



CÁMARA DE  
COMPTOS DE  
NAVARRA  
NAFARROAKO  
KONTUEN  
GANBERA

---

*MANCOMUNIDAD DE MAIRAGA: INFORME JURÍDICO  
SOBRE LA LEGALIDAD DEL ACUERDO DE LA ASAMBLEA  
RELATIVO AL ABASTECIMIENTO EN ALTA (OCTUBRE  
2016).*

---

13 de noviembre de 2017



Con fecha 23 de octubre de 2017, se recibe en esta Asesoría Jurídica petición de informe jurídico firmado por la auditora Karen Moreno Orduña, en relación con la realización, a petición parlamentaria, del informe de fiscalización sobre la decisión tomada por la Asamblea General de la Mancomunidad de Mairaga en relación con tres alternativas para el Sistema de Autoabastecimiento de Agua en Alta, en concreto, solicita la emisión de un informe sobre el carácter imperativo o no del Plan Director de Abastecimiento de Agua del Gobierno de Navarra, así como la competencia de la Asamblea General para tomar este tipo de decisiones. Atendiendo a la petición realizada, el letrado que suscribe emite el siguiente,

## INFORME

### I. Antecedentes

En la petición de informe jurídico realizado por la auditora se citan los antecedentes más relevantes sobre la decisión adoptada por la Mancomunidad de Mairaga que, sin ánimo de ser exhaustivos, serían los siguientes: a) aprobación en 1989, por el Gobierno de Navarra, del Plan Director de Abastecimiento de Agua por el Gobierno de Navarra; b) Orden Foral 289/2006 del Consejero de Administración Local que inicia el procedimiento de modificación del Plan Director para las zonas de Mairaga, Bajo Aragón y Arga, c) informe técnico de 2007 que analizaba las alternativas existentes para cumplir con la modificación propuesta del plan director; d) Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el periodo 2009-2012; e) Asamblea General de la Mancomunidad, de junio de 2012, que acuerda modificar el orden de ejecución de las inversiones, priorizando la ejecución de la Estación de Tratamiento de Agua Potable de La Pedrera frente a los tramos de conducción general hasta los municipios; f) en 2016 la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) comunica a la Mancomunidad la necesidad de repercutir los costes que genera la gestión del embalse de Mairaga por parte de la CHE a los usuarios con un gasto anual de 113.000 euros; g) informe, de julio de 2016, del ingeniero jefe del área técnica de la Mancomunidad en el que describe tres posibles alternativas al abastecimiento de la zona Norte de la Mancomunidad; h) informe, del 11 de octubre de 2016, del área técnica que concluye que, la alternativa técnico-económica más idónea es la opción propuesta por el Plan Director; i) informe del interventor de la mancomunidad, de 11 de octubre de 2016, en el que se decanta por la misma opción que el jefe del área técnica, aludiendo además al necesario cumplimiento de lo establecido en el Plan Director por tener carácter imperativo; j) el 19 de octubre de 2016 la Asamblea General de la mancomunidad acuerda, en relación a las tres posibles alternativas al abastecimiento de la zona Norte de la Mancomunidad planteadas por el área técnica, proceder a la elección del abastecimiento tradicional con reserva de la Pedrera; k) el 26 de octubre de 2016, el interventor emite informe de reparo en contra del citado acuerdo de la Asamblea General.



## II. Consideraciones jurídicas.

### **PRIMERA. Sobre el carácter imperativo o no del Plan Director de Abastecimiento de Agua del Gobierno de Navarra.**

#### **a) Breve historia de los Planes Trienales de infraestructuras locales**

Tal y como se reitera en las diversas Leyes Forales que vienen regulando los planes de infraestructuras locales, la elaboración de los planes directores surge dentro de la necesidad de asegurar la coherencia de las Administraciones locales en materias que, como el abastecimiento de agua, el saneamiento de ríos y depuración de aguas residuales, y la recogida y tratamiento de residuos urbanos y específicos, exigen una coordinación de competencias por trascender el interés propio de las entidades locales y concurrir, en lo que a competencias se refiere, con aquellas de la Administración de la Comunidad Foral relativas a la ordenación del territorio y del medio ambiente.

Estos planes de infraestructuras locales nacen a partir del artículo 37 de la Ley Foral 3/1988, de 12 de mayo, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1988, que dispuso la remisión al Parlamento de Navarra, dentro de los cinco meses siguientes a la entrada en vigor de dicha ley, de un proyecto de plan trienal relativo a las inversiones en las infraestructuras locales de abastecimiento y saneamiento, depuración y residuos sólidos urbanos. Dicho plan, elaborado en el marco de los correspondientes planes directores, debe contener la propuesta de priorización, financiación, modo y procedimiento de gestión administrativa de las inversiones.

Lo que pretendía dicha norma es sustituir la técnica de planificación anual de inversiones utilizada hasta entonces, por planes plurianuales que dieran lugar a una planificación más racional y completa de las necesidades a cubrir, selección de obras, periodificación en su ejecución y previsión de una financiación adecuada y suficiente.

La Ley Foral 9/1988, de 29 de diciembre, reguladora del Plan Trienal de Infraestructuras Locales, vino a recoger el contenido de aquel mandato legislativo dotando de rango normativo suficiente aquellos criterios de selección, financiación y gestión de las infraestructuras locales, cuyo establecimiento, mejora y conservación para la dotación de servicios públicos, supone una gran parte de la actividad de las entidades locales. Por ello esta ley foral tiene como objetivo fundamental y prioritario ser un instrumento planificador en materia económica al contener, con carácter imperativo, los criterios de distribución, durante el siguiente trienio, de la participación de las entidades locales en las transferencias de capital consignadas en los presupuestos generales de Navarra para las mismas.

Tal y como se señala en la exposición de motivos de esta Ley Foral 9/1988, *“los planes directores surgen como una necesidad de asegurar la coherencia en la actuación de las diversas administraciones públicas de Navarra, permitiendo al mismo tiempo ejercer las facultades de*



*coordinación de los servicios de las entidades locales para la garantía de la prestación integral y adecuada de los mismos.*

*Este plan trienal, tanto en la vertiente de los planes directores como en la de las obras de infraestructura programadas por las entidades locales, es el inicio de una planificación a un horizonte temporal más amplio que permita cubrir el déficit de infraestructuras locales básicas existentes y permita, a su vez, la planificación económica y financiera de las entidades locales. Asimismo los planes directores alcanzan un amplio contenido planificador por ser un importante medio de ordenación territorial mediante la adecuación de soluciones para aquellas infraestructuras de carácter supralocal que requieren una sistemática técnica unificada.*

*Siendo la planificación de las infraestructuras locales de común interés para la administración de la comunidad foral y para la administración local de navarra, queda diseñado en esta ley foral un modelo de coordinación por el cual la planificación de las infraestructuras de programación local se efectuara de conformidad con los criterios de selección y priorización en ella contenidos, correspondiendo al Gobierno de Navarra la elaboración, programación y aprobación de los planes directores con la participación de las entidades locales”.*

Esta Ley Foral 9/1988 dedica su art. 2 a los Planes Directores, con la siguiente redacción, “1. A fin de asegurar la debida coordinación en la actuación de las entidades locales de navarra se declaran de interés comunitario y, en consecuencia, supralocal, las siguientes funciones y actividades de los ayuntamientos y concejos: A) abastecimiento de agua en alta incluida en el plan director. B) saneamiento y depuración de ríos. C) recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.

2. El Gobierno de Navarra coordinara la actividad de las entidades locales en las expresadas materias mediante la elaboración y aprobación de los correspondientes planes directores, que tendrán carácter imperativo y estarán sujetos a las condiciones y límites previstos en esta ley foral.

3. El Plan Director de abastecimiento en alta incluirá los recursos a utilizar y su distribución, las obras de captación y regulación de agua, las conducciones, los depósitos y las instalaciones de tratamiento o potabilización. Los correspondientes planes de desarrollo del mismo establecerán, en su caso, las zonas de actuación que agrupen a los distintos municipios y las soluciones técnicas a adoptar en cada caso...”

Es decir, la elaboración de los planes directores surge en el año 1988 dentro de la necesidad de asegurar la coherencia de las Administraciones locales en materias que, como el abastecimiento de agua, el saneamiento de ríos y depuración de aguas residuales, y la recogida y tratamiento de residuos urbanos y específicos, exigen una coordinación de competencias por trascender el interés propio de las entidades locales y concurrir las competencias municipales en la prestación de estos servicios con las competencias de la Administración de la Comunidad Foral relativas a la ordenación del territorio y del medio ambiente.



Los planes directores son instrumentos de planificación a largo plazo cuya finalidad es la adecuación de soluciones para aquellas infraestructuras de carácter supralocal que requieren una sistemática técnica unificada, coordinan la planificación y programación de las obras necesarias para asegurar la prestación de servicios o infraestructuras de proyección supralocal en un horizonte temporal amplio.

La elaboración y aprobación de los planes directores, en las materias citadas, corresponde al Gobierno de Navarra, y, mediante lo expresado en dichos planes directores, el Gobierno de Navarra debe coordinar la actividad de las entidades locales en las expresadas materias.

En consecuencia, se asigna al Gobierno de Navarra esta tarea de coordinación, que asume un poder de dirección sobre la actividad de las entidades locales incluidas o afectadas por los citados planes directores. Esa coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las entidades locales coordinadas, aunque no entraña la supresión de esas competencias y, como tal límite, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley (STC 27/1987, de 27 de febrero).

Posteriormente el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral de la Administración Local de Navarra (1990) y la Ley Foral de Haciendas Locales (1995) que constituyen el marco normativo básico a partir del cual se han seguido aprobando los planes de infraestructuras locales, con similar redacción y alcance en lo que afecta a los planes directores, como instrumentos de coordinación de la actividad de las entidades locales en las materias contempladas en dichos planes.

#### **b) Marco normativo regulador de los planes de infraestructuras locales.**

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante LFAL), establece en su art. 61, apartados 1 y 2 como instrumento de cooperación económica entre el Gobierno de Navarra y las entidades locales los planes de inversión, con la siguiente redacción:

*“1. Como instrumento de cooperación económica con las entidades locales, el Gobierno de Navarra, en el marco de la correspondiente Ley Foral habilitadora, establecerá Planes de inversión que tendrán como finalidad principal garantizar la cobertura en todo el ámbito de la Comunidad Foral de los servicios municipales obligatorios.*

*Este Plan podrá ser financiado por las entidades interesadas, por las aportaciones del Gobierno de Navarra y por aquellas otras que legalmente procedan.*

*2. Las directrices generales del Plan, así como las líneas de programación y planificación corresponderán al Gobierno de Navarra, previa audiencia de la Comisión Foral de Régimen Local”.*

Por su parte, la Ley Foral 2/1995 de 10 de marzo, por la que se regulan las Haciendas Locales



prevé en su art. 123, apartado 4, que las correspondientes Leyes Forales habilitadoras de los Planes de Inversiones serán el instrumento de distribución del importe previsto para transferencias de capital en las Leyes Forales de Presupuestos Generales, como forma de participación de las entidades locales en los tributos de la Hacienda Pública de Navarra.

En consecuencia, el art. 61 de la LFAL, regula como instrumento de cooperación económica entre las entidades locales y el Gobierno de Navarra los Planes de inversión que tendrán como finalidad principal garantizar la cobertura en todo el ámbito de la Comunidad Foral de los servicios municipales obligatorios y que se aprobarán mediante Ley Foral. Sin embargo, hay que señalar, que más que un instrumento de cooperación económica, el art. 61 de la LFAL configura los planes de inversión como un instrumento de coordinación, dado que no se establece el carácter voluntario de esta participación, la planificación tiene carácter obligatorio, ya que no se trata de un acuerdo entre las partes, y, además, de dicha planificación se derivarán directrices de carácter obligatorio para los entes locales.

Respecto al contenido del Plan, señala el apartado 2 del art. 61 de la LFAL que el mismo contendrá cuando menos unas directrices generales, así como las líneas de programación y planificación, las cuales serán, si no se establece otra cosa, de carácter vinculante para las entidades locales. Por ello, nos encontramos, en realidad ante una fórmula de coordinación, en la que se concede una posición preponderante al Gobierno de Navarra sobre las entidades locales. Una vez aprobado el plan, el mismo será vinculante para el Gobierno de Navarra y para las entidades locales, y ambas Administraciones estarán obligadas a cumplirlo respetando los principios establecidos en la Ley Foral que habilite la realización de estos planes de inversión.

La LFAL menciona en su art. 1 el principio de coordinación en la gestión de los intereses públicos como uno de los principios conforme a los cuales la Comunidad Foral de Navarra organiza su Administración Local. Igualmente, en el art. 58, dentro del título dedicado a las relaciones interadministrativas, establece que, las relaciones entre la Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales de Navarra deberán estar basadas en los principios de coordinación, cooperación, asistencia, y en el de información mutua, con respeto a los ámbitos competenciales respectivos. No contiene la LFAL mayor desarrollo de este principio, a salvo, de la facultad del Gobierno de Navarra para recabar y obtener información concreta sobre la actividad de las entidades locales prevista en el art. 60.1 (LFAL).

Por su parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) dispone en su art. 10.2 la procedencia de la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, *“cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas”*, con el límite previsto en el art. 10.4 de la LBRL, de que las funciones de coordinación deben ser compatibles con la autonomía de las Entidades Locales.

Para estos casos, contemplados en el art. 10.2 de la LBRL, de actividades o de servicios locales





que trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades o sean concurrentes o complementarios de los de éstas, prevé el art. 59 de la LBRL que la coordinación puede alcanzarse mediante leyes estatales o forales que podrán atribuir, respectivamente, al Gobierno de la Nación, o al Gobierno de Navarra, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local. La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente (art. 59.1 LBRL). En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o el Parlamento de Navarra (art. 59.2 LBRL).

### **c) Análisis del Plan Director de Abastecimiento de Agua del Gobierno de Navarra**

Mediante, Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 9 de febrero de 1989, se aprobó el Plan Director de abastecimiento de aguas de conformidad con lo establecido en el art. 37 de la Ley Foral 3/1988, de 12 de mayo, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1988.

El Plan Director de abastecimiento de agua en alta para las zonas nº 14 “Mairaga” y nº 15 “Bajo Arga y Aragón” se modificó mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 22 de mayo de 2006, conforme a la solución descrita en el expediente que acompaña al citado Acuerdo.

El citado Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 22 de mayo de 2006, motiva la modificación del Plan Director de abastecimiento de agua en alta para las zonas nº 14 “Mairaga” y nº 15 “Bajo Arga y Aragón”, en las deficiencias existentes puestas de relieve en el informe elaborado por los servicios técnicos del Departamento de Administración Local, por lo que se considera necesaria dicha modificación, dando una nueva solución para dichas zonas.

El informe técnico de los servicios técnicos del Departamento de Administración Local, que motiva la modificación del Plan Director, está fechado en febrero de 2006 y describe la situación del abastecimiento de las citadas zonas a dicha fecha, la problemática existente y la solución propuesta a dicha problemática.

La solución que se entiende más adecuada se puede resumir en lo siguiente: a) captación de agua en el Canal de Navarra en las proximidades del depósito de la Pedrera; b) construcción por fases de una Estación de Tratamiento de agua potable (ETAP), con su correspondiente depósito general de agua tratada; c) bombeo desde este depósito hasta el depósito de la Pedrera y abastecimiento desde el mismo a todas las zonas de la Mancomunidad de Mairaga.

Esta solución conlleva, además de realizar las infraestructuras citadas, tener que ejecutar diversos tramos de conducción en la zona sur de la Mancomunidad, y el coste estimado para la ejecución de esta solución asciende a 34,2 millones de euros. Contiene dicho informe una importante aclaración a la solución propuesta: *“si bien está claro que la solución definitiva para las Zonas de*



*Estudio en cuestión, es la hasta aquí definida, por lo que todas las actuaciones a realizar deben ir encaminadas hacia ese objetivo, también es cierto que además del costo de inversión tan elevado de la misma, existen incertidumbres e incógnitas en la actualidad que dificultan la definición concreta del calendario de dichas actuaciones (...) aconsejan realizar un estudio más pormenorizado de ejecución de la solución definitiva por fases recurriendo incluso a abastecimientos transitorios para cubrir déficits de caudal eventuales”.*

En consecuencia, la modificación del Plan Director de abastecimiento de agua en alta para dichas zonas, prevé el abastecimiento futuro de todas ellas desde la captación de agua del Canal de Navarra en las proximidades del depósito de la Pedrera, previo su tratamiento en la ETAP que se construya, y posterior bombeo desde este depósito hasta el depósito de la Pedrera, que deberá servir para abastecer a todas las zonas de la Mancomunidad de Mairaga; sujeto todo ello, a la previa realización de cuantiosas inversiones y, a incertidumbres e incógnitas que dificultan la definición concreta del calendario de realización de las actuaciones necesarias que permitan poner en marcha la solución definitiva para estas zonas que se aprueba en esta modificación del Plan Director.

Posteriormente, en 2007, el Departamento de Administración Local encargó a la empresa “LKS Ingeniería” la redacción de la “Actualización del estudio de abastecimiento de agua en alta de la zona nº14 Mancomunidad de Mairaga”.

El estudio llevado a cabo por la citada empresa y, al parecer asumido por el Departamento de Administración Local como actualización del Plan Director, procede a determinar la situación de cada localidad en cuanto a Abastecimiento de agua potable y su perspectiva de futuro con base a los recursos utilizados y a los recursos presuntamente utilizables. Define una serie de alternativas y las valora, obteniendo una solución general, con un aprovechamiento máximo de los recursos disponibles y que ofrezca garantía de cantidad y calidad de agua. Finalmente, a través de un estudio de la evolución de las demandas, define las fases de ejecución necesarias para llevar a cabo la solución general propuesta.

En concreto, este estudio, plantea dos alternativas, que tomando agua en distintos puntos del Canal de Navarra conectan en otros tantos con las instalaciones de abastecimiento existentes de la Mancomunidad de Mairaga; y concluye que, la alternativa de abastecimiento desde el Canal de Navarra en Tafalla es más ventajosa que la opción de toma del agua en Tiebas.

Respecto a la zona Mairaga Norte señala el estudio, que en un futuro, cuando esté en funcionamiento la nueva planta potabilizadora de Tafalla, se abandonará la planta actual de Mairaga dando un servicio total desde Tafalla. Esto implicará que la zona norte de Tafalla se suministrará desde el depósito de la Pedrera mediante un bombeo de 8 h. al depósito de la ETAP actual.

A continuación el estudio define las fases de ejecución de todas las infraestructuras necesarias para la puesta en servicio de la solución seleccionada.





La cronología de la actuación por fases, la realiza el estudio, teniendo en cuenta las previsiones de inversión del departamento de Administración Local y de la Mancomunidad de Mairaga para los próximos años, y dichas fases se ajustan a los planes de inversiones para este tipo de infraestructuras, que se realizan cada cuatro años.

De esta manera, se ha estimado la ejecución de la solución adoptada para un período de tiempo de 12 años divididos en tres fases consecutivas. Prevé el estudio que, al finalizar la ejecución de los tramos planteados en la fase 3, en el año 2017, con la nueva ETAP de Tafalla en marcha y el suministro desde el Canal de Navarra, queda asegurado el suministro de agua a todos los municipios incluidos en el ámbito de actuación de la Mancomunidad.

Señala el estudio que, en la tercera fase de ejecución de la solución adoptada, a finalizar en 2017, se acomete la toma del Canal de Navarra, se construye la E.T.A.P. de Tafalla y se completa la red prevista en la solución propuesta, que incluye diversos tramos de conducciones.

Se prevé que, en esta fase 3 (2017), además de las obras de toma del canal, estación de tratamiento y bombeo, y equipos complementarios, quedarían pendientes de acometer varios tramos de conducciones.

Por último el estudio contempla la fase 4, a finalizar en el año 2021, en la que prevé que se habrán finalizado todas las infraestructuras necesarias para la puesta en servicio de la solución seleccionada. Y señala textualmente: *“Con la ejecución de esta fase se podrá prescindir de las aportaciones del actual Embalse y recuperar el caudal en el manantial de Mairaga”*.

Por lo tanto, si consideramos que, la “Actualización del estudio de abastecimiento de agua en alta de la zona nº14 Mancomunidad de Mairaga” realizado por encargo del Departamento de Administración Local, forma parte del Plan Director de abastecimiento de agua en alta, deberíamos concluir que el citado Plan Director prevé que, en el año 2021, una vez ejecutadas todas las infraestructuras necesarias para la puesta en servicio del abastecimiento de todas las zonas de la Mancomunidad desde la captación de agua del Canal de Navarra en las proximidades del depósito de la Pedrera, se podrá prescindir de las aportaciones del Embalse de Mairaga.

#### **d) Actuaciones posteriores de la Mancomunidad**

En junio de 2012, la Asamblea General de la Mancomunidad de Mairaga acordó priorizar como inversión necesaria y urgente la obra denominada Estación de Tratamiento de Agua Potable de La Pedrera en Tafalla y retrasar para futuros ejercicios la ejecución de la inversión incluida provisionalmente en el PIL 2009-2012 denominada “abastecimiento en alta Peralta-Caparroso”; para ello, solicita urgentemente al Gobierno de Navarra la modificación del PIL 2009-2012 sustituyendo una inversión por otra.

El Departamento de Administración Local, acordó modificar el PIL 2009-2012 en el sentido solicitado por la Mancomunidad. En el expositivo de la Orden Foral que aprueba esta



modificación, se hace referencia a que el Plan Director de abastecimiento de agua en alta para las zonas nº 14 “Mairaga” y nº 15 “Bajos Arga y Aragón”, contempla el abastecimiento a todas las localidades integradas en ellas, mediante una toma a efectuar en el Canal de Navarra en las proximidades de la Pedrera, así como la ejecución de una Estación de Tratamiento de agua potable (ETAP), con su correspondiente depósito general de agua tratada desde donde se distribuirá el agua ya tratada a todas las localidades de la Mancomunidad. Igualmente se hace referencia a que no se dispone del caudal complementario previsto disponer desde la ETAP de Tiebas, así como, a las limitaciones derivadas de la limitación de la capacidad de endeudamiento de la Mancomunidad que le impiden acometer las obras relativas a la ejecución de conducciones. Como cuestión de fondo se cita, que la sequía de ese año ha ocasionado que el caudal proveniente del embalse de Mairaga no garantiza las demandas de agua, teniendo que recurrir la Mancomunidad a complementar sus recursos con una toma provisional desde el Canal de Navarra en las inmediaciones de la Pedrera.

A principios de 2016 la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) comunica a la Mancomunidad la necesidad de repercutir los costes que genera la gestión del embalse de Mairaga por parte de la CHE a los usuarios, con un gasto anual de 113.000 euros.

Hay que tener en cuenta que el embalse de Mairaga se cedió al Gobierno de Navarra mediante el Real Decreto 1391/1988 de 18 de noviembre sobre traspasos de servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de Obras Hidráulicas. La liquidación definitiva de la Presa de Mairaga fue aprobada el 12 de enero de 1993, momento a partir del cual esta obra debería haber sido traspasada a la Comunidad Foral de Navarra, sin embargo, la transferencia efectiva del embalse no se ha llevado a cabo y sigue siendo la CHE la titular del mismo.

Esta circunstancia, la no transferencia efectiva del embalse, ha sido la causa de que Mancomunidad de Mairaga no haya pagado canon de regulación alguno desde la inauguración de la presa. Esta cuestión nueva, es la que hace replantearse a la Mancomunidad, en 2016, sus fuentes de abastecimiento y da lugar a que los servicios técnicos de la misma informen sobre las alternativas de abastecimiento a la zona Norte de la Mancomunidad y, por último, al acuerdo adoptado el 19 de octubre de 2016 por la Asamblea General de la Mancomunidad, en relación a las tres posibles alternativas planteadas por el área técnica, de proceder a la elección del abastecimiento tradicional con reserva de la Pedrera.

Esta cuestión fue objeto de debate en prensa y fue debatida de manera informativa, en asamblea convocada al efecto (mayo de 2016), por el director del servicio de infraestructuras locales de Administración Local (Angel Pino) y el director del servicio de economía circular y agua de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra (Cesar Pérez); además la Consejera del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, compareció en el Parlamento para responder a una pregunta planteada por un grupo parlamentario sobre esta cuestión.

Los técnicos del Gobierno de Navarra, antes citados, de acuerdo con las noticias de prensa, decían lo siguiente: “a pesar de que el Plan Director contempla la construcción de una bomba que



elevaría el agua desde la potabilizadora de La Pedrera (Tafalla) hasta los pueblos de la Valdorba, Ángel Pino, técnico de Administración Local del Gobierno de Navarra, instó a los asambleístas a “no precipitarse” ya que el Plan Director siempre “puede revisarse”, y más teniendo en cuenta que hace referencia a “una solución prevista en 2004”. Para Cesar Pérez, el mantenimiento del embalse supone “una reserva estratégica de agua de calidad, más teniendo en cuenta que las garantías del Canal de Navarra en su desarrollo completo serán probablemente muy justas. Además, el coste de la demolición del embalse y la planta de Olóriz serían importantes y deben tenerse en cuenta” subrayó. Por otro lado, señaló que “el posible abandono del embalse de Mairaga no debe tomarse precipitadamente, sino que depende de la negociación de unos costes más ajustados del mantenimiento del embalse de Mairaga y posibles usos”. Asimismo apuntó que “sea cual sea el coste de mantenimiento del embalse, no es rentable que el abastecimiento de la Valdorba soporte todos los costes del embalse y la planta. Solo podrá ser rentable si el Gobierno de Navarra y/o la CHE asumen parte del coste”. Recordar que aunque en 1988 se transfirió, vía Real Decreto, el embalse al Gobierno de Navarra, todavía no se ha hecho efectivo, por lo que sigue siendo del Estado. Por último concluyó que “en función de los costes finales y los compromisos de las tres administraciones, se podrá tomar una decisión sobre la supervivencia del embalse”.

Por su parte, la Consejera del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local en su comparecencia, en diciembre de 2016, ante la comisión de Desarrollo Rural del Parlamento de Navarra, decía que, el Plan Director es un documento vivo que actualmente está en revisión, que el acuerdo adoptado por la Mancomunidad no tiene consecuencias en el Plan Director, que Mairaga es una reserva estratégica de agua de calidad, que no hay constancia de que usar Mairaga sea más barato que no usarlo, que las obras incluidas en el Plan Director van con retraso, que la toma del Canal de Navarra no implica el abandono de las fuentes propias de abastecimiento, etc.

**e) Valoración jurídica del acuerdo adoptado el 19 de octubre de 2016 por la Asamblea General de la mancomunidad de proceder a la elección del abastecimiento tradicional con reserva de la Pedrera.**

El 19 de octubre de 2016, la Asamblea General de la Mancomunidad acuerda, en relación a las tres posibles alternativas al abastecimiento de la zona Norte de la Mancomunidad planteadas por el área técnica, proceder a la elección del abastecimiento tradicional con reserva de la Pedrera.

El Presidente de la Mancomunidad, al exponer el acuerdo a adoptar, explica la situación existente y la necesidad de tomar un acuerdo respecto al sistema de abastecimiento de agua en alta. En su opinión, no considera conveniente deshacerse de reservas hídricas propias, siendo que con esta decisión no se perjudica al resto de pueblos del valle del Aragón y Peralta.

Previamente a la celebración de la asamblea, el área técnica de la Mancomunidad había emitido varios informes, en los que se describen (informe de julio de 2016) las tres posibles alternativas al abastecimiento de la zona Norte de la Mancomunidad y se analiza la idoneidad técnica de las mismas (informe de 11 de octubre de 2016). El área técnica concluye que, la manera idónea para



el abastecimiento de la zona Norte de Mancomunidad de Mairaga según las alternativas expuestas, es la denominada “Alternativa La Pedrera”, donde se sustituye el tratamiento de agua desde la potabilizadora de Olóriz por el de La Pedrera.

El interventor de la mancomunidad, en relación con sus funciones de control interno y de eficacia, emitió informe, de fecha 11 de octubre de 2016, sobre la propuesta de acuerdo de elección entre tres alternativas del sistema para el abastecimiento en alta que se iba a elevar a la Asamblea de la Mancomunidad, en el que concluye que, la alternativa más razonable para la solución del abastecimiento en alta de la Mancomunidad de Mairaga es la “Alternativa La Pedrera”.

El 26 de octubre de 2016, el interventor emite informe de reparo sobre el citado acuerdo de la Asamblea General, basado en que, a) incumple lo previsto con carácter imperativo en el Plan Director aprobado por el Gobierno de Navarra, b) inutiliza la costosa inversión de la ETAP de La Pedrera por falta de rendimiento, que es exigible a toda actuación de la administración pública regida por el interés público bajo los principios de economía, eficacia y eficiencia, c) implica incurrir en costes innecesarios y genera incertidumbre sobre los que será necesario acometer en el corto plazo para solucionar las reparaciones del embalse, de las que se sabe que podrán ser significativas, y que elevarán sobremanera a futuro el coste de la prestación del servicio.

Esta decisión adoptada, el 19 de octubre de 2016, por la Asamblea de la Mancomunidad, significa continuar con las líneas de suministro de agua, tal y como se habían venido realizando hasta dicha fecha, con la particularidad sobrevenida de que la Mancomunidad de Mairaga tendría que abonar a partir de 2017, a la Confederación Hidrográfica del Ebro, como entidad gestora del embalse de Olóriz, una tasa anual de unos 113.000 euros, en concepto de canon de regulación o gastos de mantenimiento del embalse.

Dicho sobrecoste, es en principio independiente de la decisión adoptada, ya que, cualquiera de las tres alternativas planteadas a la Asamblea, exigía para su concreción un proceso de negociación y acuerdo sobre las condiciones de la captación del suministro en alta, con los titulares de las respectivas infraestructuras; la CHE en el caso del embalse ante una tasa nueva y/o ante la posibilidad de abandonar dicho suministro, y CANASA en el caso del suministro desde el Canal de Navarra para concretar el caudal a suministrar y las condiciones económicas del mismo.

En términos coloquiales, el acuerdo adoptado por la Mancomunidad era simplemente afirmar que, de momento, se continuaba con las mismas fuentes de abastecimiento, suministrándose desde el embalse de Mairaga y sus pozos y manantiales complementarios para la zona Norte, con la posibilidad de acudir al Canal de Navarra si fuera necesario, haciendo uso de la reserva de caudal asignada a la Mancomunidad.

La zona Sur de la Mancomunidad, no está contemplada en este acuerdo, y debería, en cualquier caso, seguir captando el agua desde sus suministros tradicionales, hasta que se completen las conducciones necesarias que hagan posible, a futuro, el suministro desde la ETAP de Tafalla.



La cuestión a valorar se centra, por tanto, en analizar si este acuerdo incumple lo establecido en el Plan Director de abastecimiento de agua en alta para la zona nº 14 “Mairaga” (o Mairaga Norte). Para ello deberemos analizar las determinaciones incluidas en dicho Plan Director, anteriormente expuestas.

El Plan Director vigente, para la zona de Mairaga Norte, fue aprobado mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 22 de mayo de 2006, que modificaba el Plan Director inicial aprobado en 1989, y preveía el abastecimiento futuro de todas las localidades integrantes de la Mancomunidad desde la captación de agua del Canal de Navarra en las proximidades del depósito de la Pedrera, previo su tratamiento en la ETAP que se construya y posterior bombeo desde este depósito hasta el depósito de la Pedrera, que deberá servir para abastecer a todas las zonas de la Mancomunidad de Mairaga.

Esta solución técnica que adopta el Plan Director contempla el abastecimiento conjunto a todas las localidades de la Mancomunidad y está condicionada a la previa realización de cuantiosas inversiones y, a diversas incertidumbres e incógnitas que dificultan la definición concreta del calendario de realización de las actuaciones necesarias que permitan poner en marcha la solución adoptada. Se trata de una planificación compleja que fija como objetivo a conseguir la solución técnica propuesta, y que requiere que todas las actuaciones a realizar, tanto por el Gobierno de Navarra como por los entes locales afectados, vayan encaminadas hacia ese objetivo.

El Plan Director descrito se puede entender desarrollado y completado mediante el estudio realizado por la empresa LKS Ingeniería denominado “Actualización del estudio de abastecimiento de agua en alta de la zona nº14 Mancomunidad de Mairaga”, fechado en diciembre de 2017. El citado trabajo realiza un estudio detallado de las necesidades y recursos disponibles de la zona, en cuanto a abastecimiento de agua potable y su perspectiva de futuro, y en lo que aquí interesa, define las fases de ejecución de las obras necesarias para llevar a cabo la solución general propuesta en el Plan Director.

Respecto a la zona Mairaga Norte señala el estudio que, en un futuro cuando esté en funcionamiento la nueva planta potabilizadora de Tafalla se abandonara la planta actual de Mairaga dando un servicio total desde Tafalla. En cuanto a plazos, preveía el estudio que, al finalizar 2017, estarían realizadas las obras de toma del canal y la estación de tratamiento y bombeo (E.T.A.P.de Tafalla) y, aún quedarían pendientes de acometer varios tramos de conducciones. Por lo que prevé que al finalizar el año 2021 se habrán finalizado todas las infraestructuras necesarias para la puesta en servicio de la solución contemplada en el Plan Director. El estudio indica textualmente que, *“Con la ejecución de esta fase se podrá prescindir de las aportaciones del actual Embalse y recuperar el caudal en el manantial de Mairaga”*.

En consecuencia, el Plan Director de abastecimiento de agua en alta para la zona “Mairaga Norte” prevé que en el año 2021, una vez ejecutadas todas las infraestructuras necesarias contempladas en el Plan, se podrá prescindir de las aportaciones del actual Embalse y recuperar el caudal en el manantial de Mairaga. De lo que se deduce que, el Plan Director vigente para la zona de Mairaga Norte contempla prescindir de las aportaciones del embalse de Mairaga en el año 2021 y, por





tanto, el acuerdo adoptado, el 19 de octubre de 2016, por la Asamblea de la Mancomunidad no incumple lo previsto en el Plan Director aprobado por el Gobierno de Navarra.

Sobre esta cuestión se pueden hacer valoraciones de eficacia y de eficiencia, tal y como hacen los servicios técnicos y el interventor de la Mancomunidad, respecto a la necesidad de darle el máximo rendimiento a la E.T.A.P. de Tafalla y proceder al suministro de esta zona desde el Canal de Navarra, adelantándose a las fechas previstas en el Plan Director. Pudiera ser esta solución, más eficaz y eficiente, no podemos pronunciarnos a este respecto, sin embargo, hay que tener en cuenta algunas cuestiones que se han ido apuntando a lo largo de este informe, por ejemplo, en qué condiciones se puede contratar la toma de agua del Canal y cuál es el caudal necesario y suficiente, o, si el abandono de la toma del embalse de Mairaga y de su ETAP conlleva el no tener que pagar el canon de regulación a la CHE. Cuestiones estas que, al requerir un estudio económico y técnico de las mismas, exceden del alcance, estrictamente jurídico, de este informe.

## **SEGUNDA. Sobre la competencia de la Asamblea General para tomar este tipo de decisiones.**

En cuanto a la cuestión planteada, de si la Asamblea General de la Mancomunidad tenía competencia para decidir sobre este tipo de actuaciones. Los Estatutos de la Mancomunidad de Mairaga, de conformidad con lo previsto en los arts. 45 y siguientes de la LFAL, prevén en su art. 4 que, la Mancomunidad es competente para la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado, saneamiento y depuración de aguas residuales y, en general, la gestión del ciclo integral del agua, en el ámbito de las competencias locales de los municipios que la integran; el art. 10 letra b), asigna a la Asamblea de la Mancomunidad la competencia para aprobar los planes y proyectos necesarios para el establecimiento, desarrollo y gestión de los servicios prestados como fines mancomunados, con los requisitos relativos a la adopción de acuerdos establecidos en los arts. 11 a 14 de dichos Estatutos.

Por lo tanto, la Asamblea General de la Mancomunidad, de conformidad con sus Estatutos, sí tenía competencia para adoptar el controvertido acuerdo, de 19 de octubre de 2016, de proceder a la elección del abastecimiento tradicional con reserva de la Pedrera.

Que la Asamblea General de la Mancomunidad era el órgano competente para adoptar dicho acuerdo, está de acuerdo a la normativa de régimen local, y además esta cuestión no ha sido discutida. Entiendo que la cuestión que se plantea es en realidad, si el citado acuerdo implicaba una modificación o revisión del Plan Director de abastecimiento en alta de la zona y, en consecuencia, al adoptar ese acuerdo la Asamblea de la Mancomunidad se habría excedido de sus competencias. Es esta una cuestión estrictamente jurídica que se puede entender excede del análisis que pudiéramos realizar, considero que el acuerdo no ha sido recurrido ante las instancias competentes, por lo que es válido y eficaz. No obstante, de acuerdo con lo antes señalado, entendemos que no se ha producido incumplimiento del Plan Director, y que tampoco produce dicho acuerdo una revisión o modificación del citado Plan, cuya competencia, hubiera correspondido al Gobierno de Navarra. Considero que, en la fecha en que se adoptó el acuerdo, la decisión adoptada es, desde el punto de vista jurídico, compatible con las previsiones temporales





del Plan Director, sin que podamos entrar a valorar razones de eficacia y eficiencia que pudieran hacer aconsejable adoptar la solución propuesta por los servicios técnicos y el interventor de la Mancomunidad.

Por último, y a modo de reflexión, considero que, dado que los recursos hidráulicos son limitados, el óptimo aprovechamiento del recurso requiere en muchos casos la utilización múltiple, simultánea o sucesiva de todos los recursos disponibles. Para que ello sea posible, es necesario obviamente que los distintos usos o aprovechamientos sean cuantitativamente y cualitativamente compatibles entre sí, o bien, en el caso de que no lo sean, será necesaria la implantación de dispositivos o normas de compatibilización. En este sentido, tal y como manifiestan los técnicos del Gobierno de Navarra, el mantenimiento del embalse supone “una reserva estratégica de agua de calidad, más teniendo en cuenta que las garantías del Canal de Navarra en su desarrollo completo serán probablemente muy justas”.

### **TERCERA. Conclusiones**

En la petición de este informe jurídico se pedía analizar si, en relación con el acuerdo adoptado el 19 de octubre de 2016 por la Asamblea General de la Mancomunidad de Mairaga se debería haber seguido lo establecido en el Plan Director, por tener carácter imperativo y si la Asamblea General de la Mancomunidad tenía competencia para decidir sobre este tipo de actuaciones.

Analizadas dichas cuestiones consideramos que, el acuerdo adoptado, el 19 de octubre de 2016, por la Asamblea de la Mancomunidad, es compatible con lo previsto en el Plan Director aprobado por el Gobierno de Navarra y, por lo tanto, no lo incumple, y que, de acuerdo a lo previsto en la normativa de régimen local la Asamblea General de la Mancomunidad era el órgano competente para adoptar dicho acuerdo.

Pamplona, 13 de noviembre de 2017

El letrado, José Luis Ezquerro Royo

Visto Bueno,

El secretario general, Luis Ordoki Urdazi