



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

Por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de _____ se solicita de este Servicio de Asesoramiento Local, informe jurídico en relación con un acuerdo adoptado por la Mancomunidad _____, a la que pertenece, y por el que se requiere a este Ayuntamiento para el abono de las cantidades pendientes de abonar por la prestación de determinados servicios, en caso contrario la mancomunidad amenaza con cesar en la prestación del servicio de recogida de basuras en el municipio.

Al cuestionarse jurídicamente un acuerdo adoptado por la Asamblea de la Mancomunidad _____ se ha dado traslado de esta solicitud de informe a esta Mancomunidad, al objeto no solamente de su conocimiento sino para que en su caso pueda realizar cualquier consideración que estime oportuna o aportar cualquier documento que estime pertinente.

El Ayuntamiento entiende que esta deuda que se reclama está prescrita *“ya que pese a que así se ha solicitado a la Mancomunidad en diversas ocasiones, no aportan ni los citados partes ni documento alguno que pruebe que se interrumpió el plazo de la prescripción.”*

Por su parte el presidente de la Mancomunidad en el escrito remitido a este Servicio señala que: *“los importes debidos por dicho Ayuntamiento, datan del ejercicio 1999. Desde dicha fecha hasta la actualidad han sido innumerables los escritos, conversaciones, actuaciones e intentos que se han realizado para facilitar el abono de tales cantidades.”*

Lo primero que se ha de señalar, antes de entrar en el fondo del asunto debatido, es que desde este Servicio de Asesoramiento Local se presta una de las competencias propias de las Diputaciones Provinciales que es la asistencia jurídica a los municipios, que se hace extensiva, al menos en esta Diputación al resto de entidades locales de la Provincia, incluyendo por tanto a las mancomunidades. Esta “asistencia jurídica” no comprende una función judicial ni tan siquiera una función arbitral, esta asistencia jurídica consiste en clarificar, en la medida de lo posible, las múltiples dudas jurídicas que se plantean en nuestras administraciones locales, analizando para ello la legislación, la doctrina y la jurisprudencia que pueda existir al respecto, para dar una solución jurídica a los asuntos que se plantean. Por ello, en este informe se van a analizar desde el punto de vista teórico los dos asuntos planteados en la solicitud de informe, siendo estas administraciones locales las que deberán llegar a un acuerdo para resolver el conflicto jurídico a lo que esperamos ayude este informe, caso contrario la única vía que tienen es la judicial.

Las cuestiones teóricas que se plantean son las siguientes: la prescripción de la deuda que se reclama y la posibilidad de que la Mancomunidad cese en la prestación del servicio de recogida de basuras

PRESCRIPCIÓN DE LAS DEUDAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

De la documentación remitida a este Servicio se deduce que no se discute la efectiva prestación de los servicios por la mancomunidad, lo que se cuestiona es la posible extinción de la deuda por prescripción.

Esta es una deuda de derecho público, que se ha generado por la prestación de determinados servicios de la Mancomunidad al Ayuntamiento. De acuerdo con lo previsto en el art.



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

2.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL) para su cobranza, la Mancomunidad, ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado.

Se entiende que esta deuda no tienen naturaleza tributaria, puesto que los únicos recursos económicos de derecho público de naturaleza tributaria son los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales, los cuales necesitan para su establecimiento de un acuerdo de ordenación e imposición y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos, a excepción de los impuestos obligatorios de bienes inmuebles, actividades económicas y de vehículos de tracción mecánica.

La prescripción es el instituto jurídico en virtud del cual, por el transcurso del tiempo y la inactividad del titular de un derecho, pueden extinguirse los derechos y acciones, salvo que una ley les haya declarado imprescriptibles. De acuerdo con el art. 1930 del Código Civil (CC) por la prescripción se extinguen los derechos y las acciones de cualquier clase pero ésta se puede interrumpir de acuerdo con el art. 1973 del CC por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor, y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor.

Su fundamento jurídico es el principio de seguridad jurídica, ya que trata de evitar que no se encuentren determinadas relaciones en una situación de pendencia indefinida. La prescripción, para proteger la seguridad jurídica, deja sin efecto el principio que intenta evitar el enriquecimiento injusto del deudor, ya que el triunfo de la prescripción viene a frustrar el logro de la justicia material, puesto que la parte de la relación que no ha cumplido con su obligación, queda relevado de cumplirla. Por ello, la jurisprudencia a la hora de aplicarla reitera de manera constante que hay que extremar la cautela y la prudencia.

Para determinar el momento inicial de la prescripción se requiere que la acción haya nacido y que pueda ser ejercitada. La regla general es que el tiempo de prescripción de las acciones se contará desde el día en que pudieron ejercitarse, de acuerdo con el art.1969 del CC.

La prescripción de las obligaciones de derecho público de las administraciones públicas se regula en el artículo 25, de la Ley 47/2003, General Presupuestaria (LGP, en adelante), que literalmente señala:

“1. Salvo lo establecido por leyes especiales, prescribirán a los cuatro años:

a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.

b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación.



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

2. *Con la expresada salvedad en favor de leyes especiales, la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del Código Civil.*

3. *Las obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal que hayan prescrito, serán baja en las respectivas cuentas, previa tramitación del oportuno expediente.”*

(Las deudas que se reclaman son de distintos años, las primeras del año 1999 y las últimas del año 2008. Durante este periodo de tiempo se ha producido un cambio de normativa presupuestaria, no obstante por lo que respecta al asunto que se trata solamente hay una modificación sustancial que es el plazo de prescripción. En la Ley General Presupuestaria del año 1988 el plazo de prescripción era de 5 años, mientras que en la Ley General presupuestaria del año 2003 el plazo de prescripción es de cuatro años, la entrada en vigor de esta nueva Ley se produce el 1 de enero de 2005. Así, las deudas anteriores al 1 de enero de 2005 tendrán un plazo de prescripción de 5 años y las posteriores a esta fecha un plazo de prescripción de 4 años.)

Se ha de observar que este art. 25.1 de la LGP distingue:

En el punto a), la prescripción del derecho a liquidar, es decir, se trata de la imposibilidad de presentar la documentación necesaria que acredite que la prestación se ha realizado para que se reconozca y liquide.

En el punto b), la prescripción del derecho a exigir el pago de la deuda previamente reconocida y liquidada.

De la solicitud de informe y de los escritos presentados no queda claro a cuál de los dos supuestos se están refiriendo, no obstante ambos supuestos tienen los mismos plazos, las mismas formas y los mismos requisitos para la prescripción, por lo que se van a tratar de forma conjunta. No obstante en el primero de los supuestos se contará el plazo desde el día en que se realizó la prestación y en el segundo desde la fecha que se notificó la liquidación de la deuda.

El art. 1973 del Código Civil establece que *“La prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor”*.

Por tanto, el requisito para que triunfe la prescripción, es la pasividad del acreedor durante cuatro (o cinco) años consecutivos, y lo importante para que no se gane esta prescripción, es que se interrumpa el cómputo del plazo de los cuatro (o cinco) años por algún motivo, reanudándose este cómputo si una vez interrumpido, y no cumplida la obligación por la Administración, vuelve a existir esta pasividad del acreedor durante otros cuatro años (o cinco años).

De las tres posibles causas de interrupción de la prescripción que el artículo señala:

LA PRIMERA, *por su ejercicio ante los Tribunales*, no merece mayor explicación, basta que la deuda se haya reclamado ante los Tribunales antes de que transcurra el plazo de prescripción.



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

LA SEGUNDA, *por reclamación extrajudicial del acreedor*, implica que se haya reclamado la deuda por cualquier otra vía que no sea la judicial. Está reclamación puede ser verbal o puede ser escrita. En el supuesto de que sea verbal tiene un problema de prueba, no obstante se puede acreditar por cualquier medio de prueba que permita tener constancia de que la reclamación se realizó dentro del plazo de interrupción de la prescripción, a pesar de que no haya constancia documental.

Así la Sentencia de 16 de noviembre de 1998 señala: *“La interrupción de la prescripción extintiva por la vía de la reclamación extrajudicial, supone una singularidad en nuestro derecho en relación al derecho comparado. Es más, nuestro Código Civil, en el mencionado art. 1973, no exige fórmula instrumental alguna para la reclamación extrajudicial como medio para interrumpir la prescripción, por lo que cualquiera de ellos, puede servir para tal fin; es por lo que siguiendo una importante corriente doctrinal, se puede afirmar que esta cuestión puede plantear un problema de prueba -de la existencia de la reclamación y de su fecha- pero no un problema de forma”*.

A este respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1986, entiende que, siendo la prescripción una institución obligada por el principio de seguridad jurídica que si prospera prevalece sobre la justicia intrínseca, ha de extremarse la cautela al examinar su aplicabilidad y así manifiesta que *“...en el caso que nos ocupa, a través de la prueba documental y testifical practicadas, ha quedado razonablemente acreditado que al menos hasta el año 1979 en que cesó en su cargo de Alcalde de.... el testigo.... (que lo desempeñaba desde el año 1963), o en que obtuvo excedencia voluntaria el funcionario municipal, hoy testigo, ..., el recurrente estuvo reclamando, cada dos o tres meses, el pago de las facturas adeudadas, con lo que ha de concluirse que la prescripción se interrumpió y en ningún momento han transcurrido cinco años de pasividad por parte del acreedor...”*.

En este mismo sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de enero de 2012 señala: *“b) Para que opere la interrupción de la prescripción, es preciso que la voluntad se exteriorice a través de un medio hábil y de forma adecuada, que debe trascender del propio titular del derecho, de forma que se identifique claramente el derecho que se pretende conservar, la persona frente a la que se pretende hacerlo valer y que dicha voluntad conservativa del concreto derecho llegue a conocimiento del deudor, ya que es doctrina reiterada que la eficacia del acto que provoca la interrupción exige no sólo la actuación del acreedor, sino que llegue a conocimiento del deudor su realización (SSTS 13 de octubre de 1994, RC n.º 2177/1991 , 27 de septiembre de 2005, RC n.º 433/1999 , 12 de noviembre de 2007, RC n.º 2059/2000 , 6 de mayo de 2010 , RC n.º 1020 / 2005), y su acreditación es carga de quien lo alega.”*

De acuerdo con lo expuesto se habrá producido la interrupción de la de la prescripción del Derecho a liquidar o a exigir el pago si la Mancomunidad prueba por cualquier medio admitido en derecho (declaración testifical, documental, etc) que reclamó al Ayuntamiento el pago de la deuda dentro del plazo de prescripción (de cuatro o cinco años).

LA TERCERA, *acto de reconocimiento de la deuda por el deudor*, tampoco requiere mayor estudio este supuesto de interrupción de la prescripción. Si antes de que trascurra el plazo de prescripción (cuatro o cinco años, computados desde el día en que se realizó la prestación o desde la fecha que se notificó la liquidación de la deuda según sea el caso) el deudor reconoce la deuda, se interrumpe del plazo de prescripción.



DIPUTACIÓN DE VALLADOLID

Servicio de Asesoramiento Local

En la documentación que ha remitido la Mancomunidad se recoge un acuerdo de Pleno del Ayuntamiento, por el que se acuerda el reconocimiento extrajudicial de créditos de la deuda 1999-2005, con la Mancomunidad _____.

No se indica cual es la fecha de este acuerdo, momento esencial para determinar si se interrumpe la prescripción, pues como es lógico no cabe la interrupción de un plazo ya prescrito.

CESE EN LA PRESTACIÓN DE UN DETERMINADO SERVICIO.

La segunda cuestión que se plantea es la posibilidad de que la Mancomunidad, de forma unilateral, deje de prestar el servicio de recogida de basuras en el Municipio.

No existe previsión normativa al respecto. Ni los estatutos de la Mancomunidad, ni la Ley 1/1998 de Régimen Local de Castilla y León, que recoge la normativa aplicable en nuestra Comunidad autónoma en materia de organización y funcionamiento de mancomunidades, ni tampoco el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales de 1986, prevén la posibilidad de que una mancomunidad de forma unilateral decida sobre la posibilidad de cesar en la prestación de un servicio a un determinado municipio.

Ante tal falta de previsión normativa, y máxime cuando la medida es de carácter sancionador por incumplimiento de obligaciones, esta medida no se puede adoptar unilateralmente por la Mancomunidad. No obstante, se podría proceder a la modificación de los estatutos de la Mancomunidad, para habilitar normativamente la posibilidad genérica de cesar en la prestación de los servicios por parte de la Mancomunidad en los casos que se establezcan por incumplimiento de obligaciones esenciales por parte de los municipios mancomunados, regulando al respecto un procedimiento en el que no podrá faltar un trámite de audiencia a los municipios afectados.

Se emite el presente informe sin perjuicio de otro de mejor criterio fundado en derecho, en Valladolid, a 20 de abril de 2015.