

**Informe 27/02, de 23 de octubre de 2002. "Consulta sobre la naturaleza jurídica del contrato que tiene por objeto la actividad de depuración de aguas residuales".**

Clasificación de los informes: 2.1.2. Calificación y régimen jurídico de los contratos. Objeto de los contratos. Contratos de gestión de servicios públicos.

## **ANTECEDENTES.**

Por el Presidente del Consorcio para el abastecimiento de agua y saneamiento en la zona central de Asturias se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

*"1. El Consorcio para el abastecimiento de agua y saneamiento en la zona central de Asturias que presido es una entidad pública de carácter local constituida en el año 1967, al amparo de lo previsto en los artículos 37 al 40 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1955.*

*Inicialmente estuvo integrado por la Diputación Provincial de Oviedo, la Confederación Hidrográfica del Norte y trece Concejos (Municipios) de la zona central de Asturias. Al constituirse la Comunidad Autónoma Principado de Asturias, asumió en el Consorcio la posición de la extinta Diputación Provincial de Oviedo y, posteriormente, se han incorporado al mismo cinco Concejos mas de la zona central de Asturias.*

*El Consorcio tiene como finalidad genérica la de contribuir a la solución de las necesidades de abastecimiento de agua y saneamiento de la zona de Asturias que comprende los términos municipales de los Concejos que lo integran. Se rige por sus propios Estatutos y, en lo no previsto en los mismos, por la legislación reguladora del Régimen Local, por lo que en concreto, en materia de contratación administrativa, se rige por la legislación de contratos de las Administraciones públicas.*

*2. Al Consorcio le ha sido encomendada recientemente por el Principado de Asturias la gestión de la explotación de diversos sistemas e instalaciones de depuración de aguas residuales de carácter supra-municipal teniendo el propósito de utilizar para la gestión de estos servicios, al amparo de lo previsto en el apartado 5 del artículo 110 del Texto refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local ( aprobado por Real decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril) una de las formas de gestión indirecta -gestión interesada o concesión- enumeradas en el apartado 4 del artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen local, coincidentes básicamente con las modalidades de contratación*

reguladas en el artículo 156 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de Junio.

3. De acuerdo con la legislación de Régimen Local, el abastecimiento y la depuración de aguas residuales tienen el carácter de servicios que, incluso, son calificados de esenciales (art. 86.3 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local). A su vez, la legislación autonómica -Ley del Principado de Asturias 1/1994, de 21 de Febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias- incluye dentro del saneamiento los servicios de alcantariado y de depuración (art. 1º, apartado 3), comprendiendo este el transporte de aguas residuales a través de colectores interceptores generales, la depuración y el vertido final a los medios receptores.

4. La gestión de la explotación de los sistemas e instalaciones de depuración de aguas residuales que ha sido encomendada por el Principado de Asturias al Consorcio se corresponde íntegramente con las funciones que comprende la prestación del servicio de depuración de aguas residuales, conforme a la definición de la Ley últimamente citada y en principio, en defecto de mayores precisiones en la legislación vigente de Régimen Local, se considera que el Consorcio podría utilizar cualesquiera de las formas previstas en el artículo 85 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

No obstante lo anterior, la lectura detenida de los artículos que integran el Título II del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en los que se regula el contrato de gestión de servicios públicos, plantea la duda sobre la posibilidad de utilizar una forma de gestión indirecta para la prestación por el Consorcio del servicio de depuración, toda vez que dicha Ley parece referirse a un concepto estricto o restrictivo de servicio público en el que solo estarían comprendidos aquellos que impliquen prestaciones singulares y directas a los ciudadanos que por ello abonarán la correspondiente tarifa y no otros muchos que comúnmente tienen la consideración de servicios públicos pero carecen de la singularidad apuntada (por ejemplo, limpieza viaria, protección civil, tratamiento de residuos, protección del medio ambiente, parques públicos, etc.).

5. Por otra parte, los contratos a celebrar por el Consorcio para la gestión de los sistemas e instalaciones de depuración que le ha sido encomendada, se considera que no tienen encaje dentro de la categoría de contratos de servicios, toda vez que las funciones de explotación de dichos sistemas e instalaciones- que se pretende sean ejercidas por empresas contratistas exceden de las propias de conservación y mantenimiento integral de estaciones depuradoras (art. 37.1, Grupo O, Subgrupo 4, del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de Octubre), ya que no sólo habrán de conservar y mantener integralmente las instalaciones, sino también explotárlas, término que comprende el compromiso de conseguir su

*eficaz funcionamiento de modo que los parámetros de control del efluente saliente de las estaciones depuradoras se ajusten a las especificaciones contenidas en las bases de diseño de su construcción, recogidas en los respectivos proyectos técnicos, de acuerdo con los objetivos de calidad de los efluentes que para cada una de las estaciones depuradoras de aguas residuales establezca la Junta de Saneamiento.*

*Consulta:*

*A la vista de los antecedentes y consideraciones expuestas y al amparo de lo previsto en el artículo 17 de Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se solicita el parecer de ese órgano consultivo sobre:*

*a) Si cabe considerar al servicio de depuración de aguas residuales, dentro de los servicios a que se refiere el Título II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*

*b) b) En caso de respuesta negativa, calificar dentro de que tipo de contratos habrían de encuadrarse los que vaya a celebrar el Consorcio para la explotación de los sistemas e instalaciones depuración de aguas residuales."*

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS.**

1. Aunque en el escrito de consulta se realizan diversas consideraciones sobre la composición del Consorcio para el abastecimiento de agua y saneamiento en la zona central de Asturias, su finalidad, régimen jurídico de la contratación, formas de gestión de servicios, etc..... las cuestiones expresamente planteadas son las si cabe considerar al servicio de depuración de aguas residuales, dentro de los servicios a que se refiere el Título II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, en caso de respuesta negativa, calificar dentro de que tipos de contratos habrían de encuadrarse los que vaya a celebrar el Consorcio.

2. Siguiendo la misma sistemática de los argumentos utilizados en el escrito de consulta procede examinar, en primer lugar, si los contratos para la depuración de aguas residuales revisten las características propias de los contratos de gestión de servicios públicos, regulados en el Libro II, Título II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La solución afirmativa, a juicio de esta Junta, no ofrece dudas puesto que el artículo 154.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas caracteriza a estos contratos como aquellos mediante los que las Administraciones Públicas encomiendan a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público.

Aunque en ocasiones puede ser dificultosa la diferenciación entre contratos de gestión de servicios públicos regulados en el Título II del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y los propios contratos de servicios, regulados en el Título IV del mismo Libro, en el presente supuesto puede afirmarse que la depuración de aguas residuales constituye una actividad de servicio público de conformidad con lo dispuesto en la legislación de Régimen Local y en la legislación específica sobre la materia promulgadas por la Comunidad Autónoma de Asturias. El artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local en su apartado e) menciona expresamente el tratamiento de aguas residuales como una de las materias en la que el Municipio ejercerá necesariamente sus competencias y en el artículo 86.3 reserva a favor de las Entidades Locales las actividades o servicios esenciales que enumera entre las que expresamente menciona los de abastecimiento y depuración de aguas. Por otra parte, la Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas en el Principado de Asturias declara en su artículo 1 que su objeto es la regulación de los aspectos esenciales de las funciones que en materia de agua y saneamiento correspondan al Principado de Asturias y a los Concejos de la Comunidad Autónoma; que el saneamiento incluye los servicios del alcantarillado y depuración, y que la depuración comprende el transporte, depuración y vertido final a los medios receptores.

El examen conjunto de los preceptos reseñados no puede conducir a conclusión distinta a la de que los contratos para la depuración de aguas residuales son contratos de gestión de servicios públicos que se regulan y adjudican por las normas del Título II, del Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En tal sentido concurren en el mismo los requisitos que para la calificación del contrato como gestión de servicio público exige el artículo 155.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas cuando indica que "antes de proceder a la contratación de un servicio público debería haberse determinado su régimen jurídico básico, que atribuya las competencias administrativas que determine el alcance de las prestaciones a favor de los administrados que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma".

3. La conclusión sentada permitiría finalizar el presente informe. No obstante como en el escrito de consulta se realizan ciertas consideraciones sobre la posible calificación de estos contratos como contratos de servicios, si bien para descartarla, conviene concluir con la afirmación de que esta Junta comparte los criterios expuestos en el escrito de consulta de que la actividad comprendida en la depuración de aguas residuales no puede quedar incluida en el grupo O, Subgrupo 4 de los establecidos en el artículo 37.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, puesto que dicho subgrupo se refiere a la conservación y mantenimiento integral de estaciones depuradoras incluyendo su maquinaria e instalaciones como aclara el Anexo II del Reglamento, actividad más restringida que la genérica a que se refiere el presente informe de depuración de aguas residuales.

## **CONCLUSIÓN.**

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la contratación del servicio de depuración de aguas residuales encaja en el concepto de contrato de gestión de servicio público regulado en el Título I, Libro II, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, haciendo ociosa tal conclusión el examen de otros tipos contractuales en los pudiera tener encaje.