



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de..., mediante escrito de fecha 30 de octubre pasado y registro de entrada en Diputación el mismo día, solicita del Departamento de Asistencia a Municipios la emisión de un Informe sobre la posibilidad legal de derivación a un municipio, miembro de una mancomunidad, del cobro de una deuda contraída por ésta, sin que el municipio en cuestión haya tenido conocimiento de aquélla y a pesar de haber abonado a la mancomunidad el precio fijado por la prestación del servicio de suministro de agua.

Como antecedentes, el Sr. Alcalde nos informa de los hechos más relevantes que ha considerado de interés para la emisión del informe, como son, el importe de la tasa fija y variable que su Ayuntamiento ha venido pagando puntualmente a la mancomunidad, el importe de las deudas contraídas por ésta con la empresa regional "...” en concepto de canon de aducción y las actuaciones iniciadas por ésta tendentes al cobro de la deuda, y forma de gestión del servicio por la mancomunidad y empresa concesionaria.

A la vista de los hechos expuestos, la primera autoridad municipal nos formula las siguientes cuestiones:

- Si a cada municipio se le cobraba la cantidad estipulada por el Pleno de la mancomunidad, según la liquidación realizada al efecto en base a su población y consumo de agua, ¿no habría que entender que en ella estaban ya comprendidos todos los conceptos de gastos derivados de la prestación del servicio de agua por la mancomunidad?
- Al ser la mancomunidad una entidad local con personalidad jurídica propia ¿no cabría entender la referida deuda como propia y exclusiva de su responsabilidad y no de cada uno de sus miembros, al menos, hasta la disolución y liquidación de aquélla?
- En las circunstancias actuales, es decir, sin haber declarado previamente la insolvencia de la mancomunidad ¿puede la hacienda regional requerir el pago de la deuda a los municipios miembros de la misma mediante la derivación de responsabilidad?



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



- Examinado el Pliego de Condiciones, remitido con el escrito de petición de informe, aprobado en su día para la contratación de la explotación del servicio de abastecimiento de agua a prestar por la mancomunidad mediante concesión ¿no correspondería el pago del mencionado canon de aducción a la empresa concesionaria?

Pues bien, con tales antecedentes y con la información proporcionada por los diversos documentos remitidos junto con el escrito de petición de informe, una vez leído y analizado el contenido de los mismos y tras consultar, asimismo, la legislación y jurisprudencia que consideramos de aplicación al caso, que en su momento se citará, se procede a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

La primera de las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento tiene que ver directamente con la cuantía de las tasas por la prestación de un servicio público, que, en general, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL, en adelante), no podrá exceder, en su conjunto, *“del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate”*; precisando el citado precepto, a continuación, que *“Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente”*.

Es decir, según el precepto legal citado, en el momento inicial de establecimiento y determinación de la cuantía de la tasa, ésta no podrá sobrepasar, en su conjunto, el coste real o previsible del servicio objeto de la misma, pero sí podrá aprobarse con



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



déficit, como lo demuestra el hecho de la dicción literal del siguiente artículo 25 del citado texto legal, cuando, al referirse al informe técnico-económico que necesariamente deberá acompañar a los acuerdos de establecimiento de las tasas, se refiera también a ésta que habrán de “financiar total o parcialmente los nuevos servicios”.

Luego, tratando de responder a la cuestión, en la forma en que ha sido planteada por el propio Ayuntamiento, y dejando al margen cualquier otra consideración u opinión que la actividad económico-financiera desarrollada por la mancomunidad en su conjunto pudiera merecernos, hay que decir que ninguna tacha de ilegalidad cabe hacer, en principio, respecto del importe de las tasas aprobadas y aplicadas por la mancomunidad a cada uno de los Ayuntamientos que integran por la prestación del servicio de agua en alta.

SEGUNDO

Al ser la mancomunidad una entidad local con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, nos pregunta el Ayuntamiento, a continuación, ¿si no cabría entender la deuda generada por ella como propia y exclusiva de su responsabilidad, sin poder acudir para su ejecución a los municipios integrantes de la misma, al menos, hasta la disolución y liquidación de aquélla?

Pues bien, para contestar a dicha cuestión hay que comenzar distinguiendo, entre deudas tributarias o con la Seguridad Social y deudas con terceros acreedores que no sean el Estado, las Comunidades Autónomas u otras Administraciones locales o la propia Seguridad Social. Pues, mientras que en el primer caso y según lo dispuesto en la Disposición Adicional Cuarta¹ del TRLRHL, es aplicable el mecanismo de

¹ **Disposición adicional cuarta. Deudas de las entidades locales con acreedores públicos: modo de compensación y responsabilidad**

El Estado podrá compensar las deudas firmes contraídas con éste por las entidades locales con cargo a las órdenes de pago que se emitan para satisfacer su participación en los tributos del Estado.

Igualmente se podrán retener con cargo a dicha participación las deudas firmes que aquéllas hayan contraído con los organismos autónomos del Estado y la Seguridad Social a efectos de proceder a su extinción mediante la puesta en disposición de las citadas entidades acreedoras de los fondos correspondientes.

A los efectos previstos en los párrafos precedentes se declara la responsabilidad solidaria de las corporaciones locales respecto de las deudas tributarias o con la Seguridad Social, contraídas por las entidades a que se refieren los párrafos b) y c) del apartado 3 del artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como de las que en su caso se contraigan por las



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



derivación de responsabilidad sobre las Corporaciones locales por las deudas tributarias y de Seguridad Social contraídas, entre otras entidades, por las mancomunidades de las que formen parte, si bien solo *“en proporción a sus respectivas cuotas y sin perjuicio del derecho de repetir que les pueda asistir, en su caso”*. En el segundo supuesto, es decir, tratándose de deudas de distinta naturaleza o mantenidas con terceros acreedores no pertenecientes al ámbito subjetivo indicado, solo la mancomunidad, al gozar de personalidad jurídica independiente, es responsable de las deudas que en el desarrollo de su actividad pudiera llegar a adquirir con terceros proveedores, no pudiendo éstos actuar contra los Ayuntamientos miembros de la misma.

Por otra parte, una vez calificada la responsabilidad como solidaria por la Ley, para su derivación no es preciso proceder previamente, como erróneamente cree el Ayuntamiento, a la disolución o liquidación de la mancomunidad, sino que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT, en adelante), y, más concretamente, en el artículo 175.1² del mismo texto legal, el procedimiento para declarar y exigir dicha responsabilidad será el establecido en este último precepto legal. Esto es, si la declaración y notificación de la deuda objeto de derivación se hubiera efectuado ya al sujeto responsable antes del vencimiento del periodo voluntario de pago otorgado al deudor principal, bastará con requerir a aquél el pago de la misma una vez transcurrido dicho periodo. Si, por el contrario, la declaración y notificación de la deuda derivada al sujeto responsable no se hubiera efectuado antes del indicado vencimiento, el órgano competente para ello procederá a dictar acto de declaración y derivación de la responsabilidad una vez

mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas, entidades de ámbito inferior al municipio y por cualesquiera instituciones asociativas voluntarias públicas en las que aquéllas participen, en proporción a sus respectivas cuotas y sin perjuicio del derecho de repetir que les pueda asistir, en su caso.

² **Artículo 175. Procedimiento para exigir la responsabilidad solidaria**

1. *El procedimiento para exigir la responsabilidad solidaria, según los casos, será el siguiente:*
 - a) *Cuando la responsabilidad haya sido declarada y notificada al responsable en cualquier momento anterior al vencimiento del periodo voluntario de pago de la deuda que se deriva, bastará con requerirle el pago una vez transcurrido dicho periodo.*
 - b) *En los demás casos, una vez transcurrido el periodo voluntario de pago de la deuda que se deriva, el órgano competente dictará acto de declaración de responsabilidad que se notificará al responsable.*
- (...)



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



transcurrido el periodo voluntario de pago, sin necesidad, en ambos casos, de proceder previamente contra el patrimonio del deudor principal.

No obstante lo anterior, hay que concluir matizando que, si bien no es discutible el carácter solidario de la responsabilidad del conjunto de municipios integrantes de la mancomunidad por las deudas tributarias contraídas por ésta en el ejercicio de su actividad, el alcance y extensión de la misma vendrá determinada, según la citada Disposición Adicional Cuarta del TRLRHL, por las respectivas cuotas de participación en la mancomunidad del conjunto de municipios que la integran, de forma que, con carácter previo, habrá que determinar la cuota de responsabilidad interna que en proporción a sus respectivas cuotas de participación en la mancomunidad corresponde a cada Ayuntamiento.

TERCERO

Respecto a la tercera de las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento, es decir, ¿si puede la hacienda regional requerir el pago de la deuda a los municipios miembros de la mancomunidad, sin haber declarado previamente la insolvencia de ésta?, creemos que ya ha sido convenientemente respondida con lo dicho en el punto segundo anterior.

No obstante, para mayor claridad de lo dicho hasta ahora, cabe añadir también que la posición deudora de los responsables solidarios se activará en el mismo momento en que, concurriendo el presupuesto de hecho específico que, de acuerdo con la ley, determina el nacimiento de la indicada responsabilidad, queda constatada dicha realidad, la cual se constituye, a su vez, en la causa y origen que atribuye a los responsables la condición de obligados junto al deudor principal. Por tanto, en el presente caso, bastará con acreditar la pertenencia del municipio a la mancomunidad deudora para que se entienda producido el presupuesto de hecho que determina el nacimiento de la responsabilidad y el consiguiente vínculo legal que permite la activación de la derivación sin necesidad de declarar previamente la insolvencia de la entidad deudora.

CUARTA



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Finalmente, el Ayuntamiento, deseando también conocer nuestra opinión, nos pregunta ¿si el pago del mencionado canon de aducción no correspondería hacerlo a la empresa concesionaria del servicio?

A este respecto, cabe empezar recordando que el referido canon de aducción fue creado como un recurso de carácter regional por la Ley 12/2002, de 27 de junio, Reguladora del Ciclo Integral del Agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que, junto al canon de depuración de aguas residuales, le atribuyó la condición de ingreso de derecho público con naturaleza de tasa, destinada, según el artículo 40 del citado texto legal, a la financiación de los gastos de gestión y, en su caso, de inversión de las infraestructuras de Abastecimiento de Agua en alta gestionadas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Es también en el citado texto legal donde el legislador configura los elementos esenciales del nuevo tributo, definiendo, en su artículo 41, el hecho imponible del mismo como *“la prestación por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha del servicio de abastecimiento en alta de agua”*.

Por su parte, el artículo 43 siguiente lo dedica a la regulación de la base imponible de la tasa, que, según su apartado 1, estará constituida *“por el volumen de agua registrado en los equipos de medida de caudal de salida de las infraestructuras de abastecimiento en alta hacia el punto de toma de la red municipal de distribución domiciliaria y expresado en metros cúbicos”*; garantizándose, no obstante, la Administración regional, en su apartado 3, la aplicación de una base imponible mínima, a razón de tres metros cúbicos de consumo de agua por habitante y mes.

Luego, es evidente que el canon de aducción, además de representar el factor esencial de la retribución del servicio de abastecimiento de agua en alta, prestado por la entidad de derecho público regional constituida al efecto en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, representa también uno de los inputs más importantes del coste del servicio prestado por la Mancomunidad y, en su nombre, por el concesionario del mismo. Como lo demuestra, por lo demás, la estructura de los gastos fijos y variables que, establecida en la cláusula 6ª del Pliego de Condiciones, debe ser asumida obligatoriamente por el adjudicatario de la concesión, conforme a la cantidad ofertada por el mismo de forma expresa en su modelo de proposición.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Es cuanto me corresponde informar al respecto, advirtiendo expresamente a los destinatarios del presente Informe que las opiniones vertidas en el mismo se someten a cualesquiera otras mejor fundadas en derecho, ya que no pretenden, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente deban emitirse para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 20 de noviembre de 2012