

El Sr. Alcalde del Ayuntamiento de -----, solicita un informe jurídico relativo a la forma de proceder ante el incumplimiento de un convenio de colaboración suscrito con una entidad sin ánimo de lucro.

ANTECEDENTES

En su escrito de petición de informe dirigido a este Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Entidades Locales el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de ----- expone:

"Por la presente tengo a bien solicitar asesoramiento e incluso nombramiento de personal especializado en la Diputación Provincial de Cáceres para la reclamación de una deuda de una entidad sin ánimo de lucro para con este Ayuntamiento.

En concreto la entidad a la que represento firmó un convenio, cuya copia adjunto, justificándose los importes y conceptos acordados, sin que a fecha de hoy hayamos tenido respuesta.

Se ha remitido un burofax reclamando los 18.000 euros.

Ruego asesoramiento sobre la mejor manera a proceder y el nombramiento de alguna persona que pueda ayudarnos y acompañarnos en el proceso.

En espera de tu respuesta aprovecho la ocasión para remitirte un cordial saludo.

El Alcalde.- -----

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE"

CONSIDERACIONES PREVIAS

PRIMERA: Según se indica en la documentación remitida por el Ayuntamiento de -----, con fecha 1 de enero de 2021, la corporación local y la Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España, entidad sin ánimo de lucro suscriben un convenio de colaboración, financiado por el Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SEPAD), cuyo plazo de ejecución y vigencia se extiende desde la firma del mismo, hasta su finalización como fecha límite el día 31 de diciembre de 2021.

SEGUNDA: El objeto del convenio es, según dispone la cláusula primera del mismo: (...) “la organización y desarrollo del proyecto piloto SOLEDAD EN MAYORES, en esa localidad, durante el año 2021, gestionado y coordinado por UDP...”

TERCERA: En el clausulado del convenio se establecen una serie de obligaciones, en concreto, respecto de las que son objeto de consulta se dice (el subrayado es nuestro):

*“**TERCERA:** para la puesta en marcha y desarrollo del servicio de teleasistencia avanzada el ayuntamiento recibirá una aportación económica mensual por importe de 1.500 euros durante el periodo de participación en el mismo, estando prevista la finalización del convenio el 31 de diciembre de 2021...”*

QUINTA: las funciones y tareas asignadas a cada parte son:

a) UDP:

(...) Aportar la financiación recogida en el presente convenio en la cuantía y forma establecida.

(...)

SÉPTIMA: *el pago de la cuantía asignada al ayuntamiento para el desarrollo del proyecto piloto “SOLEDAD EN MAYORES”, para el conjunto del periodo de vigencia del convenio, se hará efectiva por UDP, en un pago único a la finalización de cada trimestre y una vez presentado por parte del ayuntamiento la siguiente documentación: (...)*”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA: El artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), define los convenios como “acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”. El párrafo segundo de este mismo apartado vincula los convenios administrativos, por exclusión, a la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

Y ello porque la regulación de los convenios administrativos tiene como fundamento la relación jurídica contractual del derecho civil, de modo que es preciso partir de la definición de contrato como aquel negocio jurídico donde las declaraciones de voluntad libremente emitidas por las partes buscan la producción de un efecto jurídico, normalmente patrimonial, reconocido por el Derecho; su principal finalidad es la constitución de un vínculo obligacional derivado de la propia voluntad de las partes y, de hecho, se dice que el contrato es fuente de obligaciones porque lo pactado entre las partes por medio de contrato obliga a éstas a su exacto cumplimiento como si de Ley se tratase (artículo 1091 del Código Civil), pudiendo por ello cada parte exigir su cumplimiento ante los Tribunales.

En este sentido, la postura del carácter contractual de las obligaciones suscritas por las partes mediante convenio y el carácter vinculante entre las mismas es doctrina reiterada del Tribunal Supremo (entre otras, en sus Sentencias de 30 de mayo de 2018, y de 3 de octubre de 2017).

De esta forma, el Tribunal Supremo tiene señalado que “el convenio una vez firmado, nace al mundo jurídico como acuerdo de voluntades, pues se perfecciona por el mero consentimiento, siempre que concurren los requisitos de validez conforme a los artículos 1258 y 1261 del Código Civil y desde entonces tiene fuerza vinculante para las partes (...)”.

Esta sentencia destaca la naturaleza del Convenio, que no es una mera declaración de intenciones, sino un auténtico contrato. Cree o no derechos u obligaciones para terceros, como

especifica esta resolución, los produce para las partes contratantes, que es lo lógico y esencial de los contratos, según el artículo 1257 del Código Civil.

En definitiva, el convenio suscrito genera derechos y deberes entre ambas partes, recayendo sobre la asociación la obligación de pago de los importes comprometidos, como expresamente se indica en la cláusula quinta.

SEGUNDA: En el supuesto objeto del presente informe nos encontramos ante una obligación concreta (el pago al ayuntamiento de los importes comprometidos), que la asociación ha asumido voluntariamente al suscribir el convenio. Dicha obligación es, además, exigible (ya que, según se deduce de la documentación remitida por el ayuntamiento, éste ha ejecutado su parte del convenio, según las condiciones fijadas en el mismo) y vencida (puesto que, de acuerdo con el convenio remitido, los pagos han de efectuarse a la finalización de cada uno de los trimestres a los que corresponden, término que se ha superado sobradamente).

Por otra parte, el artículo 9.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales señala que *“las Entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos”*, con lo que deja claro que la defensa de los bienes y derechos de los ayuntamientos no sólo no es disponible para estos últimos, sino que están obligados a su defensa, mediante el ejercicio de cuantas acciones sean necesarias.

TERCERA: Por otra parte, sentada la naturaleza pública del convenio suscrito, y en consecuencia, la naturaleza de ingreso público de la cantidad adeudada al ayuntamiento por la asociación, visto que el artículo 2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales dispone:

“Artículo 2. Enumeración de los recursos de las entidades locales.

1. La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.

b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.

c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.

d) Las subvenciones.

e) Los percibidos en concepto de precios públicos.

f) El producto de las operaciones de crédito.

g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

h) Las demás prestaciones de derecho público.

2. Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes.”

Procede indicar que, la actuación del Ayuntamiento de ----- remitiendo el pasado día 2 de junio de 2022 un requerimiento a la asociación para que cumpla la obligación contraída, es correcta, si bien adolece de la indicación de plazo concreto para que la asociación cumpla con la obligación derivada del convenio.

Así las cosas, a nuestro leal saber y entender el plazo voluntario para el ingreso ya se ha cumplido (el convenio indica en su cláusula séptima que se hará “un pago único a la finalización de cada trimestre”) por lo que a la vista del requerimiento enviado procede esperar un plazo prudencial, que podría situarse entre 15 o 20 días desde la notificación del requerimiento, y si no se procede al pago de la deuda, iniciar la vía ejecutiva.

Y ello porque al ser la cantidad adeudada por la asociación un ingreso de derecho público (derivado de la prestación de un servicio público de teleasistencia avanzada para personas mayores, según el convenio de colaboración) el procedimiento para exigir el pago de las cantidades adeudadas será el procedimiento de apremio.

Dicho procedimiento se sustanciará conforme a lo dispuesto en el RD 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación -RGR-, dado que el cobro de los ingresos de derecho público no tributarios sigue las mismas reglas y pautas que los ingresos de naturaleza tributaria; así, el artículo 1 RGR se aplica a la gestión recaudatoria de los recursos de naturaleza pública, tanto de los tributarios (por la remisión que realiza el precepto a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria) como a los no tributarios (por su remisión que realiza a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).

Asimismo, resulta aplicable el RGR, por ser norma especial, y no la Ley 39/2015, LPACAP, dado que así lo confirma el apartado 1º de la Disp. Adic. 1ª LPACAP cuando dispone:

“Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.”

En definitiva, como determina el artículo 69.2 RGR, iniciado el período ejecutivo, la recaudación se efectuará por el procedimiento de apremio, que se iniciará, a su vez, mediante la notificación de la providencia de apremio, con el contenido especificado en el artículo 70 RGR.

El obligado al pago podrá satisfacer total o parcialmente las deudas en período ejecutivo, como determina el artículo 69.3 RGR, de modo que, si el pago no comprende la totalidad de la deuda, incluido el recargo que corresponda y, en su caso, las costas devengadas, continuará el procedimiento por el resto impagado.

Por último, dispone el artículo 75.1 RGR que, transcurrido el plazo señalado en el artículo 62.5 LGT sin haberse realizado el ingreso requerido, se procederá, en cumplimiento del mandato contenido en la providencia de apremio, al embargo de los bienes y derechos que procedan, siempre que no se hubiese pagado la deuda por la ejecución de garantías o fuese previsible, de forma motivada, que de dicha ejecución no resultará líquido suficiente para cubrir la deuda.

El órgano competente para dictar la providencia de apremio será el que establezca la norma de organización específica, que, en el ámbito de la administración local, es el tesorero, dado que según el artículo 5.2 del 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, respecto de las funciones de la tesorería municipal, dispone que la función de gestión y recaudación comprende: (...)

- *“d) Dictar la providencia de apremio en los expedientes administrativos de este carácter y, en todo caso, resolver los recursos contra la misma y autorizar la subasta de bienes embargados.”*

Por tanto, la gestión mediante procedimiento de apremio de las deudas se realizará por la tesorería de la entidad local, con la emisión y notificación de la providencia de apremio, como primer trámite de carácter preceptivo.

Como aspecto final, indicar que, el último párrafo del artículo 70.3 RGR establece que, en caso de que se asuma mediante convenio la recaudación ejecutiva de deudas de otras Administraciones públicas, la providencia de apremio será dictada por el órgano competente de dichas Administraciones.

De esta forma, vistos los anteriores antecedentes y consideraciones jurídicas, los que suscriben elevan la siguiente,

CONCLUSIÓN

PRIMERA Y ÚNICA: Visto que la cantidad a la que se comprometió a aportar la asociación en virtud del convenio de colaboración suscrito, es un ingreso de derecho público, la recaudación del mismo se rige por lo dispuesto en la LGT, en la LGP y por las previsiones del RGR.

De acuerdo con dicho régimen normativo, el procedimiento a seguir para exigir el cobro de la cantidad como ingreso de derecho público, es el previsto en los artículos 68 y siguientes del RGR, de conformidad con los trámites ya indicados.