



Secretaría General  
Asesoría Jurídica



Libro General de Entradas

Número: 13115 / 2020  
Fecha: 1/6/2020 13:49

\*CBNE0702127\*

Expediente nº. C010201/2020-0006  
Procedimiento: Informe jurídico. Ayuntamiento de Huesca  
Asunto: Fórmula de gestión administrativa y jurídica de la red de abastecimiento de agua municipal

## INFORME

### CUESTIÓN PLANTEADA

Mediante oficio de fecha 28 de enero de 2020, registrado de entrada el 6 de febrero, por la Alcaldía del Ayuntamiento de Huesca se solicita la emisión de informe jurídico relativo a la fórmula de gestión administrativa y jurídica de la red supramunicipal de abastecimiento de agua.

### ANTECEDENTES

De la documentación remitida pueden extraerse las siguientes circunstancias fácticas de relevancia para la emisión del presente dictamen:

**Primero.** Se parte del documento denominado *"Diagnóstico de la situación del abastecimiento de agua en alta del Ayuntamiento de Huesca y varios municipios de su entorno"*, así como la *proposición de soluciones para problemas detectados y posibles ampliaciones.* redactado por PW Advisory & Capital Services (en adelante PWACS) a petición de la Diputación provincial de Huesca, en base al principio de acuerdo alcanzado con el Ayuntamiento de Huesca para racionalizar y regularizar la situación del abastecimiento en la ciudad de Huesca y los municipios de su entorno.

**Segundo.** El estudio citado, según sus propias palabras (el subrayado es nuestro) *"se enmarca en una hoja de ruta encaminada a la organización futura de la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable en alta en el término municipal de Huesca y en todo el conjunto de municipios de la comarca de la Hoya que dependen de la misma red en alta, a través de las diferentes formas de organización supramunicipal, pudiendo derivar en la constitución de un Consorcio, Mancomunidad o figura similar, cuya personalidad jurídica y marco regulador de funcionamiento se definirá de mutuo acuerdo con la Diputación de Huesca y los Ayuntamientos implicados, a partir de los resultados del presente estudio y en el marco de los nuevos modelos de gestión más eficientes y cooperativos que se están implantando en la Administración Local."*

**Tercero.** La complejidad de esa prestación de servicios a la ciudadanía *"...queda reflejada en los siguientes datos: distintas fuentes de suministro, embalses (Vadiello, Calcón, Montearagón y Valdabra), ríos (Guatizalema, Calcón, Fiumen e Isuela), manantiales, pozos*

1 PWACS. *"Diagnóstico de la situación del abastecimiento de agua en alta del Ayuntamiento de Huesca y varios municipios de su entorno"* 2019. Memoria. Pag. 1



Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xedul0f+mpO7d8gvUL  
OGzMRl37yLUJNq  
PS8jC1Jee





y canales y acequias de riegos; una red de más de 133 km, una capacidad de almacenamiento total que supera los 212.000 m<sup>3</sup> (entre los depósitos generales de la red principal de Huesca y los de los diferentes núcleos implicados) y un servicio que a nivel administrativo implica a un total de 17 municipios y 48 núcleos de población, incluyendo la capital provincial Huesca y diversas estructuras con competencias de algún tipo en la gestión del agua en alta del sistema de Huesca y entorno. En concreto, además de la Diputación de Huesca y los 17 ayuntamientos referidos, hay que tener en cuenta:

- La Comarca de la Hoya, que se encarga del control y calidad del agua de abastecimiento doméstico en todos los municipios a excepción de Huesca capital.
- La Mancomunidad de Aguas de Antillón y 6 pueblos más.
- La Mancomunidad de Aguas de Vadiello
- El Consorcio de Aguas de Vadiello entre las Mancomunidades de Antillón y Vadiello y el Ayuntamiento de Loporzano.
- La Mancomunidad de Aguas de Calcón
- La Junta Central de Usuarios del río Guatzalema.
- Las Administraciones Autonómica y Estatal competentes en materia de agua en Aragón:
  - o El Instituto Aragonés del Agua.
  - o La Confederación Hidrográfica del Ebro.<sup>32</sup>

Cuarto. Entre las conclusiones del exhaustivo estudio, a los efectos que nos ocupa, y junto con las deficiencias técnicas y necesidades de mejora en infraestructuras, se destaca la dificultosa gestión del sistema: "A ello se unen los problemas cada vez más acentuados por la organización actual de explotación y gestión del sistema, en tanto en cuanto esta tarea recae en más del 90% en el Ayuntamiento de Huesca sin que éste se sienta convenientemente retribuido por estos trabajos ni suficientemente avalado jurídica y administrativamente para poder gestionar de forma más eficiente el funcionamiento ordinario y responder más ágilmente a las nuevas demandas y a las necesidades de modernización e inversión que requiere un sistema de abastecimiento en alta supramunicipal de las magnitudes del que nos atañe."

<sup>32</sup> PWACS. "Diagnóstico de la situación del abastecimiento de agua en alta del Ayuntamiento de Huesca y varios municipios de su entorno" 2019. Memoria. Pag. 1.

LOS FIRMANTE DE ESTE DOCUMENTO SE MUESTRAN EN LA PRIMERA PÁGINA DEL MISMO

HASH DEL CERTIFICADO:  
70352F41061EDA4FF3C322094AF068BA70C3B3BB  
FECHA DE FIRMA:  
28/05/2020

PUESTO DE TRABAJO:  
Firma Electrónica

SANCHEZ-JESUS - DNI 18016046P





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

Lo que se traduce, en efectos meramente económicos, en que la mayoría de los receptores de caudales suministrados desde el Ayuntamiento de Huesca, fuera de su municipio, "son deudores desde hace años, con volúmenes pendientes de liquidar que globalmente suman más de 250.000 euros".

Quinto. Las citadas conclusiones realizan -punto 14.2 de la Memoria- una serie de "propuestas de mejoras administrativas, económicas y de gestión", en las que se recomienda la actualización y regularización de las concesiones administrativas de agua, la regularización de las servidumbres de paso a las instalaciones, y el estudio de la actualización de tarifas. Junto a ello, se indica como un punto fundamental de mejora (la negrita es nuestra) "**El estudio de las posibilidades jurídicas, económica y organizativas para la creación, a corto plazo, de un ente supramunicipal de cooperación para la gestión y explotación mancomunada del servicio de abastecimiento de agua en alta para Huesca y su entorno que tenga como objetivos principales: a) minimizar las pérdidas en las redes de distribución b) incentivar un consumo de agua responsable, c) aplicar un sistema tarifario progresivo y equitativo, d) planificar las inversiones necesarias para la prestación del servicio y e) administrar los bienes que se asignen al ente supramunicipal.**"

A continuación el documento analiza someramente las posibles alternativas de cooperación intermunicipal y, de acuerdo a lo solicitado por el Ayuntamiento de Huesca, es en este punto donde se debe centrar nuestro análisis-propuesta, en determinar, a nuestro juicio, cual sea la fórmula legal más idónea para la personificación, gestión administrativa y jurídica, de ese ente supramunicipal necesario.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** Se emite el presente dictamen en virtud de lo dispuesto en el artículo 84 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 68 a) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, que establecen que es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión y conforme a lo dispuesto en el Reglamento Provincial del Servicio de Asistencia Jurídica, Económico - financiera y Técnica de la Diputación Provincial de Huesca, publicado en BOP núm. 236, de 14 de octubre de 1994.

**Segundo.** Legislación aplicable.

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (LBRL).



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xeduID4mpO7d8gvUJL  
OGzMR137yLUNq  
PSaC1





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. (LRSAL).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (LRJSP).
- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. (LALA)
- 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)
- Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón. (RBASO).
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. (TRLA). Art. 89 -
- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. (RDPH).
- Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón.

**Tercero. El abastecimiento de agua a poblaciones: Respecto a la competencia, servicio público local de prestación obligatoria. Respecto al uso, sujeto a concesión de aguas;**

Entre los usos del agua -bien escaso y con naturaleza jurídica de dominio público<sup>3</sup> -, tradicionalmente se viene estableciendo un orden de prioridades en su utilización, lo que se concreta en la consideración como preferente del uso de abastecimiento de poblaciones, si bien en nuestra normativa actual se hace de una forma algo confusa, en tanto el art. 60 del TRLA establece, en primer lugar, que las prioridades se establecerán en los Planes Hidrológicos de Cuenca, para añadir en el apartado tercero un orden de preferencia -y consiguiente capacidad de expropiación sobre cualquier otro- encabezado por el " *Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal*".<sup>4</sup>

3 Así resulta del art. 1.3 del vigente Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas: *Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico.*

4 El vigente Plan Hidrológico del Ebro -RD 1/2016 de 8 de enero (BOE n.º 16 de 16 de enero)- establece en su art. 8 la preferencia sobre el resto de usos del abastecimiento de población.



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csw/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xeduID4mpD7d6gyULl  
OGzMR137yLULInq  
PS6tCJccm



En cualquier caso, la preferencia del acceso humano al agua potable nace de la consideración del derecho al agua de las personas como un derecho humano<sup>5</sup>, lo que en España puede considerarse implícito en otros derechos reconocidos en nuestra Constitución, como el derecho a la vida y a la integridad física y moral -art. 15 CE-, a la salud -art. 43 CE- o el de disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona -art. 45 CE-. Por su parte, el art. 19.1 del actual Estatuto de Autonomía de Aragón establece que "Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón." Lo que se reitera, con mayor extensión, e incluso referencia a su consideración como derecho humano, en el art. 9 de la ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón<sup>6</sup>.

a) En este marco, la normativa vigente atribuye la competencia para prestar el servicio de abastecimiento de agua a poblaciones como una competencia inequívocamente municipal -art. 25.1 c LBRL, "abastecimiento de agua potable a domicilio"-, con carácter obligatorio para estas entidades locales -art. 26.1.a), "en todos los municipios"-<sup>7</sup>. A este respecto cabe reseñar que, como ha declarado el Tribunal Constitucional -STC 41/2016 de 3 de marzo-, el listado de servicios mínimos obligatorios del art. 26.1 LBRL supone una atribución directa de competencia a favor de los municipios:

*"Más claro aún es el caso del caso del art. 26.1 LBRL, conforme al que los municipios están directamente habilitados (y obligados) a prestar servicios determinados que recaen sobre materias de competencia autonómica. De hecho, de acuerdo con el art. 18.1 g) LBRL (y con la consolidada doctrina del Tribunal Supremo), esta obligación impuesta al municipio por el Estado funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica, como un derecho subjetivo correlativo que permite al vecino impugnar el presupuesto municipal que no prevea el gasto necesario y, en general, exigir judicialmente el establecimiento del servicio."*

5 En el año 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó la Observación General nº15 sobre el derecho al agua. En su artículo 1 se establece que el derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna. Posteriormente, en el año 2010 la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció el derecho humano al agua y al saneamiento como un elemento esencial para hacer efectivos otros derechos humanos como el derecho a la salud (Resolución 64/92, que ha sido seguida de otras, como la n.º 70/169 de 17 de diciembre de 2015).

6 Artículo 9. Derecho a disponer de abastecimiento de agua. Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación ciudadana, de la utilización eficaz y eficiente del recurso y de la resolución de Naciones Unidas que define el agua como derecho humano, tienen derecho preferente a disponer de un servicio público de suministro de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para satisfacer sus necesidades vitales, así como, de manera secundaria, a atender sus necesidades presentes y futuras, en el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial sin sobreexplotar los recursos hídricos y el medio natural ligado al mismo.

7 En similares términos, respectivamente, art. 41.1 l) y 44 a) LALA.



Y no solo eso, la LBRL declara este servicio público, entre otros, como esencial y reservado a favor de las Entidades Locales -art. 86.2-, que podrán prestarlo, incluso, en régimen de monopolio. Cabe indicar que el abastecimiento de agua a poblaciones, comprende técnicamente dos conceptos distintos. El conocido como abastecimiento de agua en alta, o aducción, y la distribución domiciliaria, o agua en baja. En palabras de Iván Rodríguez Florido<sup>8</sup>:

*La aducción, fase conocida como de "agua en alta", incluye la captación del agua de las distintas fuentes de la naturaleza, como pueden ser ríos, embalses, pozos o incluso del mar para ser posteriormente desalada. En esta misma fase de agua en alta se trata – en las conocidas como estaciones de tratamiento de agua potable (ETAP) y almacena para su uso, para su posterior transporte desde su origen a las áreas urbanas, incluyendo la fase de potabilización para asegurar unas condiciones sanitarias adecuadas 47 . Por lo tanto, dentro de la propia fase del abastecimiento en alta cabe distinguir una primera, correspondiente al embalse y a la regulación del recurso, y una segunda que corresponde al transporte y potabilización del recurso.*

*Posteriormente entramos en lo que se conoce como la distribución, fase del agua en baja en la cual se almacenan las cantidades de aguas tratadas y obtenidas por la aducción en depósitos urbanos, para proceder a su distribución a través de las respectivas redes urbanas. Es la fase del proceso que conlleva más complejidad, por cuanto se acomete el a los edificios o emplazamientos correspondientes para su consumo y uso, formando complejas redes malladas para llegar a las acometidas y los respectivos contadores.*

A este respecto, este mismo autor, en su excelente trabajo, indica que son dos servicios distintos, sometidos a regulación jurídica distinta y como, a pesar de lo dispuesto en la normativa básica local, distintas legislaciones autonómicas han atribuido competencialmente la fase del suministro de agua en alta a la Administración autonómica y la de distribución en baja a los municipios. No obstante, en nuestra comunidad no parece que pueda darse esa separación competencial, si atendemos a la literalidad del art. 32.1 de la Ley de Aguas y Ríos de Aragón, cuando establece:

*1. Corresponde a los municipios, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación estatal, en el Estatuto de Autonomía y en la normativa autonómica de régimen local, la ordenación y la prestación de los siguientes servicios, en el ciclo integral del agua de uso urbano:*

*a) El abastecimiento de agua en alta o aducción, que incluye la captación y alumbramiento de los recursos hídricos y su gestión, incluida la generación de los*

<sup>8</sup> Trabajo fin de Master. Iván Rodríguez Florido. *El servicio de abastecimiento de aguas: formas de gestión y precios. Análisis de la regulación y de las repercusiones de los modelos de gestión en la contraprestación de este servicio. Especial consideración a la situación en Cataluña.* Curso 2017-2018. <https://www.un.es/documents/3456781/9822882/TFM+Rodriguez+Florido.pdf/c2bacc20-4340-425c-b37c-e75d3389d597b>





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

*recursos no convencionales, el tratamiento de potabilización, el transporte por arterias principales y el almacenamiento en depósitos de cabecera de los núcleos de población.*

*b) El abastecimiento de agua en baja, que incluye su distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro o reparto de agua potable hasta las acometidas particulares o instalaciones propias para el consumo por parte de los usuarios.*

c) (...)"

En conclusión, el abastecimiento domiciliario de agua potable en España es un servicio público y la competencia para su prestación está reservado a las entidades locales, en esencia los municipios, si bien las normas de régimen local, estatales y autonómicas, atribuyen distintas funciones o competencias a otras entidades locales territoriales, como las entidades locales menores<sup>9</sup>, las comarcas<sup>10</sup> o las diputaciones<sup>11</sup>, sobre lo que volveremos.

Esa configuración como servicio público -con las notas habituales de universalidad, igualdad y continuidad- conlleva que la entidad local deba establecer la forma de gestión, directa o indirecta, del mismo y, previa o simultáneamente, la forma de prestación: monopolística, en exclusividad, o de libre mercado, con posibilidad de operadores privados.

b) Ahora, respecto al uso del bien -el agua- objeto del servicio público y la competencia propia recién mencionados, la perspectiva se complica. Las entidades locales no tienen competencia sobre el dominio público hidráulico, reservada al Estado y las CCAA<sup>12</sup>, lo que conlleva que para poder ejercer la que sí tienen, de forma indefectible, para prestar el servicio de abastecimiento domiciliario deberán contar, previa o simultáneamente, con un título jurídico para el uso/manejo del agua atribuido por la Administración titular del dominio, lo que resulta ser la condición previa establecida que, para cualquier uso, establece la legislación de aguas.

Debemos partir de que el derecho de uso del agua, por cualesquiera persona o entidad, e adquiere "por disposición legal o concesión administrativa", según reza el art. 52.1 del TRLA<sup>13</sup>, y de que no existe, más allá de la consideración como uso preferente del abastecimiento de poblaciones a la que ya hemos aludido, una disposición legal, o una

9 Art. 90.1a) LALA atribuye a las EELLMM, entre otras, la competencia en abastecimiento de agua.

10 A título de ejemplo, sin perjuicio de su análisis más detallado en otro apartado, art. 32.2 LALA: *Los municipios que así lo decidan podrán delegar o encomendar las responsabilidades administrativas y la prestación de los servicios referidos en el apartado anterior a las respectivas comarcas, mediante acuerdo entre ambas instituciones.*

11 El art. 26.2 LBRL establece que en los municipios de menos de 20.000 habitantes, y con su conformidad, la Diputación provincial, o entidad equivalente, coordinará la prestación del servicio, entre otros, de abastecimiento de agua.

12 Según se trate, respectivamente, de cuencas intercomunitarias o intracomunitarias. Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

13 52.1. *El derecho al uso privativo, sea o no consuntivo, del dominio público hidráulico se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa.*



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -**  
**Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.

Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E8

Hash SHA256:  
xedu0H4mpO7d8gvUJLl  
OGzMR1B7YLUNq  
PS8tCUs=





concesión establecida por la ley, a favor de las entidades locales para el ejercicio de su competencia, sin que tampoco quepa la prescripción adquisitiva del derecho.

En consecuencia, para ejercer su competencia de abastecimiento domiciliario de agua, las entidades locales deben obtener la oportuna concesión de dominio otorgada por el titular del dominio público hidráulico. En las cuencas intercomunitarias, caso de Aragón, la Administración del Estado -art. 17 del TRLA -. Lo que se regula expresamente en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico -Título II, Cap. III, Sección 4ª- bajo el epígrafe "Tramitación de concesiones de aguas para abastecimiento de poblaciones y urbanizaciones", arts. 122 y ss. El art. 123 RDPH, con reiteración en su apartado dos de lo dispuesto en el art. 89 del TRLA, lo explicita :

*1. Cuando se trate de concesión de aguas para el servicio público de abastecimiento de una población, la instancia inicial del expediente deberá ser suscrita por el representante de la Corporación Local o de la persona jurídica que gestione el servicio, en la que se harán constar las especificaciones contenidas en el artículo 104. En la misma instancia se podrá solicitar la imposición de las servidumbres que se consideren necesarias.*

*2. Cuando se trate de la concesión de aguas para el abastecimiento conjunto de varias poblaciones, pertenecientes a varios municipios, la instancia deberá venir suscrita por la Mancomunidad, Consorcio o Entidad semejante a que hace referencia el artículo 89 del Texto Refundido de la Ley de Aguas. Si no se hubiera constituido todavía, y a los meros efectos de tramitación del expediente concesional, se podrá admitir la instancia suscrita por los representantes de las Corporaciones, que en su día, y siempre antes de otorgar la concesión definitiva, habrán de constituir aquélla.*

*3. A la instancia se acompañarán los siguientes documentos: (...)"*

Esto es, se establece la necesidad de que sea el representante de la Corporación Local quien formule la solicitud de la concesión de aguas, y en los casos de abastecimiento conjunto a varias poblaciones -el caso que nos ocupa- por el representante de la persona jurídica titular de la gestión o servicio.

**Cuarto. Concesiones para el abastecimiento a varias poblaciones: un caso concreto de cooperación entre las entidades locales.**

Acreditada la competencia municipal y la necesidad de concesión de aguas para prestar el servicio público de abastecimiento, pasamos a analizar el supuesto del abastecimiento conjunto a varias poblaciones pertenecientes a municipios distintos. Una acción conjunta de distintas Administraciones locales para lograr una gestión más eficiente y eficaz en la prestación del servicio, beneficiándose de la economía de escala que supone los menores costes de construcción, explotación y mantenimiento de infraestructuras por habitante, sin







Secretaría General  
Asesoría Jurídica

menosprecio de los efectos en sostenibilidad ambiental y una cierta integración o solidaridad vecinal, que se deriva de la tarificación única del servicio para distintos municipios de un mismo entorno territorial

La cooperación o colaboración entre las Administraciones supone una actividad conjunta entre entes públicos, dotados cada uno de ellos de su correspondiente personalidad jurídica y, en el caso concreto de las entidades locales, autonomía para la gestión de sus intereses dentro de lo determinado por las leyes, para lograr un fin competencial: en este caso el abastecimiento domiciliario de agua potable a sus habitantes.

Las posibilidades de colaboración o cooperación entre las Administraciones públicas son muy amplias, y partiendo del principio/deber para su plasmación efectiva recogido en el art. 3.1.k) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, vienen hoy reguladas o desarrolladas con carácter básico en el Título III -Relaciones interadministrativas- de esa norma vigente; si bien su concreta y mas extensa regulación en lo que se refiere a las entidades locales la hallamos, como debe ser, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen local y, en Aragón, en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón

A los efectos que nos ocupan, y para las entidades locales, esa colaboración o cooperación para la mejor prestación del servicio público a sus ciudadanos podrá instrumentalizarse mediante la figura del convenio, acuerdo o negocio jurídico bilateral en la que cada una de las EELL se compromete, desde su autonomía y personalidad jurídica, a una serie de actuaciones propias para lograr el fin común, o mediante la creación de una nueva entidad supramunicipal, con personalidad jurídica propia, a la que se le atribuye la gestión conjunta del servicio. Se trata, es esta segunda opción, de un paso previo a la concreta elección de la forma o modo de gestión (directa o indirecta) del servicio, debe distinguirse modos de gestión de modos de cooperación.

Respecto a las entidades locales, el art. 3.2 LBRL cita tres tipos de entidades locales de naturaleza supra municipal: las comarcas, las áreas metropolitanas y los municipios; asimismo el art. 57 LBRL cita expresamente a los consorcios como un instrumento de cooperación entre distintas administraciones con la local, y, en cualquier caso, partiendo de la técnica convenial ya citada, cabe la constitución de empresas públicas entre distintas entidades locales a las que se les adjudique o encargue la prestación de un servicio supramunicipal, amen de no ser descartables a priori otras formulas, mas o menos creativas, en tanto la libertad asociativa municipal viene reconocida en el art. 10.1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

Como vemos, y como ya habíamos indicado, las posibilidades de cooperación y colaboración entre entidades locales son variadas, pero, en el caso concreto del servicio publico de abastecimiento de agua, la norma sectorial indica los requisitos para poder establecerla. Ex. art. 89 TRLA :

9

LOS FIRMANTES DE ESTE DOCUMENTO SE MUESTRAN EN LA PRIMERA PÁGINA DEL MISMO



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E8

Hash SHA256:  
xedulD4+mpO7d8gvUL  
OGzMR137yLUJNqY8E  
P58C U

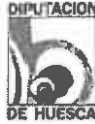


HASH DEL CERTIFICADO:  
70352F41061EDA4FF3C32084AF068BA70C3B38B

FECHA DE FIRMA:  
28/05/2020

PUESTO DE TRABAJO:  
Firma Electrónica

ANTONIO JOSÉ SANCHEZ JESUS - DNI 18016046P



*"Requisitos para el abastecimiento a varias poblaciones.*

1. *El otorgamiento de las concesiones para abastecimiento a varias poblaciones estará condicionado a que las Corporaciones Locales estén constituidas a estos efectos en Mancomunidades, Consorcios u otras entidades semejantes, de acuerdo con la legislación por la que se rijan, o a que todas ellas reciban el agua a través de una misma empresa concesionaria.*

2. *Con independencia de su especial estatuto jurídico, el consorcio o Comunidad de que se trate elaborará las ordenanzas previstas en el artículo 81."*

En su desarrollo, el art. 123.2 RDPH: *Cuando se trate de la concesión de aguas para el abastecimiento conjunto de varias poblaciones, pertenecientes a varios municipios, la instancia deberá venir suscrita por la Mancomunidad, Consorcio o Entidad semejante a que hace referencia el artículo 89 del Texto Refundido de la Ley de Aguas. Si no se hubiera constituido todavía, y a los meros efectos de tramitación del expediente concesional, se podrá admitir la instancia suscrita por los representantes de las Corporaciones, que en su día, y siempre antes de otorgar la concesión definitiva, habrán de constituir aquélla.*

Y con la obligatoriedad previa de constitución del ente supramunicipal, reiterada al detalle en el art. 229.1 de la misma norma reglamentaria:

1. *El otorgamiento de las concesiones para abastecimiento a varias poblaciones estará condicionado a que las Corporaciones Locales estén constituidas a éstos efectos en Mancomunidades, Consorcios y otras Entidades semejantes, de acuerdo con la legislación por la que se rijan, o a que todas ellas reciban el agua a través de la misma Empresa concesionaria.*

2. *Con independencia de su especial Estatuto jurídico, el Consorcio o Comunidad de que se trate elaborarán las Ordenanzas previstas en el artículo 82 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (art. 89 del TR de la LA).*

3. *Las Mancomunidades o Consorcios elaborarán las Ordenanzas por las que habrá de regirse el aprovechamiento del agua, que deberán someter al Organismo de cuenca para su aprobación.*

Así pues, la cooperación intermunicipal en el caso del abastecimiento de agua a varias poblaciones tiene una forma jurídica condicionada por la normativa de aguas cuando indica que la concesión del uso del agua deberá concederse previa constitución de una Mancomunidad o Consorcio; lo que parece cerrar a estas figuras el abánico de posibilidades a la que nos referíamos anteriormente, sino fuera que la norma continúa con el añadido de "otras Entidades semejantes", lo que, en nuestra opinión, y aunque pueda sostenerse una cierta preferencia por la Mancomunidad o el Consorcio, permite

LOS FIRMANTES DE ESTE DOCUMENTO SE MUESTRAN EN LA PRIMERA PÁGINA DEL MISMO

HASH DEL CERTIFICADO:  
70352F41061EDA4FF3C322094AF088BA70C3B39B

FECHA DE FIRMA:  
28/05/2020

PUESTO DE TRABAJO:  
Firma Electrónica

IGNACIO GUSTIN SANCHEZ JESUS - DNI 18016046P



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xeduIDt+mpO7d8gvULU  
OGzMRi37yLUJNqy  
P56tC:Uzrre





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

cualesquiera fórmula de cooperación y gestión supramunicipal, probablemente con mero convenio incluido.

En cualquier caso, y puesto que debemos concluir en cual de esas posibilidades nos parece la idónea para este supuesto concreto, pasamos a analizar cada una de ellas.

**Quinto. La Mancomunidad de municipios. La condición de entidad local y el consecuente régimen jurídico.**

Tras su configuración en el art. 3 como entidad local, la LBRL las regula en su art. 44 como la concreción de un derecho de los municipios a asociarse con otros "para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia." Asimismo, establece que tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos, rigiéndose por sus Estatutos, al tiempo que remite a la normativa de las Comunidades Autónomas, si bien determina unas reglas mínimas de procedimiento -en todo caso- y que los órganos de gobierno deberán ser representativos de los ayuntamientos mancomunados. Resulta de interés, asimismo, la DT 11 de la LRSAL, de la que, aunque pensada para las que existían a su entrada en vigor (31-12-2013), resulta que las Mancomunidades deben orientarse exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para el cumplimiento de las competencias enumeradas en los arts. 25 y 26 LBRL; lo que, evidentemente, se cumple en el caso de la prestación del servicio de abastecimiento de agua domiciliario.

Por su parte, el art. 77 de la Ley de Administración Local de Aragón reitera lo dispuesto en la LBRL, en tanto libertad de asociación de los municipios para la ejecución de obras y servicios de su competencia, a lo que añade "y la intervención coordinada en aquellos asuntos que promuevan el desarrollo y social de su ámbito". La LALA regula las Mancomunidades en los artículos 77 a 86, de entre los que destacamos, a los fines de nuestro objeto de estudio, la determinación -art. 79- de los aspectos a regular necesariamente en sus Estatutos; entre otros: objeto, fines y competencias, normas de funcionamiento, recursos económicos y aportaciones, procedimiento de disolución, régimen de personal.... En el plano reglamentario, encontramos regulación sobre mancomunidades en el Reglamento de Territorio y Población de las Entidades Locales de Aragón (Decreto 346/2002, de 19 de noviembre), artículos 76 a 83.<sup>14</sup>

En la práctica, el abastecimiento de agua, bien en su totalidad bien solamente en la fase de alta, es uno de los servicios municipales que ha dado lugar a la constitución de más Mancomunidades. En Aragón, de 36 mancomunidades reflejadas en el Registro de entidades locales, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 21 tienen como fin, o entre ellos, el abastecimiento del agua en los municipios. A nivel estatal,

<sup>14</sup> Los arts. 35 a 37 del TRRL y los arts. 31 a 39 del RPDT estatal tendrán, a nuestro juicio, aplicación supletoria ante las posibles lagunas de la normativa indicada.

LOS FIRMANTE DE ESTE DOCUMENTO SE MUESTRAN EN LA PRIMERA PÁGINA DEL MISMO

HASH DEL CERTIFICADO:  
70352F41061EDA4FF3C32094AF068BA70C3B38B  
FECHA DE FIRMA:  
28/05/2020

PUESTO DE TRABAJO:  
Firma Electrónica

SANCHEZ JESUS - DNI 18016046P



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xeduI0+mpO7d8gvUL  
CGzMRlRl37yLUNq  
PSBtUz





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

como ejemplo, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, creada en 1982, gestiona el ciclo integral del agua de 50 municipios.

Una importante ventaja, a nuestro juicio, de este tipo de fórmula asociativa para el ejercicio de servicios comunes reside, precisamente, en su condición legal de entidad local, lo que conlleva, de una parte, que está sectorizada como Administración Local independiente de los municipios que la conforman (no está adscrita ni es dependiente formalmente de los municipios que la integran, más allá de lo que puedan determinar sus estatutos o normativa sectorial) y, de otra, a salvo de lo que determinen libremente sus Estatutos -art.4.3 LBRL-, la atribución de las potestades administrativas que el art. 4.1 LBRL les otorga:

- a) Las potestades reglamentaria y de auto organización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

Sorprendentemente, la LALA, en su art. 78.a), viene a limitarles el ejercicio de la propiedad expropiatoria, reduciéndola a la condición de beneficiaria del ejercicio de la potestad por el municipio correspondiente; a mi juicio, separándose de forma no constitucional del art. 4.3 LBRL, que atribuye, salvo determinación en otro sentido de sus Estatutos, la potestad expropiatoria, junto con las del resto del art. 4.1, a las Mancomunidades, sin que en ello pueda la ley autonómica modificar a la baja. De hecho las STC 103 y 143/2013 confirmaron la constitucionalidad del art. 4.3 LBRL (introducido en su actual dicción por la ley 57/2003 de 16 de diciembre), eliminándose la remisión al legislador autonómico que antes existía.

Respecto a la potestad tributaria y financiera -art. 78 b) LALA- se limita, lo que no es poco, al establecimiento de tasas por prestación de servicios o realización de actividades, imposición de contribuciones especiales y fijación de tarifas y precios públicos. No obstante los arts. 150 a 152 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL), referidos a los recursos de las entidades locales supramunicipales, vienen a ampliar las posibilidades en esa materia. A la vista de esos artículos las Mancomunidades pueden tener como ingresos los procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado, los prestamos en los términos previstos en la ley reguladora de las haciendas locales, las participaciones en tributos de la Comunidad Autónoma, los precios públicos, las tasas, las contribuciones especiales, recargos en impuestos autonómicos y las subvenciones procedentes de otras Administraciones, así como las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias. Y, además, el art. 154 del TRLHL precisa un aspecto que suele ser fundamental en sus ingresos: *"Las mancomunidades y demás entidades municipales asociativas dispondrán, además de los recursos citados en el artículo 151, de las aportaciones de los municipios*

12



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xediU0+mp07d8gvULI:  
OGzMR137YLUNq:  
P98tCUcc=





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

*que integren o formen parte de aquéllas, determinadas de acuerdo con lo establecido en los estatutos de creación respectivos."*

Esto es, las aportaciones de los municipios, en los términos recogidos en sus Estatutos, son de obligatorio abono para estos y, en tanto que entidades locales, ingresos de derecho público para las Mancomunidades, que, caso de impago, podrán acudir al mecanismo de la compensación con acreedores públicos- art. 109 LBRL- y, en su caso, a la siempre dificultosa empresa de que la Administración del Estado, conforme la previsión de la DA 4ª del TRLHL, retenga o compense la deuda municipal de la participación de tributos del Estado en los términos que fijan anualmente las leyes de presupuestos del Estado. Por otra parte la citada DA 4ª TRLHL, en su apartado segundo establece la responsabilidad solidaria de los municipios que la integran, por las deudas tributarias o con la Seguridad Social de la Mancomunidad, *"...en proporción a sus respectivas cuotas y sin perjuicio del derecho de repetir que les pueda asistir..."*.

En este aspecto financiero y recaudatorio la LALA -arts. 83 a 85- introduce lo que denomina medidas de fomento de las mancomunidades, y no solo establece un mandato legal para priorizar las inversiones propuestas por éstas en los planes provinciales de cooperación, con beneficio del máximo nivel de subvenciones a fondo perdido, acceso al crédito u otras ayudas (art. 83), sino que precisa que los municipios podrán avalar el acceso al crédito (art. 84, a efectos de la autorización de ese endeudamiento se computarán como recursos ordinarios y carga financiera el conjunto de aquellos y está en los municipios avalistas), así como -art. 85- la obligatoriedad de consignación de las aportaciones municipales en los presupuestos, con la consiguiente capacidad de impugnación ante su ausencia, y el importante mecanismo recogido en el apartado segundo: *"Las cantidades pendientes de aportación por los municipios miembros, una vez transcurridos los plazos de pago, podrán ser retenidas por la Diputación General de Aragón de las transferencias de carácter incondicionado y no finalista que tuvieren reconocidas, a petición del órgano plenario de la mancomunidad, para ser aplicadas al pago de las aportaciones debidas"*.

A todo ello debe unirse garantías de tipo jurídico-organizativo, como sin duda supone la necesaria prestación de las funciones reservadas (secretaría, intervención, contabilidad, tesorería) por funcionarios de habilitación nacional<sup>15</sup> y la sujeción de sus empleados a la normativa de empleo local, con la importante precisión de que en los Estatutos suele recogerse que, en caso de disolución, de existir personal propio se procederá a su integración en alguno de los Ayuntamientos, con respeto a los derechos adquiridos por el mismo<sup>16</sup>; el mismo mecanismo establecido en la DT 11 de la LRSAL para el caso de

<sup>15</sup> Art. 8.2 RD 128/2018 de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional: Las Secretarías de Comarcas, Áreas Metropolitanas, Mancomunidades de Municipios y otras Entidades Locales se clasificarán en alguna de las clases señaladas en el apartado anterior, por la Comunidad Autónoma, en base a sus características propias  
<sup>16</sup> Así en el modelo tipo -art. 25.3- de Estatutos de Mancomunidad propuesto por la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón. <http://servicios.aragon.es/portalAALL/document.do?ctobId=10832>



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA - Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUABE6

Hash SHA256:  
xedul0/+mp07d8gvULI  
OGzMR137yLULJnq  
P88ICUz=





aquellas mancomunidades que incurran en causa de disolución por no adaptarse a lo previsto en la misma. Así como, en general, la remisión a la normativa local de toda su actividad, incluida la elección y desarrollo de la forma de gestión del servicio mancomunado.

Otra peculiaridad de la Mancomunidad como forma asociativa, a nuestro juicio, reside en que respeta la autonomía local, concretada en un plano de igualdad, entre todos los municipios agrupados, para su representación en los órganos de gobierno de la entidad (el art. 79.2 LALA reitera lo dispuesto en la norma básica sobre como, en todo caso, los órganos de gobierno de la mancomunidad serán representativos de los municipios mancomunados); de manera que, en cualquier caso, se respeta la personalidad y capacidad de gestión y defensa de los intereses propios de cada municipio dentro la organización. Y ello sin merma de la garantía del principio de solidaridad, lo que permite a los ciudadanos el disfrutar del servicio en las mismas condiciones, independientemente del municipio donde habiten.

Por lo demás no consideramos que haya que entrar, a los efectos de este informe, en mayores particularidades o detalle en torno a su constitución u otras particularidades organizativas (como, por ejemplo, la posibilidad de que la secretaría se sirva por la de alguno de los municipios que la integran, acumulación o servicios de asistencia, art. 10 RD 128/2018). Si acaso volver destacar el art. 79 de la LALA, donde se relaciona con detalle el contenido necesario de los Estatutos, su norma básica<sup>17</sup>; y de entre el mismo, la necesaria precisión, entre otros aspectos, de su objeto, fines y competencias, así como las normas sobre adhesión, separación de municipios y liquidación de la Mancomunidad.

**Sexto. El Consorcio. Características.**

a) Concepto.

Los Consorcios son entidades públicas con personalidad jurídica, de naturaleza asociativa y carácter no territorial, constituidas voluntariamente por diversas Administraciones Públicas, o por estas con ciertas entidades privadas, con el objetivo de realizar determinadas actividades de interés común; "...y plena capacidad para crear y gestionar servicios y actividades de interés local o común" dice el art. 218.2 LALA. Se trata, pues, un ente instrumental de carácter institucional o una entidad pública corporativa.

Esas Administraciones Públicas pueden ser entidades locales, de iguales o distintos niveles territoriales, o con la participación de otras entidades o administraciones. Entre las actividades o servicios de interés local que pueden ser el objeto del Consorcio, la prestación del servicio de abastecimiento de agua domiciliaria es una de las tradicionalmente atribuidas a los Consorcios, especialmente cuando se articula como una

<sup>17</sup> Los Estatutos de la Mancomunidad municipal tienen naturaleza reglamentaria de acuerdo, entre otras, con la STS de 7 de diciembre de 2011, FJ 4, (Rec. casación 6025/2009).

LOS FIRMANTE DE ESTE DOCUMENTO SE MUESTRAN EN LA PRIMERA PÁGINA DEL MISMO

HASH DEL CERTIFICADO:  
70352F41061EDA4FF3C322094AF068BA70C3B39B

FECHA DE FIRMA:  
28/05/2020

PUESTO DE TRABAJO:  
Firma Electrónica

ANABARISTIN SANCHEZ JESUS - DNI 18016046P



técnica de cooperación con la Administración del Estado (CHE incluida) o la autonómica o entidades locales distintas del municipio, en cuyo caso no cabe -como hemos visto, tan solo municipios- acudir a la Mancomunidad. Ya el art. 37 y ss. del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales regulaba esta figura: *Las Corporaciones locales podrán constituir Consorcios con Entidades públicas de diferente orden, para instalar o gestionar servicios de interés local.*

Pueden citarse, entre otros y como significativos: Consorci d'aigües de Tarragona (CAT), Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el Principado de Asturias (integrado, a título de ejemplo por la CA de Asturias, la CHE y 29 Concejos asturianos), Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia (entre sus finalidades, el abastecimiento en alta y baja a 81 municipios) el Consorcio para el Abastecimiento de Agua a la Isla de Lanzarote (a título de ejemplo, integrado por el Cabildo y los siete Ayuntamientos de la Isla).

#### b) Régimen Jurídico.

La normativa que regula esta figura en este momento se recoge, con carácter básico (salvo el artículo 123.2) en el capítulo IV del Título II de la LRJSP -arts. 118 a 127, ambos inclusive-, a la que hay que unir, en el caso de los consorcios locales, los artículos 3 y 57 de la LBRL, y las disposiciones adicionales 9ª, 13ª y 14ª y DT 6ª de la LRSAL; sin perjuicio del juego, sobre el que volveremos, de aquellas disposiciones autonómicas que les afecten.

El art. 118.3 plasma su definición: *"Los consorcios son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias"*. A la vista de ello, y conforme al art. 2.2 LRJSP los Consorcios son parte del sector público institucional al ser entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas; lo que, a su vez, supone que ellos mismos son Administraciones Públicas -art. 2.3 LRJSP-.

Sin embargo, y este es un aspecto a tener en cuenta a la hora de valorar la adopción o no de esta figura, los Consorcios no son -o ya no lo son- entidades locales. Decimos *"ya no lo son"* porque su consideración como Entidad local, ha sido una cuestión controvertida desde la entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, pues en la legislación previa (RD 3046/1977) se les atribuía esa condición. A ello se unió una corriente jurisprudencial que entendía que el listado de entidades locales de la LBRL tenía carácter abierto por lo que los consorcios integrados únicamente por entidades locales tenían, asimismo, carácter de entidad local, con todo lo que ello conlleva, ya analizado en el caso de las Mancomunidades (Por todas STS de 30 de abril de 1999, rec.de apelación núm. 7268/1992). Algunas leyes autonómicas así lo establecen. El propio art. 321.3 del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de Aragón (RBASO) establece, de forma novedosa sobre la LALA a la que desarrolla, que *"Los consorcios constituidos entre entidades locales para la gestión de servicios de su competencia tienen la consideración de*

15

LOS FIRMANTES DE ESTE DOCUMENTO SE MUESTRAN EN LA PRIMERA PÁGINA DEL MISMO

FECHA DE FIRMA:  
28/05/2020  
HASH DEL CERTIFICADO:  
70352F41081ED44FF3C322094F068BA70C3B38B

PUESTO DE TRABAJO:  
Firma Electrónica

IGNACIO SANCHEZ JESUS - DNI 18016046P



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csw/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xeduID4mpO7d8gvULU  
OGzMIIRI37yLULJnQ  
P66IC1Jere





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

*Entidades Locales. Igualmente tienen dicha naturaleza aquellos consorcios cuya finalidad sea la gestión de competencias locales en las que participe, de forma minoritaria, la Administración de la Comunidad Autónoma."*

Lo cierto es que en la actualidad parece cerrada la controversia y que de la normativa existente no se desprende que los consorcios locales tengan naturaleza de entidad local, cuando menos en Aragón. Así se desprende de la regulación de la LRJSP, con carácter básico, con la definición ya citada del art. 118.1 LRJSP, y su expresa derogación del art. 87 y los artículos 37 a 40 del Reglamento de Servicios; amén del carácter taxativo del actual art. 3 de la LRBRL, donde no aparecen citados. Cabe citar, a este respecto, la reciente STS 1341/2019 de 9 de octubre, rec. casación 1987/2017, en la que, al hilo de la necesidad de existencia del puesto de secretaría reservado a funcionarios de habilitación nacional en el concurso, el Tribunal Supremo declara que los Consorcios ya no tienen la consideración de entidad local y deben adscribirse a una Administración Pública. Lo que, por otra parte, se desprendería asimismo de la DA 6ª del RD 129/2018 de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Así pues, en tanto administraciones públicas, el régimen jurídico que les será de aplicación, en términos genéricos, será el derecho administrativo, dependiendo a su vez de la administración a la que estén adscritos, de la que "cuelguen", según se trate de sector público estatal, autonómico o local, conforme a los criterios de adscripción contenidos en el art. 120 de la reiterada Ley 40/2015.

El sistema de fuentes para determinar ese régimen jurídico comprenderá, por orden de aplicación, la Ley 40/2015 en los artículos citados, posteriormente la ley autonómica, aunque como hemos visto puede haber problemas de inconstitucionalidad sobrevenida en el caso, como en Aragón, de ser legislaciones previas a aquella, los Estatutos propios del Consorcio (de capital importancia y cuyo contenido mínimo se determina en el art. 124 LRJSP) y, sobre separación, disolución y liquidación, en lo no previsto en las normas anteriores, el Código Civil y el art. 97 LRJSP.

En los consorcios locales, además, con carácter supletorio dice el art.119.3 LRJSP -aunque mas bien debiera entenderse un criterio de especialidad que de supletoriedad-, las normas que sobre consorcios recogen la LBRLL y la LRSAL.

A saber, LBRLL:

- art. 26.2, como fórmula que adopta la Diputación Provincial para coordinar la prestación de servicios obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes.
- art. 57, forma de cooperación voluntaria entre Administraciones Territoriales. La constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xedulG4+mpO7d8gvULI  
OGzMR137yLULINq  
PS6tCUpcc







Secretaría General  
Asesoría Jurídica

sostenibilidad financiera; y la constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. Todo ello sin poner en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda de la Entidad Local ni del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.

- art. 103 bis, la aprobación de la masa salarial del personal laboral comprenderá la referente a la propia Entidad Local, sus entes dependientes y la de los consorcios adscritos a la misma.

- DA 9ª, redimensionamiento del sector público local, los municipios, las provincias y las islas no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos consorcios, durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste. Se impide que el Consorcio cree o participe en otras entidades instrumentales.

- DA 12ª, las retribuciones a fijar en los contratos mercantiles o de alta dirección suscritos por los consorcios locales se clasifican, exclusivamente, en básicas y complementarias. Las retribuciones complementarias, comprenden un complemento de puesto y un complemento variable. El complemento de puesto retribuiría las características específicas de las funciones o puestos directivos y el complemento variable retribuiría la consecución de unos objetivos previamente establecidos. Se limita el número máximo de miembros de los órganos de gobierno de las entidades instrumentales dependientes de entidades locales que no podrá ser superior a quince en las entidades del grupo uno, a doce en las entidades del grupo dos, y a nueve miembros en las entidades del grupo tres, para lo que previamente el Pleno de la entidad local ha de clasificar sus entidades instrumentales en alguno de los tres citados grupos atendiendo a los siguientes criterios: volumen o cifra de negocio, número de trabajadores, necesidad o no de financiación pública, volumen de inversión y características del sector en que desarrolla su actividad. Se les aplica la legislación de transparencia y la memoria de actividades de la entidad instrumental recogerá, anualmente, las retribuciones de los miembros de sus órganos de gobierno.

Por otra parte, lo previsto en la DA 13ª LRSAL en relación con la contratación de personal en los consorcios de prestación de servicios mínimos, constituidos antes de esa norma, no será de aplicación a los consorcios de nueva creación, y también puede considerarse de no aplicación supletoria en tanto el art. 121 LRJSP establece, con carácter básico una regulación completa de la materia. Respecto a la normativa autonómica local, en Aragón se regulan los consorcios en los arts. 218 y 219 LALA, además de los artículos 321 a 328 RBASO, con la prevención ya citada de que alguno de sus preceptos puedan chocar con la legislación básica sobrevenida.

LOS FIRMANTES DE ESTE DOCUMENTO SE MUESTRAN EN LA PRIMERA PÁGINA DEL MISMO

HASH DEL CERTIFICADO:  
70352F41061EDA4FF3C32094AF068BA70C3B38B

FECHA DE FIRMA:  
28/05/2020

PUESTO DE TRABAJO:  
Firma Electrónica

SANCHEZ, JESUS - DNI 18016046P



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -**  
**Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVWF3MUA9E6

Hash SHA256:  
xedulD4+mpO7d8gvULU  
OGzMR137yLUJIne  
PSBCTJ055





c) Otras cuestiones relevantes.

\*.- La Adscripción.

Esto es, el ineludible vínculo jurídico del Consorcio con una de las Administraciones que lo participan, y cuya fundamental consecuencia es que este ente público queda sujeto al régimen del sector público correspondiente a aquella<sup>18</sup>, a los efectos, de garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Más concretamente -arts. 121 y 122 LRJSP-:

- El régimen de presupuestación, contabilidad y control será el de la Administración a la que se adscribe.
- El órgano de control de la Administración de adscripción será responsable de una auditoría anual de las cuentas del Consorcio.
- Los presupuestos del Consorcio se integran en los de la Administración de adscripción y sus cuentas se incluyen en la Cuenta General.<sup>19</sup>
- El régimen jurídico de su patrimonio será el de la Administración de adscripción.<sup>20</sup>
- El régimen jurídico del personal del Consorcio será el del personal de la Administración de adscripción y su retribución similar, sin que pueda superar las de puestos equiparables.

Por su parte, el art. 219.1 LALA, referido a los consorcios locales en Aragón, ratifica esa vinculación o sujeción al régimen jurídico local: *"Los estatutos del consorcio, como norma básica del mismo, determinarán los fines de la entidad, así como las actividades o servicios que se le encomienden o asignen; el régimen de organización y funcionamiento interno, incluidos los aspectos económico-presupuestarios; el régimen al que quedarán sometidas*

18 El art. 2.1.f) del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, especifica que se consideran integrantes del Inventario de Entes del Sector Público local los consorcios que las entidades locales hayan podido constituir con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas que persigan fines de interés general, siempre que la participación de la o las entidades locales en dichos Consorcios sea mayoritaria, o bien que en caso de igualdad de participación con otras entidades que no sean de carácter local se cumplan algunas características allí relacionadas, acreditativas del control efectivo por la entidad local.

19 En opinión de Eva Nieto Garrido -La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. REDA nº165/2014-: *"lo cierto es que incluir en los presupuestos y en la cuenta general de la Administración territorial de adscripción al consorcio administrativo va a significar un retroceso importante en la cada vez más frecuente utilización de la figura consorcial. En tiempos como los actuales, donde se imponen el objetivo de reducción o eliminación del déficit público y el principio de estabilidad presupuestaria, las Administraciones públicas se mostrarán sin duda reticentes a incluir en sus cuentas generales una entidad como el consorcio, que puede tener resultados negativos, y en la que participan y, por tanto, de la que se benefician, otras Administraciones públicas...*

20 Art. 327.3 RBASO: *Los bienes de dominio público y los patrimoniales que las entidades asociadas adscriban al servicio para el cumplimiento de sus fines conservarán su calificación y titularidad originaria. El consorcio tendrá sobre los bienes y las instalaciones adscritos por sus miembros solamente facultades de conservación y utilización para el cumplimiento de los fines que se determinen en la adscripción.*





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

*las relaciones jurídicas con terceros derivadas de las actividades del consorcio, sus recursos económico-financieros y el régimen del personal. Sus peculiaridades deberán ponerse en relación con el régimen general de las entidades locales o, en su caso, con el de otras Administraciones que intervengan en el consorcio. En todo caso, deberá contemplarse la presencia de todas las entidades locales consorciadas, al menos, en su órgano plenario de gobierno."*

Respecto a los criterios de adscripción se determinan por orden prioritario en el art. 120 de la 40/2015. Son criterios objetivos, que no permiten atender el mayor interés que pudiese tener una de las entidades pertenecientes, y que, en razón de que las situaciones que contempla (mayoría de votos en los órganos de gobierno, facultades, mayor financiación, etc) se refieren al primer día del ejercicio anual, pueden implicar un cambio del régimen jurídico aplicable en cada ejercicio presupuestario si, en aplicación de esos criterios, el consorcio cambia de sector público o Administración de adscripción. La adscripción concreta debe figurar en los Estatutos de la entidad consorcial -art. 120.2-, y el cambio de adscripción conlleva la modificación de los mismos en el plazo de seis meses.

\*.- Creación.

La LRJSP, en su art. 123.1, se limita a establecer que se crearán mediante convenio suscrito por las Administraciones y/o entidades participantes, pero los "supletorios" art. 57 y DA 9 de la LBRL, ya examinados, vienen sin duda a considerar la creación de consorcios locales como una suerte de mecanismo excepcional, y sujeto a prevenciones o desconfianzas. No de otra manera puede considerarse, por mas que en la práctica pueda quedar reducido a la consabida repetición de florilegios jurídicos, la expresa sujeción o condicionamiento de su creación a que se mejore la eficiencia de la gestión pública, siempre que la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda de la Entidad Local ni la del propio consorcio. La acreditación de esas circunstancias exigirá, a mi juicio, un riguroso informe del órgano interventor de las entidades locales creadoras . Pero es la DA 9ª -redimensionamiento del sector público local- la que viene a incidir directamente en las dificultades para su creación cuando establece que los municipios, las provincias y las islas no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos consorcios, durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste. Bien es cierto que nada indica sobre qué ocurre, posiblemente nada, si alguno de los integrantes del Consorcio, como no sería de extrañar, debe adoptar un plan financiero o de ajuste una vez ya integrado en el mismo.

\*.- Personal.

Respecto a su personal -ya hemos visto que en los consorcios locales el régimen jurídico será el de los empleados públicos locales- el art. 121 LRJSP abunda en los criterios de excepcionalidad cuando, tras indicar que el personal, los empleados públicos, del

LOS FIRMANTES DE ESTE DOCUMENTO SE MUESTRAN EN LA PRIMERA PÁGINA DEL MISMO

FECHA DE FIRMA: 28/05/2020  
HASH DEL CERTIFICADO: 70352F41081EDA4FF3C322094AF068BA70C3B38B

PUESTO DE TRABAJO: Firma Electrónica

ANTONIO GUSTIN SANCHEZ JESUS - DNI 18016046P



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -**  
**Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA8E6

Hash SHA256:  
xedul7+mpO7d8gvULI  
OGzMRl37yLUJNq  
P88(C)z=





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

Consortio, "podrá ser funcionario o laboral<sup>21</sup> y habrá de proceder exclusivamente de las Administraciones participantes.", que era la idea original que animaba la regulación de la LRSAL, añade un párrafo por el que, cuando excepcionalmente no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar, el órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones. En esos términos el Consorcio podrá tener, pues, personal propio; teniendo en cuenta que la expresión del artículo "autorizar la contratación directa del personal por parte del Consorcio" nada añade al hecho constitucional de que el acceso de ese personal debe ajustarse a la normativa de empleo público y, por ende, a los principios constitucionales de igualdad, publicidad, mérito y capacidad. No obstante, lo que sí parece desprenderse de esa dicción es que las nuevas incorporaciones deberán ser de personal laboral.

No se precisa la situación administrativa en la que quedan, en su entidad local de origen, los funcionarios adscritos o transferidos al consorcio, y sus efectos de la misma en el caso de disolución o extinción del mismo, si bien ello debería aclararse en sus Estatutos (situación de servicios en otras Administraciones Públicas, comisión de servicios...) y, llegado el caso, el reingreso en sus Administraciones de origen. La misma o similar regulación debería atender la situación del personal laboral proveniente de las entidades locales consorciadas.

Respecto a los empleados públicos que hayan accedido "directamente" a la plantilla consorcial, también debería regularse en los estatutos los efectos de la extinción del Consorcio; bien entendido, en lo que se refiere al personal laboral, y puesto que los servicios públicos -en el supuesto del abastecimiento de agua domiciliaria de inequívoca competencia municipal y servicio mínimo obligatorio- deberían seguirse prestando, que el instituto de sucesión de empresas -art. 44 ET- y consiguiente subrogación en sus contratos sería una opción razonable y exigible. Siempre teniendo en cuenta que la DA 12 LBRL, ya citada, establece en su apartado 7 que "La extinción de los contratos mercantiles o de alta dirección no generará derecho alguno a integrarse en la estructura de la Administración Local de la que dependa la entidad del sector público en la que se prestaban tales servicios, fuera de los sistemas ordinarios de acceso...".

A este respecto, los Estatutos del Consorcio de la Agrupación n.º 1 de Huesca regulan en su art. 22.3 que, "...el acuerdo de disolución ha de determinar, en su caso, el retorno del personal del Consorcio a las plantillas respectivas de origen de los Entes Consorciados, respetándose todos sus derechos", pero no se pronuncia sobre el personal no proveniente de los entes consorciados. Otras regulaciones de otros entes consorciales provocan cierta complejidad.<sup>22</sup>

21 Lo que en los Consorcios locales puede chocar con el art. 92.2 LBRL: Con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario 22 <http://www.dipalme.org/Servicios/Informacion/informacion.nsf?lecturaaccs?ReadForm&id=A04000-004&nv=Informacion&tipo=doc&r=CRSII-A-X-OrdEstatutos-art.18.2->



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xeduI0+mpO7d8gvULI  
OGzMtRI37yLULINq  
P86tCU5





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

\*.- Participación en otros entes, contratación, medio propio.

La posibilidad de que el Consorcio, para el cumplimiento de sus fines, participe en otros entes o cree otras personas jurídicas para la gestión del servicio encomendado (tal y como sucede, por ejemplo, con los consorcios de recogida de residuos sólidos en Aragón y concretamente con el de la Agrupación n.º 1 de Huesca) viene específicamente recogida en el art. 219.3 LALA: "Los consorcios podrán utilizar cualquiera de las formas de gestión de los servicios locales", lo que incluye la gestión directa mediante sociedad o empresa pública. Ahora bien, la DA 9ª.3 LBRL, norma básica y posterior a la LALA, y a lo que parece de aplicación a los nuevos consorcios creados desde su vigencia, dice: "Los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos, vinculados o sean dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, a cualquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley o de sus organismos autónomos, no podrán constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología, independientemente de su clasificación sectorial en términos de contabilidad nacional."

En lo que se refiere a su régimen contractual, los consorcios son Administraciones Públicas -art. 3.2 b) LCSP<sup>23</sup>-, resultándoles de plena aplicación lo dispuesto para las mismas en la normativa de contratación pública.

Su consideración como medio propio de las entidades públicas que lo integran, y por tanto susceptible de recibir encargos de las mismas, dentro de su finalidad estatutaria, sin necesidad de licitación, viene siendo negado por el TACPA (Informes 19/2016 y 75/2017<sup>24</sup>). Se afirma que la relación de cooperación entre la entidad consorcial y las entidades que la integran se incardina en la denominada cooperación interadministrativa horizontal (art. 31.b LCSP). Esto es, entre, por así decirlo, "iguales", lo que excluye de origen la consideración del consorcio como medio propio de aquellas. El encargo a medios propios es un supuesto de cooperación vertical (art. 31.a LCSP), cooperación entre entes dependientes con arreglo a los requisitos fijados por la Directiva europea y la legislación contractual pública, en concreto los arts. 32 y 33 LCSP, que detallan los requisitos y condiciones para el encargo a medios propios personificados; lo que ya de por sí excluye a cualesquiera que estuviese participado parcialmente por entidades privadas, pero aun en el caso de que esté constituido exclusivamente por entidades públicas, y aun en el caso de que sus Estatutos le atribuyan esa condición, no es posible considerar, de acuerdo a esa tesis, al Consorcio como medio propio.

Sin embargo, medio propio o no, ello no obsta, de acuerdo a la reciente STSJ de Aragón de 4 de marzo de 2020<sup>25</sup> -rec. 194/2017- (FD 6º), a que, en el marco de la cooperación

23 Siempre que reúnan los requisitos para ser considerados poder adjudicador y no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado, como sucederá en un consorcio de aguas.

24 La misma opinión se desprende del Informe 1/2019, de 13 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya.

25 Que anula el Acuerdo 75/2017, de 4 de julio de 2017 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se declaraba que la empresa, participada al 100% por el Consorcio, no podía ser medio propio del ayuntamiento integrado en aquel.



Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: FEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xedul0/+mpO7d8gvUL  
0GzMr137yLUJNq  
PS8tUjz



horizontal entre entidades públicas, y cumplidos sus requisitos<sup>26</sup>, los ayuntamientos integrantes del consorcio puedan satisfacer con los medios propios de éste, dentro de sus finalidades estatutarias y cumplida en ese ámbito la cooperación vertical, la prestación de servicios públicos, excluyendo esa actividad de la licitación pública.

\*.- Financiación. Garantía de las aportaciones.

La financiación de los consorcios se compone de los ingresos privados que puedan percibir (provenientes de su patrimonio, subvenciones, operaciones de crédito...), de acuerdo a su finalidad y según lo recogido en sus estatutos, las aportaciones de sus entidades participantes y los precios públicos establecidos por las entidades locales que le correspondan percibir, en los términos del art. 47.2 del TRLHL: *Las entidades locales podrán atribuir a sus organismos autónomos la fijación de los precios públicos, por ella establecidos, correspondientes a los servicios a cargo de dichos organismos, salvo cuando los precios no cubran su coste. Tal atribución podrá hacerse, asimismo y en iguales términos, respecto de los consorcios, a menos que otra cosa se diga en sus estatutos. En ambos supuestos, los organismos autónomos y los consorcios enviarán al ente local de que dependen copia de la propuesta y del estado económico del que se desprenda que los precios públicos cubren el coste del servicio.* En definitiva, y coherentemente con lo comentado respecto a su no condición de entidad local, los consorcios no gozan de la potestad tributaria.<sup>27</sup>

En lo que se refiere a la posibilidad de acudir al préstamo, el art. 54 de la LBRL establece que las operaciones de crédito a largo plazo de organismos autónomos y sociedades mercantiles, y los entes y sociedades mercantiles dependientes, precisarán la previa autorización del Pleno de la corporación e informe de la Intervención para la concertación de las mismas. A este respecto, la consolidación en los presupuestos y cuenta general entre el Consorcio y la entidad de adscripción (art. 122 LRJSP), parece abocar a que en los informes de intervención y autorizaciones del órgano de tutela financiera la deuda vida y situación de sostenibilidad financiera de ambas entidades se computará conjuntamente, con los efectos por posibles incumplimientos de estabilidad presupuestaria o regla de gasto, entre otros, de tener que someterse a un plan económico-financiero. Por otra parte, el art. 49.5 b) TRLHL precisa que el pago de las obligaciones derivadas de un préstamo a organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes podrá garantizarse por aval de las entidades locales, limitado, para cada partícipe, a su porcentaje de participación en el capital social. Lo cierto es que no se cita a los Consorcios pero parece un mecanismo apto para avalar los préstamos de los mismos.<sup>28</sup>

26 De acuerdo al art. 12.4 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública: que su realización responda a la garantía de prestación adecuada del servicio público, que se guíe o atienda al interés público, y que los poderes adjudicadores participantes realicen en el mercado abierto menos del 20 % de las actividades objeto de la cooperación.

27 Si bien en la jurisdicción pueden encontrarse sentencias que se la atribuyen: STS de 31 de mayo de 2010 (recurso 6361/2005) en la que se dice "...una vez ejercida la potestad normativa en materia tributaria que al consorcio reconocen los artículos 106.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 12.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales...".





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

LOS FIRMANTES DE ESTE DOCUMENTO SE MUESTRAN EN LA PRIMERA PÁGINA DEL MISMO

En cualquier caso la financiación proviene esencialmente de las aportaciones de sus miembros, siendo reflejo de su importancia lo establecido, como contenido necesario de los Estatutos, en el 124 LRJSP en su apartado b: *"Identificación de participantes en el consorcio así como las aportaciones de sus miembros. A estos efectos (...) los estatutos incluirán cláusulas que limiten las actividades del consorcio si las entidades consorciadas incumplieran los compromisos de financiación o de cualquier otro tipo, así como fórmulas tendentes al aseguramiento de las cantidades comprometidas por las entidades consorciadas con carácter previo a la realización de las actividades presupuestadas."*

Pero la cosa no queda ahí, y en el apartado c) del mismo artículo, tras establecer como necesaria la preceptiva indicación de los órganos de gobierno y administración<sup>28</sup>, composición, funcionamiento, e indicación expresa del régimen de adopción de acuerdos de la entidad consorcial, permite la introducción estatutaria de *"...cláusulas que contemplen la suspensión temporal del derecho de voto o a la participación en la formación de los acuerdos cuando las Administraciones o entidades consorciadas incumplan manifiestamente sus obligaciones para con el consorcio, especialmente en lo que se refiere a los compromisos de financiación de las actividades del mismo."*; al tiempo que, como veremos, el incumplimiento de las obligaciones por uno de los miembros faculta al resto para ejercer el derecho de separación -art. 125-. Asimismo, y como una nueva manifestación de la importancia que, para la propia existencia del consorcio y realización efectiva de sus fines, tiene la buena fe económica y el consiguiente cumplimiento de las obligaciones de aportación por las distintas entidades, la DA 10 LRJSP reconoce el derecho de las entidades públicas consorciadas a no efectuar la aportación al fondo patrimonial, o la financiación a la que se hayan comprometido para el ejercicio corriente, si alguno de los demás miembros del consorcio no hubiera realizado la totalidad de sus aportaciones dinerarias correspondientes a ejercicios anteriores a las que estén obligados.

Por su parte el art. 326.1 RBASO indica que los acuerdos de consorcio obligarán a las entidades asociadas, pero que *"...precisarán de ratificación por éstas aquellos acuerdos que impliquen mayores aportaciones o responsabilidades económicas de las establecidas en los estatutos fundacionales y en sus presupuestos anuales, en aplicación de aquellos."*

\*.- Separación, disolución.

La separación -arts. 125 y 126 LRJSP-, de conformidad con el carácter voluntario de su constitución es de libre ejercicio por sus miembros *"...siempre que no se haya señalado término para la duración del consorcio."*, y de acuerdo a las previsiones de sus Estatutos (mención necesaria en los mismos establecida por el art. 322.2 f) del RBASO). Si el consorcio tiene duración determinada, la separación de cualesquiera miembro solo podrá

<sup>28</sup> La Orden PRE/2407/2013, de 23 de diciembre, por la que se publican las características de las operaciones de préstamo a suscribir con entidades locales previstas en la tercera fase del Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, establece que la garantía de reembolso, en el caso de las mancomunidades y consorcios íntegramente locales *"...estará cubierta con la retención de dicho recurso a las entidades locales partícipes en los mismos en proporción a sus respectivas participaciones en aquéllos."*

<sup>29</sup> En este punto organizativo cabe indicar que el art. 219.1 LALA establece entre sus prescripciones que "En todo caso, deberá contemplarse la presencia de todas las entidades locales consorciadas, al menos en su órgano plenario de gobierno."

HASH DEL CERTIFICADO:  
70352F-41061EDA4FF3C322094AF068BA70C3B38B

FECHA DE FIRMA:  
28/05/2020

PUESTO DE TRABAJO:  
Firma Electrónica

SANCHEZ, JESUS - DNI 18016046F



Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xedul07+mp07d8gvUL  
0GzMR137yLULJnq  
P8SICUg==





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

realizarse antes del vencimiento del plazo "si alguno de los otros miembros "hubiera incumplido alguna de sus obligaciones estatutarias y, en particular, aquellas que impidan cumplir con el fin para el que fue creado el consorcio, como es la obligación de realizar aportaciones al fondo patrimonial.", y previo requerimiento al incumplidor con plazo para la satisfacción de sus obligaciones. A lo que se añade -125.1 párrafo final- que un municipio deje de prestar el servicio consorciado, lo que no parece posible en el caso del servicio de abastecimiento de agua domiciliaria.

El ejercicio del derecho de separación -art. 126.1- produce la disolución del consorcio, salvo que el resto de sus miembros, de conformidad con lo previsto en sus estatutos, acuerden su continuidad y sigan permaneciendo en el consorcio, al menos, dos Administraciones, o entidades dependientes de más de una Administración. En el art. 126.2 se detallan reglas para la ordenada separación de no producirse la disolución del consorcio: cálculo de la cuota de separación y readscripción del consorcio a una de las Administraciones restantes si la que ejerce el derecho de separación es la Administración de adscripción.

La disolución -artículo 127- produce su liquidación y extinción; debiendo especificar los estatutos las causas de disolución (art. 124.c LRJSP). Adoptado por el consorcio el acuerdo de disolución se nombrará un liquidador que será un órgano o entidad, vinculada o dependiente, de la Administración Pública a la que el consorcio esté adscrito. El liquidador calculará la cuota de liquidación que corresponda a cada miembro del consorcio de conformidad con lo previsto en los estatutos o, en su defecto, de acuerdo con la participación que le corresponda en el saldo resultante del patrimonio neto tras la liquidación. Dispone el 127.5 que " Las entidades consorciadas podrán acordar, con la mayoría que se establezca en los estatutos, o a falta de previsión estatutaria por unanimidad, la cesión global de activos y pasivos a otra entidad del sector público jurídicamente adecuada con la finalidad de mantener la continuidad de la actividad y alcanzar los objetivos del consorcio que se extingue. La cesión global de activos y pasivos implicará la extinción sin liquidación del consorcio cedente."

**Séptimo. Otras posibilidades organizativas para la prestación conjunta del servicio de abastecimiento.**

Como hemos visto en nuestro FD 4º, el art. 98 del TRLA predetermina que la concesión de agua para el abastecimiento a varias poblaciones debe otorgarse a "Mancomunidades, Consorcios u otras entidades semejantes", lo que, si bien parece otorgar una ventaja competitiva, si se me permite la expresión a estos efectos, a Mancomunidades y Consorcios, deja la cuestión abierta en tanto la locución "otras entidades semejantes" parece referirse a cualquier fórmula asociativa entre personas jurídicas para dar ese servicio; tal, y como ya hemos indicado, pudiese ser una sociedad pública participada por las distintas entidades locales representativas, sin necesidad de crear una figura interpuesta, evitando posibles duplicidades. Lo que podría ser incluso interesante al eludir el debate entre Consorcio y Mancomunidad -modos o formas de cooperación-, para



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.

Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xedul04mp07d8gvUJ:  
OGzMR1R137YLUNq  
PS6tCUs0w







Secretaría General  
Asesoría Jurídica

centramos directamente, previo convenio entre entidades locales, en la forma o modo de gestión del servicio conjunto. Existen ejemplos de esta fórmula, como la Empresa de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla SA (EASESA) participada por otros municipios limítrofes, y en la provincia de Huesca, referido al servicio de recogida de residuos urbanos, la Agrupación n.º 2 presta el servicio sin creación previa de Consorcio mediante una sociedad mercantil, íntegramente de capital público -GAZO SL-, participada por las cinco comarcas que conforman el área de la Agrupación

Pero no solo ello, incluso, mediante un mero, por mas que detallado, convenio de gestión entre todas las entidades locales, cabría la cooperación o colaboración entre las mismas para el uso compartido de captaciones y redes; tal y como se reconoce como posible por la STS de 23 de febrero de 2015 (rec. casación 595/2013), referida al suministro en alta de un municipio a otras poblaciones; lo que se asemeja a la situación actual entre el municipio de Huesca y algunos de su entorno. Si bien esa es precisamente, entre otras, la situación que se quiere superar y mejorar mediante la constitución de una entidad supramunicipal, preferentemente Consorcio o Mancomunidad, de acuerdo al estudio de PWDACS que da origen a este informe.

No obstante, debemos hacer constar que en Aragón existe una entidad local supramunicipal llamada normativamente a jugar un papel importante -sin perjuicio de las competencias municipales y de las facultades de coordinación de la Diputación provincial en los municipios de menos de 20.000 habitantes- en el servicio de abastecimiento de agua a poblaciones: La Comarca. En concreto, la Comarca de la Hoya de Huesca tiene competencias en la gestión del ciclo del agua (servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración) en razón de lo dispuesto en la legislación de comarcalización<sup>30</sup> y, mas concretamente, lo establecido en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón. El art. 32 de esta norma, tras, como ya hemos visto, declarar la inequívoca competencia municipal en el abastecimiento de agua en alta y baja, recoge expresamente en su apartado dos: *"Los municipios que así lo decidan podrán delegar o encomendar las responsabilidades administrativas y la prestación de los servicios referidos en el apartado anterior a las respectivas comarcas, mediante acuerdo entre ambas instituciones."* Y el art. 68 de la misma contiene una referencia expresa a la posibilidad de gestión comarcal del servicio supramunicipal de abastecimiento -Sistemas de gestión comarcal del agua de uso urbano- *"a solicitud de las propias comarcas, y mediante convenio con el Instituto Aragonés del Agua."*

Esto es, previa delegación competencial, cabría que la gestión supramunicipal buscada pudiese ser atribuido a la entidad local Comarca de la Hoya de Huesca.

<sup>30</sup> Art. 27 del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.

LOS FIRMANTES DE ESTE DOCUMENTO SE MUESTRAN EN LA PRIMERA PÁGINA DEL MISMO

FECHA DE FIRMA: 28/05/2020  
HASH DEL CERTIFICADO: 70352F41061EDA4FF3C322094AF068BA70C3B38B

PUESTO DE TRABAJO: Firma Electrónica

SANCHEZ JESUS - DNI 18016046P



**Informe Jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -**  
**Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA8E6

Hash SHA256:  
xeduIQ+mpO7d8gvULU  
OGzMIrI37yLUJNq  
PSBICJz=





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

## CONCLUSIONES

En opinión del letrado que suscribe, y conforme a lo fundamentos de derecho contenidos en el presente dictamen, del análisis de las posibilidades jurídicas para, en los términos planteados por el exhaustivo documento de diagnóstico de la situación, "... la creación, a corto plazo, de un ente supramunicipal de cooperación para la gestión y explotación mancomunada del servicio de abastecimiento de agua en alta para Huesca y su entorno...", se desprenden las siguientes conclusiones sucintas, centradas en las figuras de la Mancomunidad de municipios y el Consorcio Local:

**Primera.** El ente supramunicipal con mayor capacidad de gestión y autonomía para la prestación del servicio de abastecimiento de agua a varias poblaciones resulta ser, a mi juicio, la Mancomunidad de Municipios, en tanto su inequívoca condición de entidad local le atribuye las potestades propias de las mismas, al mismo tiempo que se garantiza legalmente la participación de todos los municipios, y por ende la defensa de sus intereses propios, en sus órganos de gobierno.

Como cuestión negativa, si se considera necesario la participación de otras entidades públicas en el ente supramunicipal, cabe citar que se trata exclusivamente de una asociación entre municipios que no admite, por su propia configuración legal, la participación de otro tipo de entidades públicas. En este caso concreto, además, su hipotética constitución debería acompañarse de la supresión de las Mancomunidades de aguas ya existentes en su ámbito.

**Segunda.** El Consorcio, que bien puede integrarse exclusivamente por municipios o con administraciones públicas de distinto nivel territorial, es un ente institucional público de carácter instrumental, con condición de Administración Pública, cuya finalidad puede ser -de hecho lo es en muchos casos- la gestión en común de servicios públicos y, en concreto, la prestación del servicio de abastecimiento de agua. La normativa otorga una amplia libertad para instrumentar, en sus Estatutos, entre otros aspectos, la composición de sus órganos de gobierno y facultades -en su órgano plenario de gobierno deberá necesariamente existir representación de todas las entidades locales consorciadas- lo que permite un diseño de gestión flexible y en principio eficaz.

Ahora bien, la normativa vigente para los consorcios locales, desde la LRSAL, ha introducido una serie de prevenciones o requisitos que, a mi juicio, plantean problemas de cierta envergadura. A saber:

- Su excepcionalidad: Hay que acreditar que no puede realizarse el fin mediante un convenio, eficiencia económica y que no se pone en riesgo la sostenibilidad de la hacienda local ni la del consorcio, art. 57 LBRL.

26

HASH DEL CERTIFICADO:  
70352F41061EDA4FF3C322084AF068BA70C3B38B

FECHA DE FIRMA:  
28/05/2020

PUESTO DE TRABAJO:  
Firma Electrónica

INFORMACIÓN: SANCHEZ JESUS - DNI: 18016046P

LOS FIRMANTES DE ESTE DOCUMENTO SE MUESTRAN EN LA PRIMERA PÁGINA DEL MISMO



**Informe jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -**  
**Cod.1811644 - 28/05/2020**

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MUA9E6

Hash SHA256:  
xedui0+mp07d8gvUJIE  
OGzMIrI37yLUUNq  
PSBcUjcm





Secretaría General  
Asesoría Jurídica

- La imposibilidad para un municipio de participar en su constitución si está incurso en un plan económico-financiero o de ajuste, DA 9ª.1 LBRL.
- La imposibilidad de que el Consorcio, a su vez, pueda crear o participar en otros entes instrumentales, como, por ejemplo, sociedades mercantiles, DA 9ª.3 LBRL.
- La necesidad de que -salvo situación excepcional- su personal deba provenir de adscripción o transferencia de las entidades consorciadas; art. 121 LRJSP.
- La ineludible necesidad de adscripción a una de las Administraciones o entidades públicas participantes, con las obligaciones que ello supone para ella: control financiero e incorporación a los presupuestos y a la Cuenta General de la entidad de adscripción; art. 122 LRJSP.
- El inconveniente de que la Administración o entidad de adscripción puede cambiar en cada ejercicio presupuestario con modificación de Estatutos añadida; art. 120 LRJSP.

Por otra parte, al no ser una entidad local no cuenta con potestad tributaria.

Este es mi parecer que someto a cualquier otro criterio mejor fundado en derecho.

No obstante, la corporación de su Presidencia resolverá lo que estime más conveniente.

Huesca, en la fecha de la firma electrónica

El Letrado-Jefe,

Jesús Sanagustín Sánchez

FECHA DE FIRMA: 28/05/2020  
HASH DEL CERTIFICADO: 70352F41061EDA4FF3C32094AF08BBA70C9B38B

PUESTO DE TRABAJO: Firma Electrónica



Informe Jurídico - Ayto de Huesca - DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA -  
Cod.1811644 - 28/05/2020

Documento firmado electrónicamente.  
Puede verificar su autenticidad en la dirección <https://dphuesca.sedipualba.es/csv/>

Código seguro de verificación: PEATVW-F3MJAE6

Hash SHA256:  
xeduUd+mpO7d8gvUJL  
OGzMRt37yLUIJNg  
PS6ICUz=



JEFE DE SERVICIO: SANAGUSTIN SANCHEZ JESUS - DNI 18016046P

