DEPUTACIÓN PONTEVEDRA

ALEGACIÓNS AO BORRADOR DE ANTEPROXECTO DE LEI DE MELLORA DA XESTIÓN DO CICLO INTEGRAL DA AUGA

O 27 de xullo de 2021, tivo entrada por medio do SIR no Rexistro Xeral da Deputación de Pontevedra (n.º rex. 2021019048) un oficio da directora de Augas de Galicia, no que se comunica apertura dun trámite de audiencia por 15 días hábiles ao Anteproxecto de lei de mellora da xestión do ciclo integral da auga, proporcionando un enderezo electrónico para a consulta da documentación. Con posterioridade, o 11 de agosto de 2021 (n.º rex. 2021019048) comunicouse unha ampliación do prazo para formular as alegacións ata o 15 de setembro de 2021.

Estudado o texto do borrador de anteproxecto, único documento posto a disposición no enderezo electrónico proporcionado, por medio da presente e considerando que o texto adoece de defectos graves que vulneran o ordenamento xurídico causando prexuízos aos intereses propios das entidades locais en xeral, e moi particularmente das deputacións provinciais, formúlanse as seguintes

ALEGACIÓNS

Preliminar

O PP goberna Galicia desde o ano 1981, e de maneira continuada desde o ano 2009, e en todos estes anos nunca tivo unha planificación integral do ciclo da auga. Esta ineficiencia na xestión dun recurso tan importante supuxo moitas dificultades en todo o territorio galego, particularmente tamén na provincia de Pontevedra.

O que significou que en moitas ocasións outras administracións, incluída a europea, chamase a atención sobre a obrigatoriedade de tomar medidas para a xestión integral do recurso da auga.

A mediados de outubro de 2019, o Consello da Xunta iniciou a tramitación para a aprobación dunha lei para a creación dunha sociedade pública autonómica para a xestión do ciclo da auga, como medio propio da Xunta de Galicia, en cuxo borrador se pretendía impor ás deputacións a adquisición de accións da devandita sociedade para a prestación do servizo. Fronte ao borrador de anteproxecto de lei formuláronse múltiples alegacións, entre outros motivos por apreciarse a vulneración da autonomía local constitucionalmente recoñecida de municipios e provincias e por omisión de elementos básicos para a constitución de medios propios. Dito borrador de anteproxecto non continuou a súa tramitación, entendemos que por apreciar os propios servizos xurídicos e consultivos da Xunta a concorrencia de infraccións insalvables do ordenamento xurídico.

Ante esta situación a Xunta de Galicia presenta nesta ocasión un anteproxecto de lei de mellora da xestión do ciclo integral da auga, onde sen acordar, sen debater, sen negociar, sen dialogar, pretenden impor un modelo no que se establece que concellos, Xunta de Galicia e deputacións, achegarían un terzo de todos os custos da implantación dos proxectos de mellora da xestión do ciclo integral da auga nos concellos de menos de 20.000 habitantes, e para os demais en atención á dispoñibilidade orzamentaria. No caso dos concellos declárase que a adhesión é voluntaria, ante a clara evidencia de que impolo iría contra a autonomía local.

E que ademais, tal e como logo se dirá, obrigaríaselles a financiar obras que son de clara competencia autonómica. Pola contra, ás deputacións que tamén son administración local impónselles a obriga de achegar ata un terzo dos recursos. Queda claro nas normas vixentes que as competencias das deputacións provinciais están dirixidas á garantía de servizos e dereitos dos concellos de menos de 20.000 habitantes sempre que estean ligadas ás propias competencias dos concellos.

Por tanto, o primeiro que sorprende deste anteproxecto é que poderían ser financiables obras no conxunto dos concellos xa que este anteproxecto non os exclúe.

Ademais, cando fala das aglomeracións urbanas queda patente que será en exclusiva o organismo xestor da Xunta de Galicia quen establecería a proposta das aglomeracións urbanas na que se fixarán as características de cada unha delas (núcleos e zonas industriais que as conforman, instalacións de saneamento e depuración existentes, poboación, definición da administración que terá a condición de ente público representativo dos municipios de cada aglomeración, as administracións titulares das infraestruturas de saneamento e depuración, e as administracións responsables do servizo). No establecemento das devanditas aglomeracións urbanas, o borrador de anteproxecto só prevé un procedemento para dar audiencia a quen, sen embargo, están obrigados a financiar os servizos. Nas devanditas aglomeracións, poderían incluírse municipios de menos de 20.000 habitantes, con diferentes réximes de colaboración por parte das deputacións.

Sen prexuízo do que logo se dirá no corpo das alegacións, consideramos que a Xunta de Galicia o que está a facer é tentar recortar os recursos que lle dedica ao ciclo integral da auga, para facelo recaer exclusivamente no mundo local e na cidadanía.

Primeira.- Lesión das competencias propias e da autonomía local

1.- O anteproxecto pretende que as deputacións teñan a obriga de achegar recursos, dos que carecen, para financiar o investimento en infraestruturas hidráulicas previa á asunción da súa explotación por Augas de Galicia.

As competencias municipais na xestión do ciclo da auga establecidas no art. 25.2.c da Lei 7/1985 son "*abastecemento de auga potable a domicilio y tratamento de augas residuales*", que se concretan na normativa de réxime local no desempeño do servizo de abastecemento, rede de sumidoiros e saneamento dos seus respectivos termos municipais. É dicir, entendemos que referido ao servizo de abastecemento e saneamento en baixa.

O abastecemento e saneamento en alta son servizos de carácter eminentemente supramunicipal que requiren dunha planificación territorial por parte da Administración Hidráulica no marco das competencias autonómicas recollidas no art. 27.12 do Estatuto de Autonomía de Galicia, sobre as que en atención ao disposto no art. art. 124.3 do Texto refundido da Lei de augas (RDL 1/2001, de 20 de xullo), corresponderíalles a execución, xestión e explotación das obras hidráulicas públicas que non sexan declaradas de interese xeral estatal.

O propio borrador de anteproxecto diferencia entre a administración pública titular de infraestruturas (art. 2.f) e a administración pública responsable dos servizos por atribución competencial (art. 2.g). E dedica un artigo enteiro (art. 7) a establecer por criterios de prioridade quen é o titular das infraestruturas de saneamento e depuración, no que se recollen criterios que irían en contra dos principios básicos das competencias municipais, como a cláusula de peche do apartado d), que pretende atribuír a titularidade das infraestruturas de carácter supramunicipal ao concello en cuxo termo municipal se localice a infraestrutura, o que sen ánimo de confrontación non pode ser entendido doutra forma que como unha "auténtica barbaridade".

A imposición no financiamento de ata 1/3 dos investimentos nas infraestruturas hidráulicas de titularidade municipal, sen referir a competencia do servizo que prestan as mesmas (que pode ser como se dicía autonómico), levaría a esixir das Deputacións a colaboración na execución de investimentos de clara competencia autonómica, para a prestación de servizos polo sector público autonómico. E non só isto, senón que a Administración autonómica decidiría os investimentos de forma unilateral pero as deputacións provinciais terían que asumir vastos financiamentos de competencias impropias para as que carecen de suficiencia financeira.

2.- O art. 27.5 da Lei de Augas de Galicia –precepto que non se ve modificado polo borrador de anteproxecto de lei- establece que as Deputacións prestarán axuda ás entidades locais para a mellor execución das súas competencias con arranxo ao establecido na lexislación de réxime local, que recolle as seguintes previsións:

- Art. 26.2 da Lei 7/1985, cando encomenda ás Deputacións Provinciais a coordinación da prestación dos servizos mínimos nos concellos de menos de 20.000 habitantes.

- Art. 36.1 a) da Lei 7/1985: "a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31."

- Art. 36.1 c) da Lei 7/1985: "c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial."

- Do art. 109.1 a da Lei galega 5/1997 "a) Coordina-los servizos municipais entre si para garanti-la prestación integral e adecuada de servizos públicos en todo o territorio da provincia, cooperando, especialmente, cos municipios de poboación inferior a vinte mil habitantes para garanti-la súa efectividade."

Non se recolle entre a lexislación básica de réxime local a competencia no financiamento xenérico de infraestruturas hidráulicas (que o borrador de anteproxecto de lei pretende impor, cifrada en 1/3 para o caso de concellos de menos de 20.000 habitantes e para os de maior poboación supeditado á dispoñibilidade orzamentaria), senón competencias principalmente en materia de coordinación que este borrador de anteproxecto desatende. Ao que hai que engadir que se está dinamitando o dereito legal e constitucional a que as propias deputacións provinciais establezan como xestionan as súas competencias, que non poden de ningún xeito ser impostas por ningunha outra Administración.

Non podemos máis que manifestar a nosa negativa a asumir competencias que superan o marco competencial establecido na lexislación básica de réxime local, asumindo investimentos de competencia autonómica. Tendo que achegar recursos que teñen que ser dirixidos a garantir outros dereitos e servizos prestados polos municipios ou pola deputación en exercicio das súas competencias na materia.

3.- Tampouco pode o poder autonómico determinar como teñen que exercer as deputacións as competencias que a lei básica lles asigna, e faino ademais dun modo moi básico. De feito as deputacións teñen a capacidade legal de decidir como xestionan as competencias que teñen establecidas nas normas. Esta lei imponlles a forma predeterminada de colaboración económica nun modelo imposto, non debatido, compartido nin acordado, e que por tanto, vai en contra do principio constitucional da autonomía local.

O Tribunal Constitucional sostén (STC 159/2001) que a canle e o soporte normativo da articulación da garantía institucional da autonomía local é a Lei estatal de réxime local, norma que ten unha singular e específica natureza e posición no Ordenamento xurídico. No seu STC 41/2016, sostén que dentro das materias de competencia autonómica as comunidades autónomas só poden atribuír competencias locais –ou prohibir o seu desenvolvemento polo nivel local- *"sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, art. 103.1, 135, 137 y 141 CE), las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía".*

O borrador de anteproxecto de lei transgrede ditos límites, vulnerando a garantía institucional da autonomía local ao eliminar a posibilidade de autonomía na xestión das competencias das Deputacións, impondo unha forma específica de colaboración económica e impedindo a articulación de mecanismos alternativos. A STS de 10 de xuño de 2010 (rec. Cas. 4891/2009) razoa o seguinte:

> *"La autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la CE –ha dicho el máximo intérprete de nuestra Constitución– 'se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente', en el* ***'derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen****, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias' (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; y 240/2006, de 20 de julio, FJ 8; en términos similares, STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). En el mismo sentido, pero con más precisión, se ha afirmado que* ***'la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno'*** *(SSTC 159/2001, cit., FJ 4; y 240/2006, cit., FJ 8). Se trata –ha apuntado el Tribunal Constitucional– de una noción 'muy similar a la que luego fue acogida por la* ***Carta europea de la autonomía local de 1985*** *(ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (Concepto de la autonomía local)* ***establece que por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes'*** *(SSTC 159/2001, cit., FJ 4; 240/2006, cit., FJ 8)"*

Analizada a lexislación sectorial en materia de ciclo integral da auga doutras comunidades autónomas, non se atopa precedente na imposición de modalidades de exercicio das competencias propias nin tampouco de fixación de porcentaxes de financiamento obrigatorio ás Deputacións provinciais no investimento de infraestruturas autonómicas ou municipais vinculadas ao ciclo integral da auga.

Segunda.- Quebra do principio de suficiencia financeira

1.- A comunidade autónoma de Galicia financia moi insuficientemente ás entidades locais. De feito, a maioría do financiamento é condicionada, escasa e na maioría dos casos, sen criterios obxectivos. Por tanto, establecer nunha norma a obriga de dedicar recursos por parte das deputacións a competencias que non lles son propias, significaría ter que restar recursos para financiar outras accións, actuacións e proxectos que se formarían parte das competencias normativas que teñen asignadas.

Isto significa que de aprobarse este anteproxecto como lei, incapacitaríase ás deputacións provinciais para manter os seus plans, proxectos e accións, que están xa garantindo os dereitos e servizos nos municipios. Os escasos recursos que xestionan terían que ser reorientados dunha forma tal, que sería imposible manter a liña estrutural de financiamento que están a desenvolver en cumprimento das súas competencias e no exercicio do seu dereito a decidir e a xestionar as mesmas.

De feito, a Deputación de Pontevedra teñen un plan único de cooperación coas obras e servizos de competencia municipal desde o ano 2016, o "Plan Concellos", que se sustenta en tres principios básicos:

- a cooperación, por canto son os concellos quen determinan libremente e en base ás súas necesidades e características singulares as obras e actuacións que financiarán mediante este Plan

- o equilibrio territorial, co fin de garantir a implantación e a prestación integral e adecuada dos servizos básicos de competencia municipal en todos os núcleos de poboación

- e o respecto á autonomía local, xa que son os concellos quen se responsabilizan da determinación das súas prioridades de execución, quen elaboran os proxectos e quen licitan e executan os seus investimentos e prestan os seus servizos.

Con este borrador de anteproxecto de lei, este modelo obxectivo de asignación dos recursos públicos quedaría dinamitado.

2.- O art. 25.4 da Lei 7/1985, relativo á atribución de competencias municipais por medio da lexislación sectorial, aplicable segundo a doutrina ás atribucións de competencias que se outorguen ás deputacións provinciais por medio da lexislación sectorial, dispón que a lexislación de transferencia "[...] *deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las*

Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Pública".

Ao non preverse a dotación dos recursos necesarios para asegurar a suficiencia financeira das Deputacións para o exercicio da competencia especial que se lles pretende atribuír no financiamento das infraestruturas, está a atentarse tamén contra a autonomía local, por canto como lembra o Tribunal Constitucional (SSTC 104/2000; 48/2004):

> *"La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas."*

Omite o texto do anteproxecto a necesidade de garantir a suficiencia financeira das deputacións. Polo cal esta lei debería establecer que a comunidade autónoma establecerá nos seus presupostos recursos financeiros que permitan facer fronte a competencias impropias que esta lei pretende establecer.

Terceira.- Ineficiente xestión financeira dos canons: incremento dos custes da prestación dos servizos

1.- É importante sinalar que a Lei 9/2010, de 4 de novembro, de Augas de Galicia, estableceu un canon da auga, desenvolvido polo Regulamento aprobado polo Decreto 136/2012, de 31 de maio e en vigor desde o 1 de xullo de 2012, cuxa recadación constitúe un recurso afectado segundo o art. 44 a programas de gasto que promovan:

a) *A prevención en orixe da contaminación e a recuperación e mantemento dos caudais ecolóxicos*
b) *A consecución dos obxectivos ambientais fixados pola lexislación e a planificación hidrolóxica de aplicación, e* ***particularmente a dotación dos gastos de investimento, explotación e xestión das infraestruturas que se prevexan.***
c) *O* ***apoio económico ás administracións que dentro da Comunidade Autónoma de Galicia exerzan competencias no ámbito do ciclo urbano da auga.***
d) *Calquera outros gastos que xere o cumprimento das funcións que se atribúen a Augas de Galicia*

Ese canon que paga a cidadanía estivo sendo usado dunha forma pouco transparente, sen criterios obxectivos, e por tanto, os obxectivos que establecía a norma mencionada non se cumpriu polo que consideramos unha mala xestión de planificación, transparencia e obxectividade.

2.- Seguindo coas alegacións, QUEREMOS ALERTAR de que analizado o anteproxecto, atopámonos con que o mesmo derroga, crea e modifica diferentes canons vinculados ao ciclo da auga.

Así, entre os cambios recollidos no anteproxecto, está a desaparición do actual canon de coeficiente de vertedura e a creación de dous novos canons na súa substitución denominados canon de xestión de depuradoras e canon de xestión de rede de colectores.

Feitas simulacións de cálculo, detectamos que a diferenza que suporía a aplicación destes dous novos canons regulados no anteproxecto fronte o actual coeficiente de vertedura acercase a un incremento medio dun 180 % do recibo nos usos domésticos e asimilados a domésticos. Ou dun 130 % de incremento nos recibos para o uso de actividades.

Por exemplificar, fagamos un calculo rápido: para un recibo dunha familia de tres membros e un consumo de 25 m3 de auga. Pois ben, cos novos canons ascendería a 18,70 €, fronte aos 6,65 € do Coeficiente de vertedura.

A esta diferenza hai que engadir que o coeficiente de vertedura tiña unha periodicidade trimestral, polo que facendo unha estimación anual dos novos canons, mentres que de coeficiente vertedura esta familiar pagaría 26,60 €, os dous novos canons suporían un importe anual de 74,80 € para unha vivenda de 3 persoas con 25 m3 de consumo.

Sinalar ademais que a este canon acompañaría o actual canon de auga referido no apartado 1º desta Alegación, que NON desaparece, o que podería supoñer en moitos casos que o importe dos canons repercutido nos recibos da taxa por abastecemento de auga sexa moi superior ao da taxa por abastecemento de auga.

É de destacar tamén que nestes dous novos canons incorpóranse ademais dúas modalidades mais para o seu pagamento. Ademais das establecidas para o canon de vertedura (uso doméstico, uso asimilado ao doméstico e usos non domésticos) engádense o uso urbano e as fosas sépticas.

Na primeira nova modalidade, de usos urbanos -concepto que non figura expresamente definido no articulado-, os suxeitos pasivos serán as propias entidades locais ás que se lles preste o servizo de depuración por parte da Xunta.

E na segunda nova modalidade, de fosas sépticas, os suxeitos pasivos serán os propios titulares das fosas sépticas que realicen o baleirado nas instalacións de depuración xestionadas por Augas de Galicia. O cálculo componse dunha cota fixa (30€/baleirado) e unha variable (20 €/m3 volume de auga baleirada).

Pero é que ademais o anteproxecto establece un novo canon denominado canon de xestión de abastecementos pola prestación do servizo de subministro en alta de auga por Augas de Galicia. A xestión, inspección e recadación corresponde a Augas de Galicia e son suxeitos pasivos as Entidades Locais beneficiarias da prestación do servizo.

O cálculo consistiría no volume real de auga subministrado ás entidades locais en m3 multiplicado polo tipo de gravame do 0,3224 €/m3, unha tarifa que case DUPLICA a establecida nos últimos convenios do ano 2020 asinados entre concellos como Catoira, Dodro ou Padrón e Xunta de Galicia para a creación de novas infraestruturas en alta (0.188 €/m3).

Non se dispón de datos para realizar unha estimación de cálculo, pero voltamos a estar fronte a unha nova carga financeira para as entidades locais. Unha carga financeira que se agrava, ademais, coa modificación da Lei 9/2010 en relación ao actual canon da auga, establecida tamén neste anteproxecto, co fin de gravar as perdas de auga nas redes de abastecemento superiores a un 20 % da auga captada.

O efecto directo desta modificación tradúcese na penalización dos medianos e pequenos concellos, que virán obrigados a destinar maiores recursos financeiros para a satisfacción do importe do canon que agora se lle esixe, cando a súa capacidade financeira é escasa para asumir os investimentos de mellora das redes e polo tanto actuar sobre a redución de fugas e minorar o pago deste canon .

Visto todo isto, a conclusión, é moi sinxela:

A Xunta de Galicia está a tentar recortar os recursos que lle adica ao ciclo integral da auga, facendo recaer os mesmos nas entidades locais e na cidadanía, todo a través dos novos canons impositivos.

Así pois temos que por en alerta aos concellos de que aínda que non queiran adherirse voluntariamente a este novo sistema de xestión conveniada coa Xunta, dun xeito ou outro, esta lei vailles supor unha serie de custos engadidos, tanto a eles como os seus concidadáns.

E non só no pagamento ordinario de estes tributos, senón que este anteproxecto incorporará unha maior carga administrativa na xestión e recadación de tributos que son autonómicos, de novo, sen que exista para as EELL compensación financeira algunha, porque TODOS OS INGRESOS REPERCUTIRANSE NA SUA INTEGRIDADE NA COMUNIDADE AUTÓNOMA.

E a pesares de que no anteproxecto establécese a afectación expresa dos mesmos á explotación, conservación, mantemento e mellora das instalación, non se aclara se estes repercutirán de novo nas entidades locais para compensar os importes das infraestruturas que xa foron asumidos por estas no reparto dun terzo ao que se alude no anteproxecto, nin tampouco se operarán mecanismos de compensación para evitar esta dobre contribución ao financiamento.

Tamén é preciso por en alerta á cidadanía, tendo en conta o incremento máis que substancial que supoñen estes novos tributos configurados no anteproxecto nas persoas usuarias, denunciando ademais que neste anteproxecto non se fai unha incorporación expresa de tarifas sociais tal e como se teñen recollido xa noutras CCAA, limitándose as bonificacións exclusivamente a "familias numerosas ou en risco de exclusión"

E para rematar con este análise sobre modificacións tributarias indicar que, lamentablemente, non se nos ten dado acceso á memoria económica financeira da que derivan todas estas modificacións, non sabemos se por falla de transparencia ou se por que non existen.

Debemos lembrar que a falta de estudo económico incumpre a normativa en materia de Taxas da propia CCAA de Galicia o que invalidaría a fixación da contía das taxas que se pretende.

Con este anteproxecto de Lei, Augas de Galicia pretende pasar de ser un controlador a ser un "operador" da xestión da auga, obrigando a financiar as infraestruturas a terzos entre as administracións, para facer posteriormente eles a xestión.

Ademais estamos ante un Anteproxecto que non está en liña coa Directiva Marco da Auga, que é claramente antimunicipalista e co que se pretende ampliar as competencias de augas de Galicia irrompendo na autonomía municipal e provincial

Cuarta.- Dúbidas sobre a articulación xurídica do modelo por medio de convenios

1.- Os convenios en que se articula a asunción da prestación do servizo por Augas de Galicia xestionando infraestruturas de titularidade municipal, que polo seu propio carácter negociado son voluntarios, non deberían ser a única fórmula pola que a Xunta de Galicia participe no marco das súas competencias na colaboración da prestación dos servizos do ciclo integral da auga.

Os convenios perfecciónanse pola prestación do consentimento das partes (art. 48.8 da Lei 40/2015, de 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público), polo que non poden derivar dunha imposición unilateral de criterios e condicións pola Xunta de Galicia, que o borrador de anteproxecto parece constituír como obrigatorias ao circunscribir a súa colaboración coas entidades locais única e exclusivamente ao desenvolvemento da devandita figura xurídica.

Para os concellos titulares das infraestruturas de depuración xestionadas por Augas de Galicia recollidas no Anexo I do anteproxecto, dos cales once son da provincia de Pontevedra, non se pode predicar a voluntariedade na subscrición dos convenios de colaboración previstos nesta lei. Segundo o previsto na Disposición transitoria primeira, os convenios que no seu caso existan deben actualizarse, prevéndose como consecuencia xurídica o abandono por parte da Xunta de Galicia das depuradoras que non dispoñan dun convenio adaptado no prazo dun ano dende a entrada en vigor da lei.

Tamén é de destacar que os concellos que non subscriban un convenio para a xestión das infraestruturas do ciclo da auga por parte de Augas de Galicia, ademais de carecer doutros mecanismos de colaboración por parte da Administración autonómica, carecerán tamén das garantías que a xestión pola entidade autonómica outorgaría fronte a posibles sancións por incumprimentos da súa rede derivadas das labores de inspección por parte de Augas de Galicia.

2.- Tal e como se establece no art. 21, con carácter previo á subscrición dos convenios Augas de Galicia elaborará un informe técnico, administrativo e económico da situación das infraestruturas, en base ao cal (art. 23), elaborará unha proposta de condicións de xestión. Non se articula ningún mecanismo para que ditas condicións teñan o carácter de negociadas, nin se prevén períodos de audiencia (nin para os concellos afectados nin para as deputacións que no seu caso se pretende financien nin máis nin menos que ata un terzo do custo dos investimentos necesarios).

Segundo a previsión do borrador, a Xunta de Galicia poderá establecer no devandito informe a preceptividade duns investimentos nas infraestruturas, a financiar entre Augas de Galicia, concellos e deputacións, que ao ser de contía indeterminada non é factible garantir aprioristicamente a concorrencia dos requisitos de validez e eficacia dos convenios vinculados á suficiencia financeira e estabilidade orzamentaria esixidos nos apartados 3, 4 e 5 do artigo 48 da Lei 40/2015.

Dificilmente poderá xustificarse no seo dos devanditos convenios o cumprimento dos principios de sustentabilidade financeira e estabilidade orzamentaria cando se recolle o financiamento dun terceiro non participante do instrumento xurídico. Lembremos que se pretende que as deputacións participen con cargo aos seus orzamentos do financiamento das obrigas financeiras dimanantes dos devanditos convenios, a pesar de que en ningún momento se refire que participen nin da fixación de criterios, nin na negociación dos termos e condicións, nin na subscrición dos mesmos.

3.- Outro dos requisitos para a válida subscrición de convenios, relativo tamén á súa validez e eficacia por canto resulta determinante canto á lexislación e réxime xurídico aplicable (ou dito doutro xeito, determinante da nulidade do convido por infracción do ordenamento xurídico), é o requisito establecido polo parágrafo terceiro do art. 47.1 da Lei 40/2015:

> *"Los 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."*

Este borrador de anteproxecto de lei autonómica, como diciamos, trae causa do fracaso da iniciativa da creación da sociedade pública autonómica de xestión do ciclo integral de auga (sociedade anónima), que se pretendía que asumise as funcións e labores de prestación do servizo baixo a forma de sociedade instrumental e medio propio da Xunta de Galicia. Dita sociedade, prestaría o servizo baixo un réxime tarifario, en condicións de mercado e sometida no que resultase aplicable ao dereito privado e mercantil.

Basta lembrar o obxecto social previsto para a sociedade mercantil, recollido no art. 4 do borrador de anteproxecto de lei:

> *"O obxecto social da Sociedade comprenderá a xestión de servizos vinculados á auga, en particular, incluirá a posibilidade de planificar,* ***proxectar, executar e explotar as actuacións que resulten necesarias a estes efectos****, así como a realización das funcións relacionadas cos servizos hidráulicos que resulten precisas e que requira o normal desenvolvemento da actividade da Sociedade, na forma e modalidades que se establezan nos seus estatutos."*

Esas tarefas do seu obxecto social (sen prexuízo da súa maior concreción que debía realizarse nos seus estatutos e no réxime de tarifas) son os que agora se pretende que asuma de forma directa o organismo Augas de Galicia como entidade prestadora de servizos.

É conveniente destacar que Augas de Galicia foi creada pola Lei 9/2010 de augas de Galicia, e configurada xuridicamente polo Decreto 32/2012 que aproba os seus Estatutos como entidade pública empresarial.

Tendo en conta que Augas de Galicia exerce no ámbito da súa actividade certas potestades públicas por conta da Administración hidráulica en que se integra, a actividade que desenvolve nesa concreta materia está suxeita ao réxime xurídico administrativo, como así se recolle expresamente no art. 10.2 da Lei de augas de Galicia.

O art. 10.3 da Lei de augas de Galicia sinala os actos administrativos cuxo ditado corresponden a Augas de Galicia no marco das súas competencias, que se perfilan e concretan no art. 27 do Decreto 32/2012, polo que se aproban os Estatutos da entidade. Estes Estatutos establecen con carácter xeral a suxeición ao dereito privado de todas as relacións xurídicas externas de Augas de Galicia, coas excepcións establecidas no apartado 3 (relacións coa consellería e demais entes do sector público autonómico) e do apartado 4 (actos administrativos relacionados coa xestión da auga, en particular: a ordenación e xestión do dominio público hidráulico e marítimo terrestre; a potestade sancionadora; a xestión, inspección e recadación de tributos; o réxime de impugnación de actos e do silencio administrativo; e os actos derivados da relación con terceiros que impliquen o exercicio de potestades públicas).

Ningún deses preceptos establece que o réxime xurídico aplicable á prestación de servizos directamente por Augas de Galicia a terceiros non integrantes do sector público autonómico sexa o propio das relacións de dereito público, polo que ao non atoparse dentro da excepción, atoparase dentro do réxime xeral. É dicir, non se trataría do exercicio de potestades públicas, senón da prestación de servizos públicos, susceptibles de ser prestados de forma directa ou indirecta mediante os instrumentos establecidos na Lei de contratos do sector público.

Reforza esta tese de que se trataría da prestación de servizos públicos e non do exercicio de potestades públicas, o feito de que a propia Administración autonómica pretendía constituír por lei unha sociedade anónima pública para a realización das actividades mercantís que o novo borrador de anteproxecto de lei atribúa a Augas de Galicia como entidade empresarial prestadora de servizos. E tamén que, na práctica, a prestación dos servizos de xestión de infraestruturas hidráulicas (e concretamente, os servizos de abastecemento domiciliario de auga potable e rede de sumidoiros e saneamento, de competencia municipal) realízanse principal ou case exclusivamente mediante figuras contractuais.

Iso levaríanos a concluír que as prestacións que realizaría Augas de Galicia en base aos convenios previstos no borrador de anteproxecto de Lei podería considerarse que serían prestacións propias dos contratos; é conveniente lembrar neste punto que a entidade pública empresarial Augas de Galicia está expresamente habilitada para a subscrición de contratos polo art. 9.2 da Lei de Augas de Galicia e polo art. 2 dos seus Estatutos (Decreto 32/2012), polo que está constituído como un operador de mercado, constituíndo os recursos económicos obtidos do exercicio das súas actividades unha das súas fontes de financiamento ordinarias xunto cos ingresos procedentes da recadación da recadación dos tributos –canons- establecidos en materia de augas (art. 34 dos seus Estatutos).

Xéranse en consecuencia dubidas xurídicas sobre se os convenios son un instrumento xurídico válido para determinar as prestacións que desenvolverá Augas de Galicia para os concellos que se adhiran ao sistema, xa que terán que cumprirse en todo caso as condicións previstas no art. 6 da Lei 9/2017, de 8 de novembro, de contratos do sector público para que se poidan entender excluídos do ámbito da devandita Lei.

Ao esixir a LCSP para a exclusión do réxime contractual, entre outros requisitos, que as prestacións recollidas nos convenios non estean comprendidas entre os contratos regulados nesta lei xera amplas dúbidas, máxime tendo en conta que se trata de prestación de servizos que se veñen realizando, como se dicía, principalmente mediante figuras contractuais por medio de xestión indirecta.

Por todo o exposto, **consideramos que este anteproxecto debe ser retirado e/ou modificado**, establecendo en todo caso cales son as competencias de cada administración e que cada unha das implicadas asuma os custos das competencias que lles corresponden.

De feito e como xa expuxemos, a Deputación de Pontevedra, ten un plan, denominado "Plan Concellos", que establece o financiamento suficiente e necesario para que os concellos poidan facer fronte ás súas competencias en relación ao abastecemento e o saneamento, ou outras en relación ao ciclo da auga que por competencia lles corresponden. E por tanto, xa estamos a cumprir co financiamento dos servizos que as normas establecen.

Carlos López Font
Deputado de Réxime interior,
Economía, Facenda e Oral

Pontevedra, 10 de setembro de 2021