

Expediente Núm. 107/2008
Dictamen Núm. 284/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 18 de junio de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 4 de abril de 2008, examina el expediente relativo a la interpretación del contrato de concesión de la gestión integral del servicio de aguas en el municipio de Castrillón.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 6 de octubre de 2006, el Pleno del Ayuntamiento de Castrillón adjudica el contrato de “gestión indirecta mediante concesión de la gestión integral del servicio de aguas en el Ayuntamiento de Castrillón” por un plazo de veinticinco años. En el acuerdo de adjudicación se delegan en el Alcalde “las competencias atribuidas al órgano de contratación, en lo referente a la

tramitación y ejecución del contrato que legalmente sean susceptibles de delegación”.

El día 10 de noviembre de 2006, las partes suscriben el correspondiente documento contractual, en cuya cláusula primera consta que el objeto del contrato es “la gestión del servicio de abastecimiento de agua y saneamiento”. La cláusula octava contiene el compromiso del concesionario de “llevar a cabo la gestión del servicio (...) conforme a las disposiciones de este documento, al pliego de cláusulas administrativas particulares y especialmente al de condiciones técnicas, proyecto de explotación, reglamento del servicio y con la propuesta de servicio que el adjudicatario ha efectuado en su proyecto”. En la cláusula decimoprimera se refleja el régimen jurídico del contrato, que será el establecido en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Finalmente, en la cláusula decimosegunda se hace mención a las prerrogativas municipales, entre otras, la de “interpretar lo convenido”, y se declara la naturaleza administrativa del contrato y el sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa de las cuestiones que en relación con aquél se susciten.

Obran incorporados al expediente los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares aprobados, según se indica en el acuerdo de adjudicación del contrato, por acuerdo del Pleno de fecha 23 de febrero de 2006, y modificados por acuerdo del mismo órgano de 16 de mayo de 2006.

El objeto del contrato, tal y como recoge la cláusula primera del pliego de las administrativas particulares, “incluye tanto el servicio de suministro domiciliario de agua potable como la captación, conducción, tratamiento, acumulación, impulsión y distribución de agua potable hasta la acometida de los abonados, así como la actividad a desarrollar en la red general de

alcantarillado y la depuración de aguas residuales a excepción de las instalaciones de depuración y/o saneamiento de titularidad/gestión del Principado de Asturias". Se señala en la misma cláusula que "el concesionario estará obligado a la confección de los padrones y recibos sobre la base de las tarifas del servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado que le sean comunicadas oficialmente por el Ayuntamiento así como a la gestión del cobro de las tasas por abastecimiento de agua, alcantarillado y conservación de contadores, de acuerdo a lo establecido en los pliegos de prescripciones técnicas./ El concesionario se encargará del cobro de la basura a los abonados y realizará una transferencia al Ayuntamiento de la recaudación realizada por tal concepto", así como "del cobro del canon de saneamiento a los abonados y realizará el pago a la Administración competente, también de acuerdo con lo establecido en los pliegos de prescripciones técnicas".

La cláusula decimoquinta, en la que se enuncian las "obligaciones básicas del concesionario", establece en su apartado l) que aquél "está obligado a incluir en la factura, además del agua, el alcantarillado y la conservación del contador, el canon de saneamiento del Principado de Asturias./ Igualmente estará obligado a la gestión del cobro de las tasas por abastecimiento de agua, alcantarillado, conservación de contadores, por recogida de basuras y canon de saneamiento", y consigna, en el apartado j), que serán de cuenta del concesionario "el pago de los anuncios y de cuantos otros gastos e impuestos (...) se ocasionen con motivo de los actos preparatorios, de valoración de ofertas y de adjudicación, así como todos aquéllos que pudieran devengarse como consecuencia de la concesión".

En la cláusula decimosexta se enumeran los deberes de la Administración concesionaria.

La cláusula decimonovena enuncia entre los conceptos que comprende la "retribución por los servicios objeto de la concesión" los siguientes: "ingresos por la aplicación a los abonados de las tarifas y tasas (...), las cuotas de conservación y la de mantenimiento de contadores (...), el importe

correspondiente a la instalación de acometidas y contadores de abastecimiento y saneamiento (...), las subvenciones que, en su caso, y para mantener el equilibrio económico-financiero de la concesión, acuerde otorgar el Ayuntamiento al concesionario (...), el premio de cobranza por la recaudación de tributos de otras Administraciones que por ley le correspondan” y “cualquier otra cantidad que, autorizada por el Ayuntamiento, responda a contraprestación de los servicios o trabajos incluidos en el presente pliego”, indicando finalmente que “el concesionario no podrá percibir cantidad alguna, en concepto de retribución por los servicios objeto de la presente concesión, diferente de las enumeradas en el punto anterior de este articulado”.

En la cláusula cuadragésimo primera se expone que “serán de cuenta del concesionario la realización de las gestiones, pago de todos los gastos, tasas, precios públicos, impuestos (incluido el impuesto sobre construcciones que pueda devengarse por la ejecución de actividades, obras o gestiones que sean propios del servicio objeto de la concesión), etc., y redacción y visado de los proyectos de instalaciones que hayan de presentar en los organismos competentes, a efectos de obtener el acta y permiso de funcionamiento de las mismas, enganches de redes y servicios, acometidas provisionales y definitivas, y en general todo lo necesario para el funcionamiento y legalización de las instalaciones, aun cuando hayan de ser tituladas a nombre del Ayuntamiento o entidad que éste designe”.

El pliego de prescripciones técnicas establece en su cláusula vigésima, titulada “abastecimiento de agua potable a edificios y servicios municipales”, que “el Ayuntamiento de Castrillón no abonará precio o importe alguno por el suministro de agua a sus dependencias y servicios, incluidos los colegios públicos, prestados directamente, y siempre que no se supere el 15% del agua suministrada a la red”. La cláusula siguiente del mismo pliego, bajo la denominación “especificaciones técnicas de la actividad de alcantarillado y depuración”, incluye entre las actuaciones que comprenderá la “actividad de saneamiento” la de “gestión del cobro del canon de saneamiento”.

2. Con fecha 22 de enero de 2008, el Interventor municipal emite un informe en el que consta que por parte de la “adjudicataria del servicio público de abastecimiento de agua potable y saneamiento del Ayuntamiento de Castrillón se presentan al cobro recibos del concepto canon de saneamiento por importes de 189,72 € del año 2006 y 106,28 € del año 2007”. Señala el autor del informe que “tal petición ha de ser resuelta a la luz de los derechos y obligaciones especificados (para) cada parte contratante”, y argumenta que “en el pliego de condiciones técnicas, cláusula vigésima, se regula que el contratista no pasará precio o importe alguno por el suministro de agua a las dependencias y servicios municipales, incluidos colegios públicos, y siempre que no supere el 15% del agua suministrada a la red”. De acuerdo con lo anterior, entiende que “no se podrá pasar ni el importe del agua consumida, ni la de impuestos o cargas públicas que recaigan sobre el mismo y hasta el límite indicado./ A mayor abundamiento (...), señala la cláusula 15ª del pliego administrativo, apartado j), en el que se indica como una de las obligaciones del concesionario, que el abono de cuantos gastos e impuestos se ocasionen con motivo de la concesión serán de cuenta del contratista./ Por contra, entre los derechos del concesionario, cláusula 16ª, no viene establecido el derecho del mismo al devengo y cobro de canon de saneamiento por la parte de agua consumida por el Ayuntamiento, en los términos de la cláusula 20ª del pliego técnico./ Asimismo en la cláusula 19ª in fine se establece que, fuera de los conceptos referidos en la misma, el concesionario no podrá recibir cantidad alguna./ Por último, en la disposición final 41ª se indica, de forma genérica y extensible a todo el contrato de concesión, que serán de cuenta del concesionario el pago de todos los gastos, tasas, impuestos, precios públicos, necesarios para el funcionamiento y legalización de las instalaciones, entre otras obligaciones y gastos”. Por ello, considera que “los costes de canon de saneamiento, si fuesen obligatorios, y hasta el límite del 15% de agua vertida a la red, serán de cuenta del contratista. Sólo podrá ser de cuenta del Ayuntamiento (...) el consumo de

agua para edificios y servicios municipales, cuando supere el citado límite y por ende el canon correspondiente”.

3. El día 20 de febrero de 2008, emite informe el Secretario municipal en el que señala, teniendo en cuenta la delegación de competencias establecida en el acuerdo de adjudicación del contrato, que “la Alcaldía tiene la posibilidad de interpretar unilateralmente el contenido del contrato”, y que las “incidencias que surjan entre la Administración y el contratista (...) por diferencias en la interpretación de lo convenido se deben tramitar mediante expediente contradictorio”. A continuación indica que deberá acudir a los pliegos rectores del contrato “para comprobar si el abono de las facturas se ajusta a lo convenido” y concluye que, “de conformidad con lo expuesto en el informe del Interventor municipal”, cuya argumentación reproduce, “la Alcaldía deberá proceder a interpretar el contrato estableciendo que no procede el abono al concesionario de los importes de 189,72 € del año 2006 y 106,28 € del año 2007 en base a lo dispuesto en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el pliego de prescripciones técnicas”.

4. Mediante Resolución de la Alcaldía, de 20 de febrero de 2008, notificada al concesionario el día 25 del mismo mes, se acuerda iniciar el expediente para la interpretación del contrato y dar audiencia al contratista por un plazo de cinco días hábiles.

5. Con fecha 7 de marzo de 2008, una persona que dice actuar en representación del contratista presenta en el registro del Ayuntamiento de Castrillón un escrito en el que manifiesta que “la Administración local destaca, para basar sus afirmaciones, la cláusula vigésima del pliego de condiciones técnicas (...), en la que con una claridad meridiana se establece una exención de cobro al citado organismo en lo que respecta al abastecimiento de agua siempre que no supere el 15% del agua suministrada a la red./ Parece olvidar

dicha entidad que las facturas objeto de reclamación, a cuyo abono se opone (...), se refieren (...) a canon de saneamiento del Principado de Asturias no a abastecimiento de agua, razón por la (que) no será de aplicación la cláusula señalada, y desde luego no cabe efectuar una interpretación del citado precepto, en la que se amplíe su contenido, hasta tal punto". Entiende el representante del concesionario que "nada tienen que ver los gastos e impuestos que la gestión encomendada conlleve, tanto para llevarse a cabo, como para legalizar sus diferentes actuaciones, con la facturación al Ayuntamiento de la tarificación por vertidos que le corresponde" y que "la Administración contratista pretende, de una cláusula genérica y referida a tributos sobre la gestión o las instalaciones, desprender a su favor una exención (que) no solamente carece de fundamento alguno, sino que iría incluso 'contra legem', al vulnerar su actitud la necesaria equiparación de las prestaciones entre las partes contratantes que rige todo negocio jurídico, incluidos los contratos administrativos. Asimismo, al tratarse del pago de una tasa, como es el canon de saneamiento, en modo alguno cabe la aplicación extensiva o analógica de una exención, como se pretende, estando legal y jurisprudencialmente proscrita./ No cabe olvidar, igualmente, que únicamente cabrá una interpretación del clausulado, en base al art. 59 del TRLCAP, del contrato administrativo cuando exista una cláusula oscura, de difícil comprensión o aplicación, pero no para intentar extender una exención que es tan clara y contundente a un supuesto totalmente dispar./ Si se hubiera querido evitar el abono del canon por saneamiento por parte de la Administración local se habría señalado expresa y específicamente, tal y como se ha efectuado con el abastecimiento de agua potable en la cláusula vigésima, a la que hacemos referencia en el inicio del presente escrito". Finalmente, concluye que, "no existiendo exención alguna, deviene necesariamente obligado el Ayuntamiento de Castrillón al abono de la facturación reclamada, por importe de 189,72 € del año 2006 y 106,28 del año 2007; facturación que, conviene aclarar, no forma parte de los ingresos propios del concesionario, estando éste obligado al

ingreso de la recaudación por este concepto en las arcas del Principado de Asturias, con la periodicidad que establece la normativa vigente”.

6. El día 4 de abril de 2008 la Alcaldesa formula propuesta de resolución en la que, tras reproducir los argumentos reflejados en los informes de la Intervención y la Secretaría municipal, propone “desestimar el escrito de alegaciones presentado por (la adjudicataria), por considerarse que el abono de las facturas (...) corresponde a la citada empresa, en base a lo dispuesto en los pliegos de cláusulas administrativas y (de) prescripciones técnicas citados en la parte expositiva”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 de abril de 2008, registrado de entrada el día 12 del mes siguiente, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de interpretación del contrato de concesión de la gestión integral del servicio de aguas en el municipio de Castrillón, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra n), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra n), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Castrillón, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- De acuerdo con los preceptos citados, la consulta preceptiva a este Consejo sobre interpretación de contratos administrativos está condicionada a que “se formule oposición por parte del contratista”.

En el asunto sometido a consulta no consta acreditada la representación de quien, en nombre de la adjudicataria, formula su oposición a la interpretación contractual realizada por la Administración. El escrito de oposición lo firma una persona distinta de aquélla que, en su día, formalizó el contrato con la Administración consultante en calidad de representante de la sociedad, sin indicar ni aportar datos o documentos expresivos de su relación con la empresa, por lo que desconocemos si ostenta la condición de representante legal de ésta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 128 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, en relación con el artículo 9, apartado h), del mismo cuerpo legal, o si actúa, en su caso, como representante voluntario de la misma en virtud de apoderamiento, ya sea general o particular, en cualquiera de las modalidades a que se refiere el artículo 283 del Código de Comercio.

A propósito de la representación, el artículo 32.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), establece que, “Para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación”.

En la medida en que la oposición del contratista condiciona el carácter de la consulta a este Consejo, consideramos que no ha de calificarse este acto como de mero trámite, sin que pueda presumirse aquélla. Desconocido el título con que actúa quien firma en nombre de la adjudicataria la oposición a la

interpretación contractual, este Consejo no podría pronunciarse sobre el fondo del asunto si falta el presupuesto subjetivo que convierte la consulta en preceptiva, esto es, la acreditación de quien se opone a la pretensión del órgano consultante.

No obstante, puesto que la Administración municipal ha admitido, sin más, la representación del firmante, podríamos entender que quien suscribe el escrito de alegaciones pudo actuar como “factor notorio”, resultando de aplicación analógica lo dispuesto en el artículo 286 del Código de Comercio, cuyo tenor literal dispone que “Los contratos celebrados por el factor de un establecimiento o empresa fabril o comercial, cuando notoriamente pertenezca a una empresa o sociedad conocidas, se entenderán hechos por cuenta del propietario de dicha empresa o sociedad, aun cuando el factor no lo haya expresado al tiempo de celebrarlos”.

A tenor de dicho razonamiento, y de acuerdo con el principio constitucional de eficacia administrativa, entendemos que resulta de aplicación lo establecido en el artículo 32.4 de la LRJPAC, que permite subsanar la falta o insuficiente acreditación de la representación antes de dictarse la resolución que ponga fin al procedimiento, dentro del plazo de diez días, que habrá de conceder al efecto el órgano instructor, o de un plazo superior si las circunstancias lo requieren.

TERCERA.- El contrato cuya interpretación se somete a nuestra consideración es de naturaleza administrativa, suscrito al amparo de lo dispuesto en el artículo 5.2, apartado a), del TRLCAP; más concretamente, se trata de un contrato de gestión de servicios públicos en la modalidad de concesión, de los regulados en el título II del Libro II del citado TRLCAP.

Como señala el artículo 155.5 de esta norma, su régimen jurídico es el establecido en la Ley, con ciertas excepciones que no vienen al caso, y en las disposiciones especiales del respectivo servicio, en cuanto no se opongan a ella. Tal régimen faculta a la Administración para el ejercicio de la prerrogativa

incluida en la cláusula decimosegunda del contrato, esto es, la de “interpretar lo convenido”, a la que se refieren los artículos 59.1 del TRLCAP y 114 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (en adelante TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

Según constante jurisprudencia, la prerrogativa de interpretación unilateral de los contratos establecida en el artículo 59.1 del TRLCAP es una manifestación de la potestad de autotutela de la Administración, en virtud del interés público que preside su actividad, impidiendo que ésta se vea paralizada o afectada por diferencias en el entendimiento de las cláusulas objeto de acuerdo. Ahora bien, dicha facultad debe ejercitarse de conformidad con los requisitos, límites y procedimiento establecidos al efecto en el ordenamiento jurídico, con la preceptiva audiencia del contratista en los términos de lo dispuesto en el mismo precepto legal.

El artículo 97 del RGLCAP dispone que la tramitación de “cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido (...) se tramitarán mediante expediente contradictorio, que comprenderá preceptivamente las actuaciones siguientes: / 1. Propuesta de la Administración o petición del contratista. / 2. Audiencia del contratista e informe del servicio competente a evacuar en ambos casos en un plazo de cinco días hábiles. / 3. Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, a evacuar en el mismo plazo anterior. / 4. Resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista”.

Además de lo anterior, con carácter previo a la resolución del procedimiento relativo a la interpretación contractual, y siempre que se formule oposición del contratista, el artículo 59.3 del TRLCAP impone a la Administración la obligación de solicitar, con carácter preceptivo, “el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva”.

Finalmente, en cuanto a la competencia para dictar la resolución interpretativa, el repetido artículo 59 del TRLCAP la atribuye al órgano de contratación, el artículo 114 del TRRL la refiere al “órgano de la Entidad local competente para contratar” y el artículo 97 del RGLCAP al “órgano que haya celebrado el contrato”. La propuesta remitida hace referencia a la adopción del correspondiente acuerdo por el Alcalde, en ejercicio de la delegación efectuada por el órgano de contratación, que es, en este caso, el Pleno de la entidad, en aplicación del artículo 22.2, letra n), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, al tratarse de un contrato de concesión plurianual de duración superior a cuatro años.

De la documentación que obra en el expediente se deduce que la tramitación del procedimiento sometido a consulta ha sido correcta y acorde en lo esencial con lo establecido en el TRLCAP y en su Reglamento de desarrollo.

CUARTA.- En relación con el fondo de la cuestión planteada, discrepan las partes sobre quién ha de costear el importe del canon de saneamiento que grava el consumo de agua por parte de las dependencias municipales en el marco del contrato de concesión de gestión integral del servicio de aguas en el Ayuntamiento de Castrillón, y más concretamente con arreglo al régimen específico contenido en la cláusula vigésima del pliego de prescripciones técnicas, a cuyo tenor “el Ayuntamiento de Castrillón no abonará precio o importe alguno por el suministro de agua a sus dependencias y servicios, incluidos los colegios públicos, prestados directamente, y siempre que no se supere el 15% del agua suministrada a la red”.

Considera la Administración que debe ser el contratista quien asuma dicho coste, lo que deduce de la interpretación de la cláusula mencionada. El Interventor en su informe, que secundan tanto el de la Secretaría como la propuesta de resolución de la Alcaldía, entiende que el “precio o importe” a que se refiere la citada cláusula engloba tanto el coste del suministro como el gravamen derivado de los “impuestos o cargas públicas que recaigan sobre el

mismo y hasta el límite indicado". Asimismo, aduce, "a mayor abundamiento", que corresponde al contratista, conforme a la cláusula decimoquinta del pliego de las administrativas particulares, "el abono de cuantos gastos e impuestos se ocasionen con motivo de la concesión" -conceptos en los que debe estimarse comprendido el canon de saneamiento- y que, por el contrario, en dicho pliego no se recoge expresamente el derecho del contratista "al devengo y cobro" del mencionado tributo "por la parte de agua consumida por el Ayuntamiento". Además, el Interventor pone de manifiesto que el concesionario únicamente tiene derecho a percibir, en calidad de retribución, los conceptos enumerados en la cláusula decimonovena del mismo pliego, entre los que no se encuentra el canon de saneamiento, y que viene a corroborar su tesis lo señalado en la cláusula cuadragésimo primera, a tenor de la cual "serán de cuenta del concesionario el pago de todos los gastos, tasas, impuestos, precios públicos, necesarios para el funcionamiento y legalización de las instalaciones, entre otras obligaciones y gastos".

En cambio, el contratista estima que la Administración municipal, de conformidad con lo previsto en los pliegos aprobados para regir la contratación, se encuentra obligada al pago del importe del canon de saneamiento correspondiente al agua consumida por las dependencias municipales, limitándose su intervención a la recaudación del tributo para su posterior ingreso en la Administración tributaria. Considera que la "exención de cobro" a que se refiere la cláusula vigésima del pliego de prescripciones técnicas se ciñe estrictamente al precio del servicio de abastecimiento, y que la cláusula genérica que le impone la obligación de abonar los tributos que graven la gestión encomendada no puede ser interpretada de forma extensiva o analógica, a riesgo de contravenir la legalidad y desvirtuar el equilibrio entre las partes que rige todo negocio jurídico, hasta comprender la exención, a favor de la Administración municipal, de abonar el canon de saneamiento, lo que califica de supuesto "totalmente dispar". Finalmente, aclara que el importe correspondiente a la liquidación del canon de saneamiento "no forma parte de

los ingresos del concesionario, estando éste obligado al ingreso de la recaudación por este concepto en las arcas del Principado de Asturias, con la periodicidad que establece la normativa vigente”.

La cuestión controvertida, a la vista de las manifestaciones efectuadas por las partes, radica en precisar si el canon de saneamiento forma parte o no del precio o importe que el concesionario ha de percibir del Ayuntamiento por el suministro de agua a las dependencias municipales, a tenor de la cláusula vigésima del pliego de prescripciones técnicas titulada “abastecimiento de agua potable a edificios y servicios municipales”. Se trata, en suma, de determinar si corresponde a la Administración municipal abonar el tributo que grava el agua consumida en sus dependencias, como le correspondería sin duda de gestionar el servicio directamente, o si debe hacerse cargo de su cuantía el concesionario en la cantidad de agua abastecida que no supere el 15% de la suministrada a la red, ya que ambas partes coinciden en que el canon corre de cuenta de la Corporación en lo que exceda de tal volumen.

El régimen económico de este suministro específico se enmarca en un servicio municipal gestionado de modo indirecto, mediante un contrato de gestión de servicios públicos en la modalidad de concesión; servicio que se circunscribe, según la cláusula primera del pliego de las administrativas particulares, tanto al “suministro domiciliario de agua potable, como (a) la captación, conducción, tratamiento, acumulación, impulsión y distribución de agua potable hasta la acometida de los abonados, así como la actividad a desarrollar en la red general de alcantarillado y la depuración de aguas residuales a excepción de las instalaciones de depuración y/o saneamiento de titularidad/gestión del Principado de Asturias”. Dicho en otros términos, el servicio municipal prestado comprende el abastecimiento de agua y el alcantarillado, así como la depuración de aguas residuales realizada con instalaciones cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento.

El coste de la prestación del servicio municipal así delimitado se sufraga mediante las tarifas y tasas correspondientes, coste que obviamente no incluye

la prestación de los servicios de aducción y saneamiento o depuración de aguas que excedan del ámbito municipal, es decir, aquéllos servicios cuya titularidad sea autonómica, los cuales se sufragan, entre otros recursos, con el canon de saneamiento, un tributo propio de la Hacienda autonómica creado por la Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias, cuya recaudación queda afectada íntegramente a la financiación de los gastos de explotación, mantenimiento y gestión de las obras e instalaciones de depuración de aguas residuales definidas en dicha Ley o consideradas en los planes directores como de interés regional, así como, en su caso, a la de los gastos de inversión en las mismas. El canon de saneamiento es legalmente "incompatible con la imposición de tasas, precios públicos así como de contribuciones especiales y otros tributos de carácter autonómico o local, destinados a la financiación de los gastos" inherentes a dicho servicio, o sea, los derivados de la inversión en obras e instalaciones de depuración de interés regional y de su explotación, mantenimiento y gestión (artículo 10, apartados 2 y 5, de la Ley 1/1994 citada).

En el ámbito del servicio municipal de aguas en el concejo de Castrillón, y de conformidad con las reglas que rigen su concesión, la empresa suministradora percibe directamente de los abonados (según lo recogido en las cláusulas decimoctava y decimonovena de las administrativas particulares rectoras del contrato), como retribución por la gestión del servicio, unos ingresos cuya cuantía se determina aplicando las tarifas aprobadas por la Administración concedente al volumen de agua suministrada. Es decir, el precio o importe del servicio es el de las tarifas o tasas aprobadas por la Administración municipal, cuyo cálculo se efectúa de forma que su cuantía sea suficiente "para cubrir el coste del servicio incluyendo la retribución del concesionario". Este concepto no comprende el canon de saneamiento, tributo repercutido sobre el consumo potencial o real del agua por razón de la contaminación que pueda producir su vertido, directo o a través de las redes de

alcantarillado, cuyo cobro a los usuarios del servicio y pago a la Administración competente se encomienda al concesionario.

En consecuencia, una interpretación del contrato favorable a la pretensión del Ayuntamiento de Castrillón contravendría lo establecido en el artículo 24.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a cuyo tenor, "En general (...), el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida", pues se acabaría repercutiendo a la tarifa el coste correspondiente al canon de saneamiento no abonado por la Administración municipal, de forma que el resto de los usuarios sufragarían, mediante tasa, no sólo el precio o importe del agua consumida por ellos -incrementado en la cuantía del tributo autonómico- sino, además, una parte del coste total del consumo correspondiente a las dependencias municipales.

Es más, la tesis del Ayuntamiento conduciría a ignorar que, desde la perspectiva del usuario, cualquiera que sea éste, el coste final del agua que se le suministra comprende dos elementos diferenciados, el precio de la abastecida -cuyo importe se calcula aplicando la tarifa o tasa municipal- y el canon de saneamiento -cuya cuantía se determina en función del consumo potencial o real una vez tenidos en cuenta los supuestos de no sujeción y de exención tributaria establecidos en el artículo 11.2 de la Ley 1/1994-.

Por ello, el contrato debe interpretarse de manera que corra de cuenta del contratista el coste de la gestión del servicio prestado a las dependencias municipales hasta el límite del 15% del agua suministrada a la red y el Ayuntamiento abone el canon de saneamiento correspondiente a los consumos sujetos al tributo de la Hacienda del Principado de Asturias.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, de acuerdo con lo señalado en el cuerpo de este dictamen, procede una interpretación favorable al abono por la Administración del canon de saneamiento devengado por el suministro de agua a las dependencias municipales, en el marco del contrato de concesión de la gestión integral del servicio de aguas en el municipio de Castrillón.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE CASTRILLÓN.