INFORME JURÍDICO SOBRE LA DUDA PLANTEADA POR LA EPSAR EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE FINANCIAR DE FORMA EXTRAORDINARIA POR LA EPSAR LAS ACTUACIONES DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES DE LA PLANTA DE COMPOSTAJE DE CALLES CON CARGO AL CANON DE SANEAMIENTO

Expte. 24047
C/I/3023/2024
MMG

Mediante comunicación interna de Subsecretaría se adjuntó petición de informe jurídico sobre el asunto en el título referenciado. De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente informe facultativo, en base a las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA: OBJETO DE INFORME Y CUESTIONES PREVIAS

Es objeto del presente informe pronunciarnos sobre si es susceptible de ser financiada con cargo al canon de saneamiento la actuación de prevención de incendios forestales de la planta de compostaje de Calles.

Con carácter previo, queremos dejar constancia que en la solicitud **no se ha indicado el criterio del órgano solicitante** al respecto. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que estamos ante un informe facultativo que debe solicitarse en los términos previstos en el art 18.1 del Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat. Este precepto establece:

1. La solicitud de informe se formulará de forma concisa, con expresa indicación de los distintos extremos objeto de la consulta y será suscrita por la autoridad que la formule. Además, deberá citarse el precepto que exija el informe, en el supuesto de informes preceptivos, o fundamentarse la conveniencia de solicitarlo justificando la importancia económica, transcendencia social o dificultad técnico-jurídica del informe de que se trate, cuando el informe se solicite con carácter facultativo. En este último caso la solicitud deberá ir precedida de un estudio en profundidad de la cuestión por parte del órgano solicitante, en el que se hará constar su criterio, que se acompañará a la petición de informe. A estos efectos, la Abogacía de la Generalitat podrá rechazar las consultas que le sean formuladas, si el informe que se debe acompañar a la petición no contiene un estudio suficiente de la cuestión suscitada o no expresase la postura que en base al

mismo propone adoptar el órgano solicitante o, en su caso, el objeto de consulta no revistiera especial relevancia."

Para determinar la actuación que pretende financiarse, partimos de la solicitud de financiación extraordinaria que hace la Diputación de Valencia a la EPSAR en fecha 2 de febrero de 2024.

En dicha solicitud se solicita a la EPSAR que abone a la Diputación de Valencia 987.181,92 €. Esta cantidad obedece a los gastos que han ocasionado una serie de actuaciones que se están llevando a cabo para evitar que vuelva a producirse un incendio en la planta de compostaje de Calles. En concreto esta cantidad es para hacer frente a los siguientes gastos:

.- Redacción por EGEVASA de una memoria valorada para el reforzamiento del sistema contraincendios de la Planta de Compostaje de Calles, con un presupuesto final IVA incluido de 497.989,06 €.

.- Ejecución de las actuaciones de proyección de hormigón en la franja perimetral interna de los taludes que rodean a la Planta de Compostaje de Calles, con un coste de total IVA incluido de 185.784,17 €.

.- Sustitución del material de caucho de las cintas transportadoras por tornillos sinfín y el hormigonado de bajo superficies dónde se acumulaba el polvo de serrín, con el objetivo de evitar la propagación o amplificación de cualquier incendio que se pudiera producir en la instalación el coste total IVA incluido de estas actuaciones fue de 25.121,90 €.

.- Redacción del Plan de Autoprotección frente Incendios Forestales de la Planta de Compostaje de Calles y diseño de una discontinuidad de la masa forestal en la zona perimetral. El coste de redacción de del Plan de Autoprotección IVA incluido ascendió a 4.719,00 €, le ejecución de las medidas establecidas en el Plan están presupuestadas en un total IVA incluido de 46.455,25 €.

.- Ejecución de la protección del talud comprendido entre el vial de acceso a la planta y el vial intermedio entre la plataforma de la báscula y el acopio de material, así como el talud de la zona noreste de la planta junto a las naves de compostaje y acopio, el montante total IVA incluido de la ejecución de estas actuaciones resulta en 227.112,54 €.

Respecto estas cantidades, la Abogacía General de la Generalitat no se pronuncia sobre su importe ni sobre si han sido calculadas correctamente, no entrando a valorar este extremo.

Una vez concretado el objeto del informe, resaltamos que la solicitud que realiza la Diputación de Valencia se apoya fundamentalmente en el **convenio suscrito el 7 de agosto de 1998 entre la Diputación de Valencia y la EPSAR** para financiar con cargo al canon de saneamiento las instalaciones depuradoras de aguas residuales de titularidad local contenidas en el Anexo I de dicho Convenio.

En dicho convenio no se incluía la planta de compostaje de Calles en su redacción original. Sí que se incorpora en la primera adenda a dicho convenio de financiación, adenda que se suscribió el 14 de octubre de 1999.

Dicha adenda consistía en incluir una **cláusula duodécima** al convenio de 1998 relativa al "tratamiento de lodos" y en punto 12.4 de dicho convenio se establecía que mantenía la vigencia del convenio inicial.

La duración del convenio está prevista en la **cláusula décima** que establece: *"el presente convenio entrará en vigor a partir de la fecha de su firma, retrotrayendo sus efectos económicos al día 1 de enero de 1998 y* **manteniendo su vigencia hasta el 31 de diciembre del 2000, al término del cual se entenderá** **prorrogado por periodos anuales sucesivos**, *salvo que alguna de las partes manifieste su voluntad en sentido contrario."*

Sobre la **vigencia de este convenio,** debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la **disposición adicional octava** de la Ley 40/2015 que regula, en su párrafo primero, la adaptación de los convenios vigentes suscritos por cualquier administración pública.

Esta DA 8.1 de la Ley 40/2015 establece: *" 1.* **Todos los convenios** *vigentes suscritos por cualquier Administración Pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes* **deberán adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años** *a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.*

No obstante, *esta adaptación será automática, en lo que* **se refiere al plazo de vigencia del convenio**, *por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h).1.º para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley.* **En estos casos el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley.**

En el presente caso, se preveía una prórroga tácita, por lo que estamos ante el párrafo segundo de esta disposición adicional, por lo que la adaptación del convenio de 1998 a la Ley 40/2015, en lo relativo al plazo de duración, es **automática,** pasando a tener una duración de 4 años contados desde el 2 octubre de 2016. Por lo que expiró el convenio el 2 de octubre de 2020.

A estos efectos, recordamos que la introducción en la Ley 40/2015 de un régimen jurídico de los convenios administrativos se debió al dictamen/moción nº 878, de 30 de noviembre de 2010 del Tribunal de Cuentas que manifestó la necesidad de regular una serie de cuestiones relativas a los convenios para asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos (art. 31.2 CE) y garantizar el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), centrándose sus observaciones en los convenios que implicaban una financiación.

Entendemos, por tanto, que el convenio de 1998, en principio, perdió su vigencia el 2 de octubre de 2020.

Esto, no obstante, entendemos que hay que plantearse si la DA 8 de la Ley 40/2015 **habilita la posibilidad** de, cuando estemos ante un convenio en el que no se previó una duración determinada o se previó una prórroga tácita indefinida, llevarse a cabo una **adaptación de forma expresa** o si se ha suprimido la posibilidad de llevar a cabo esta adaptación por operar la misma de forma automática.

Entendemos desde la Abogacía General de la Generalitat **que podría llevarse a cabo esta adaptación,** pero que la misma debió de hacerse en el plazo establecido en el primer párrafo de la DA 8 de la ley 40/2015. Es decir, consideramos que la adaptación automática no impide que pueda hacerse una expresa. Esta posibilidad permitiría que los convenios del párrafo segundo de la DA 8.1 citada, para los que la normativa ha previsto un plazo superior a 4 años, pudieran adaptarse a ese plazo y permitiría que estos convenios también pudieran gozar de la prórroga que prevé la Ley 40/2015, pero consideramos que esa adaptación debe hacerse de forma expresa y en el plazo establecido para ello, es decir, antes del 2 de octubre de 2019.

Este criterio se ha sostenido por varios autores que consideran que la DA 8ª, apartado 1º de la Ley 40/2015 contiende **dos reglas secuenciales** relativas a la adaptación de los convenios: una regla general de adaptación, aplicable a "todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública"; y una excepción solo aplicable de forma automática a determinados tipos de convenios que son los "que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de entrada en vigor de esta Ley".

Y precisamente el debate doctrinal recae sobre si estamos ante dos reglas diferentes y que se aplican de forma separada o si la segunda se aplica solo cuando no se haya hecho en plazo la adaptación requerida en el párrafo primero.

En el presente caso, consideramos, que salvo que se hubiera adaptado de forma expresa a la Ley 40/2015 el convenio de 1998, con sus adendas, antes del 2 de octubre de 2019, el plazo de duración del convenio habrá expirado.

Ignoramos si se adaptó o no el convenio y recordamos que esa adaptación debe hacerse expresamente y no consta en el expediente que se haya hecho.

Al respecto, la DA 3 de la Ley 2/1992 (que fue **introducida** por Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021) reguló el plazo de duración de determinados convenios permitiendo que el plazo de determinados convenios fuera superior a 4 años, en concreto, pudiera ser de hasta 25 años.

En efecto, esta DA 3ª de la Ley 2/1992 establece: *"Los convenios, entendidos como los instrumentos de formalización de la actividad convencional de la Generalitat con otras administraciones que tengan por objeto la* **amortización de infraestructuras hidráulicas** *relacionadas con el objeto de esta Ley, así como aquellos cuyo* **objeto sea el abastecimiento o la reutilización de las aguas***; podrán prever un plazo determinado de duración superior a cuatro."*

Al respecto, ignoramos si se ha suscrito un nuevo convenio de financiación y, en caso de no haberse hecho, desde la Abogacía General de la Generalitat, se recomienda que se analice qué convenios han quedado legalmente caducados y se vuelva a convenir para determinar los parámetros en los que se llevará a cabo la financiación de las instalaciones a las que se refiere la Ley 2/1992 a cargo del canon de saneamiento.

SEGUNDA: LEGISLACIÓN APLICABLE

.- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

.- Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales de la Comunitat Valenciana.

.- Decreto 266/1994, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que aprueba el Reglamento sobre el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento.

.- Decreto-ley 6/2022, de 8 de julio, de medidas extraordinarias para el apoyo económico a los contribuyentes del canon de saneamiento para hacer frente al impacto de la inflación en la economía de las familias y las empresas.

.- Decreto-ley 11/2023, de 29 de septiembre, del Consell, para minimización del impacto sobre las familias y empresas del pago del canon de saneamiento aplazado por el Decreto ley 6/2022, de 8 de julio, y por el Decreto ley 19/2022, de 30 de diciembre, del Consell

.- Decreto 197/2003, de 3 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el II Plan director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana.

TERCERA: SOBRE EL CANON DE SANEAMIENTO

La pregunta planteada versa sobre si puede financiarse la actuación citada con cargo al canon de saneamiento.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que el canon de saneamiento es un recurso tributario de la hacienda pública de la Generalitat, cuyo hecho imponible está constituido por la producción de aguas residuales, manifestada a través del consumo medido o estimado de aguas de cualquier procedencia, que pagan los ciudadanos a través del recibo del agua y que gestiona la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunitat Valenciana (EPSAR)

Este canon de saneamiento está regulado en los art 20 a 27 de la Ley 2/1992, siendo esencial el carácter finalista de este canon.

Este carácter finalista está previsto en el art 20 de la Ley 2/1992 y concretada esa finalidad, es decir, los gastos que deben cubrirse con ese impuesto en el art 2 del Decreto 166/1994.

En efecto, el art 20 de la Ley 2/1992 obliga a destinar la recaudación del canon de saneamiento a la **realización de los fines** recogidos en la Ley 2/1992 y el art 2 del Decreto 166/1994 expresamente indica que el canon de saneamiento se destinará a la financiación de los gastos de gestión y explotación de las **instalaciones de evacuación, tratamiento y depuración de aguas** a que se refiere la Ley de la Generalitat Valenciana 2/1992, de 26 de marzo, así como, en su caso, de las obras de construcción de las mismas.

Estamos, por tanto, ante un tributo de carácter ambiental y finalista que debe garantizar la correcta explotación y conservación de las instalaciones públicas de depuración de aguas residuales y su recaudación solamente puede ser dedicada a ello.

Por lo que los requisitos que deben concurrir para que un gasto pueda ser financiado por el canon de saneamiento previsto en la Ley 2/1992 son:

.- Que estemos ante gastos de gestión y explotación y, en su caso, de construcción.

.- Que estemos ante **instalaciones de evacuación, tratamiento y depuración de aguas previstas en la Ley 2/1992**

Sobre el cumplimiento de estos requisitos entendemos que la planta de compostaje de Calles es una de las instalaciones a las que se refiere la Ley 2/1992 siempre que efectivamente sea de titularidad pública.

En este sentido, aunque las instalaciones a las que se refería en un primer momento dicha ley eran principalmente las estaciones depuradoras de aguas residuales(EDAR), luego se extendió también a otros tipos de instalaciones.

En efecto, estas instalaciones son las previstas en el **art 1** de la Ley 2/1992, en concreto:

.- las **instalaciones públicas** de abastecimiento en alta, evacuación, tratamiento, depuración y reutilización de aguas residuales procedentes de las

redes de alcantarillado de titularidad local y, en su caso, de depósitos anti-desbordamiento de sistemas unitarios.

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

La planta de compostaje de Calles es una planta de tratamiento de fangos que entendemos incluida entre las instalaciones e infraestructuras financiadas con cargo al canon de saneamiento citado **siempre que dicha planta sea efectivamente de titularidad pública**.

Sobre este extremo queremos resaltar que en el convenio de financiación antes citado se decía expresamente que la planta de compostaje de Calles era de titularidad de la Diputación Provincial de Valencia, sin embargo, las diligencias preprocésales penales nº 3/23 que obran en el expediente sostienen que la planta de compostaje es de titularidad privada.

Sobre la inclusión de plantas de fangos entre las instalaciones de la Ley 2/1992 recordamos que el II Plan director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana prevé como uno de los objetivos en los que hay que seguir incidiendo el de implantar un sistema de gestión y explotación de las infraestructuras y sistemas de tratamiento, postratamiento y disposición de fangos de depuración, de acuerdo con lo previsto en el Plan Nacional de Lodos de Depuradora

A esto efectos, el II Plan director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana establece que la gestión de los fangos de depuración forma parte de la propia gestión del saneamiento y depuración de aguas y su

finalidad es regular el direccionamiento y transferencia del fango entre los agentes responsables de la gestión y control.

Respecto el requisito relativo a que estemos ante gastos de gestión y explotación y, en su caso, de construcción, entendemos que los costes a los que se refiere la consulta son relativos a mantenimiento, mejora y reparación de la instalación y que esos costes de mantenimiento y mejora se incluirían también entre los costes de gestión, explotación y construcción dado que el propio plan incluye los gastos de mantenimiento y mejora de las instalaciones. En efecto, este plan establece: " *El I Plan director de Saneamiento y Depuración, contemplaba no solo las actuaciones para la rehabilitación, mejoras o construcción de plantas depuradoras, sino también los colectores generales en núcleos urbanos con el fin de adecuar las redes existentes. La inversión inicialmente prevista en el I Plan director para el total de las actuaciones programadas ascendía a 646,1 millones de euros. Sin embargo, a fin de obtener la máxima extensión en la prestación del servicio,* **se han acometido de manera adicional actuaciones complementarias** *sobre pequeños municipios y, sobre todo,* **intervenciones de mejora y acondicionamiento de instalaciones existentes** *que han supuesto un notable incremento de esta cantidad inicialmente prevista, hasta alcanzar la cifra de 811,8 millones de euros, considerando las actuaciones programadas que no se hallarán finalizadas hasta el año 2002."*

Asimismo, el punto 29, apartado 6.4 del II Plan citado relativo a las instalaciones de fangos de depuradoras establece: *"Los costes de inversión de las infraestructuras de postratamiento de fangos serán financiados con cargo a los presupuestos de la Generalitat Valenciana, con la participación del resto de administraciones competentes.* **La explotación y mantenimiento de los sistemas de tratamiento se efectuará con cargo al canon del saneamiento regulado en la Ley 2/1992 de la Generalitat Valenciana."**

Por lo que consideramos que puede financiarse con cargo al canon de saneamiento estos costes.

Por último, dado que la pregunta versa sobre la posibilidad de costear determinados gastos a cargo del canon de saneamiento, recordamos que con arreglo al **art 27.3** de la Ley 2/1992 corresponde, en todo caso, a la Intervención de la Generalitat Valenciana la fiscalización de la gestión del canon de saneamiento, en la forma establecida reglamentariamente.

CUARTA: SOBRE LA PUBLICIDAD DEL PRESENTE INFORME

A la duda planteada, por parte de Subsecretaría se añade en su solicitud de informe una consulta sobre la obligación de publicar el presente informe, conforme

al artículo 16 de la Ley 1/2022, de 13 de abril de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

Este precepto determina la información de relevancia jurídica que deben publicar las administraciones públicas especificadas en la misma encontrándose entre dicha información las memorias, informes y dictámenes que conforman el expediente de elaboración de las normas.

Y el **art 16.2** de la Ley 1/2022 establece: " *Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas:*

a) Aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo.

b) El informe de participación de los grupos de interés en los procesos de elaboración de normas, cuando exista, a fin de determinar su huella normativa, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa que regula la actividad de los grupos de interés."

En el presente caso nuestro informe no es preceptivo por lo que no estaría este informe dentro de la documentación a la que se refiere el art 16.1 de la Ley 1/2022. Y entendemos que, al llevarse en el presente informe una interpretación de la norma, sería preceptiva su publicación.

Por otro lado, la disposición final segunda de la Ley 1/2022, en su apartado segundo, señala que:" *Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley."*

Y el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone que: "*Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b)."*

Por lo que no apreciando la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la Ley 19/2013, reiteramos que el presente informe jurídico debe ser objeto de publicidad activa.

Es cuanto se tiene que informar

Vº Bº Abogado Coordinador

Abogada de la Generalitat