» resulta demasiado inconcreto y ambiguo.

3. Artículos 8 y 9. Aglomeraciones urbanas y medidas para el cumplimiento de los deberes derivados del tratamiento de las aguas residuales urbanas

En los artículos 8 a 9 se regulan las aglomeraciones urbanas y se prevé que dentro de ellas los costes que pudieran tener que asumirse como consecuencia de la necesidad elaborar programas de acción y de la asunción de responsabilidades se repartirán entre las administraciones públicas responsables de los servicios de saneamiento y depuración causantes de los incumplimientos, en proporción al grado de responsabilidad de cada una de ellas.

Sin embargo, el criterio de responsabilidad de las administraciones públicas no parece criterio suficiente para la fijación de estos extremos. Además, la redacción propuesta es incompleta porque no tiene en cuenta todos los puntos de generación de agua que puede llegar a la depuradora.

4. Artículos 10, 11 y 12. Otras medidas relacionadas con el saneamiento y depuración, mejora en la gestión de las aguas pluviales y medidas relacionadas con los sistemas de abastecimiento

Los artículos 10, 11 y 12, prevén una serie de obligaciones para las Administraciones públicas titulares de:

4.1. *Infraestructuras de saneamiento y de depuración (arts. 10 y 11)*

Medidas tales como:

- La elaboración de un plan y una programación de la revisión de instalaciones mínima quinquenal y la ejecución, por parte de las Administraciones titulares de las obras necesarias por sí o a través de las entidades públicas prestadoras de los servicios Pero esta regulación no incluye referencias a cuestiones relevantes como: (i) dotaciones económicas para la cobertura de esas nuevas obligaciones; (ii) justificación del plazo elegido para la programación y revisión; (iii) colaboración público-privada para ejecutar esos programas y/u obras. Igualmente, resulta llamativa la referencia a la posibilidad de la ejecución de las obras por parte de entidades públicas prestadoras de servicios y la ausencia de un sistema que garantice que, en tal caso, esa sea la forma más efectiva y eficiente para su ejecución o para evitar que se articulen auténticos contratos a través de convenios o encomiendas de gestión
- La disposición en el plazo de dos años (sin prever posibles excepciones o atender a la complejidad y/o disponibilidades presupuestarias concretas de cada administración titular de servicios públicos) de un plan de control de vertidos a las redes de colectores, planes que deberán ser elaborados, ejecutados y revisados por las administraciones titulares de los servicios integradas en aglomeraciones urbanas con sistemas de saneamiento u depuración que den servicio a más de 2.000 habitantes, conforme a directrices aprobadas por AG que además deberá de supervisarlos y como entidad pública prestadora de servicios, podría ser la encargada también de aprobarlos.

  Pero esta regulación parece incompleta: no se determina cómo se llevarán a cabo estas actuaciones, no se establecen mecanismos de financiación, ni se prevé el posible recurso a fórmulas de colaboración público-privada, etc. Además, la regulación propuesta no garantiza que se respetan las obligaciones de la LRBRL conforme la cual, como ya se ha indicado más arriba, todas las actuaciones en este ámbito quedan subordinadas a un previo análisis de eficacia y eficiencia.
- Lo mismo cabe señalar en relación con la exigencia de la adaptación de todos los sistemas de depuración que den servicio a una población de más de 2.000 habitantes equivalentes, en un plazo de dos años, de adaptar sus instalaciones, con el fin de poder recibir y tratar residuos procedentes de fosas sépticas domésticas que se ubiquen en los Ayuntamientos que formen parte de cada una de esas aglomeraciones urbanas.
- E igualmente en lo relativo a la previsión de que las aglomeraciones urbanas de más de 2.000 habitantes equivalentes dispongan, en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la norma de un plan de reducción de entradas de aguas blancas en las redes de saneamiento.

4.2. *De infraestructuras de abastecimiento (art 12):*

- El mismo tipo de inconcreciones que las descritas en el epígrafe anterior se detectan en relación con la obligación de contar con una programación de revisión de las instalaciones de abastecimiento y su revisión como mínimo con una periodicidad quinquenal y en relación con las obligaciones de ejecución directa de la Administración en el caso de identificarse deficiencias en este ámbito.

– Otro tanto sucede en relación con la necesidad de acometer importantes inversiones en todo sistema de abastecimiento que den servicio a poblaciones superiores a 20.000 habitantes —tales como sectorizaciones con división en áreas y sectores hidrométricos que permitan la medición en cada uno de ellos mediante instalación de caudalímetros en los puntos de entrada y salida—, sin tener tampoco en cuenta el rendimiento de dichas redes o las peculiaridades de cada una de las mismas

5. Artículo 13. Medidas de fomento de la eficiencia energética en el ciclo integral del agua

El artículo 13 prevé la elaboración de informes en materia de eficiencia energética, de instalaciones de saneamiento y depuración. Pero el conflicto de intereses que hemos denunciado más arriba —la unión en AG de la función de operador y de regulador— llevará a casos en que AG sea, a la vez quien elabore y supervise las mismas directrices.

Este evidente conflicto de intereses —es evidente que AG no puede regularse ni supervisarse a sí misma— extiende también el problema a los casos en que AG supervise la actuación de terceros, pues plantea una situación constante e irresoluble de posible trato discriminatorio.

6. Artículo 14. Medidas relacionadas con la formación, la transparencia y el intercambio de información en la gestión del ciclo integral del agua

El artículo 14: (i) regula una obligación genérica de entrega de información por parte de las administraciones públicas titulares de infraestructuras públicas responsables de los servicios y las entidades públicas prestadoras de servicios, pero lo hace de manera inconcreta y genera confusión;; (ii) la creación de un inventario de sistemas de abastecimiento, saneamiento y depuración y de intercambio de información, pero esta información puede ser sensible —al tener por objeto instalaciones potencialmente crítica— y entrar en conflicto con normativa estatal en la materia.

7. Artículo 17. Sostenibilidad y viabilidad económica en la gestión del ciclo integral del agua

El artículo 17 además de definir la recuperación de costes en forma distinta a lo previsto en la DMA y sin vincularlos a cada servicio en concreto, procede a imponer a las entidades públicas prestadoras de servicios la llevanza de una contabilidad separada respecto de los servicios que gestionen. Pero esta regla es insuficiente y puede no servir para obtener la información que el Anteproyecto pretende obtener.

8. Artículos 22 y 41. Gestión de infraestructuras de titularidad de la Administración hidráulica de Galicia y cuota del canon de gestión de depuradoras

Los artículos 22 y 41 definen el sistema a seguir para el cálculo de cánones, de forma que se penaliza el exceso de agua que se remita a una EDAR respecto del volumen de dimensionamiento de la instalación, declarándose como obligados a las empresas gestoras.

Sin embargo, dichas empresas no tienen capacidad de intervención para acomodar el volumen común a depurar o las características de diseño de la EDAR, de forma que no debieran de asumir las consecuencias de la no actuación de las Administraciones titulares de las mismas.

9. Capítulo II del Título III. Canon de gestión de depuradoras

El artículo 37, en el punto 2, establece la cuota fija tanto para usos domésticos y asimilados y el punto 3 establece una cuota variable.

El artículo 39, establece la cuota del canon de gestión de depuradoras para usos no domésticos.

En definitiva se establece un sistema similar a lo establecido en las Ordenanzas municipales de muchos municipios para la tasa de depuración y que cuando existe una gestión indirecta se constituyen en tarifas y en remuneración de los gestores (concesionarios, sociedades de economía mixta, etc.).

Como ya se ha indicado al inicio de este escrito, tal forma de determinación del canon **no** es válida **en la forma uniforme y única en la que se prevé en la norma**. Ello en la medida en que:

- La DMA propone que cada usuario debe pagar los costes derivados de la cantidad de agua consumida o de la contaminación provocada para que incite a utilizar mejor los recursos hídricos. Para lograr llevarlo a cabo, es preciso disponer de la información de la demanda de agua, de la elasticidad de la demanda de agua en relación con su precio, de los costes financieros del suministro de agua y de los costes ambientales y de recursos.
- No se tiene en cuenta un principio básico de la DMA que es el de repercutir los costes reales del ciclo del agua al usuario, ya que determinan una tasa homogénea para todo el territorio gallego independiente de los costes incurridos.

10. Artículo 30. Determinación de los sujetos sustitutos del contribuyente

El artículo 30 viene a configurar como sustitutos del contribuyente a las entidades suministradoras de agua o, si no existieran, a las prestadoras de los servicios.

Al margen de la paradoja de que AG pudiera acabar siendo perceptora de los cánones y sustituta del contribuyente, lo cierto es que no parece adecuada tal previsión, pues la suministradora puede no ser la misma que gestiona los servicios de depuración y carece de poder de actuación para corregir circunstancias que inciden en el cálculo de los cánones.

Tampoco es lógico, en relación con el vaciado de fosas sépticas designar como responsable sustitutos a las empresas gestoras de las mismas o como responsables solidarios a los trasportistas.

11. Artículo 42. Vaciado de fosas sépticas

El artículo 42 traslada a los gestores de la depuradora la facturación y recaudación sin prever remuneración alguna o cobertura de los gastos en que se puedan incurrir. Esta traslación no es ajustada a Derecho.

Por otra parte, lo dispuesto en el artículo 57 rara vez será de aplicación, lo que se traduce en el hecho de que conforme a lo previsto por el artículo 58, se deberán asumir una serie de costes asociados a la obligación de repercutir los cánones y su recaudación a las empresas que gestionan las servicios.

12. Capítulo III del Título III. Canon de gestión de redes de colectores

En relación con este canon cabe hacer los mismos comentarios y reflexiones que respecto del canon precedente.

Se penaliza el exceso de vertido sobre la capacidad de colectores y en la práctica el responsable último de abonar tales penalizaciones acabará siendo la empresa que gestione por cuenta del titular de los colectores, cuando dichas empresas no tienen capacidad para modificar ni el volumen de vertido, ni la capacidad de esos colectores, por lo que debe eliminarse toda referencia a las éstas.

13. Capitulo V.- Canon de gestión de abastecimiento

El Anteproyecto es confuso en cuanto a la situación actual de los servicios de abastecimiento que actualmente se están llevando a cabo por Aguas de Galicia y sobre la base de qué título.