



León, 6 de mayo de 2019

Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra
Ilma. Sra. Alcaldesa
Plaza de la Independencia, 1
NAVALMORAL - 05120 (ÁVILA)

Asunto: Tasa de agua potable. Modificación de la Ordenanza. Incremento excesivo.

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20180360**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja es la disconformidad con el incremento de la tasa de agua potable tras la modificación de la Ordenanza fiscal llevada a cabo en julio de 2017, señalando que tras la modificación definitiva de la Ordenanza (B.O.P. de Ávila de 9 de octubre de 2017), la cuota variable en el bloque 1 establece un consumo mínimo de hasta 35 metros cúbicos en tanto que antes de la modificación era de 25 metros cúbicos y consideran que lo correcto sería establecer un consumo mínimo de, al menos, 54 metros cúbicos semestrales exentos de cuota variable.

Refiere, así mismo, que sería conveniente el establecimiento de una tarifa específica para usos ganaderos.

Iniciada la investigación oportuna, nos dirigimos a ese Ayuntamiento solicitando información relativa a la problemática planteada en la misma quien ha puesto, además de remitirnos copia del expediente administrativo tramitado para la modificación de la tasa, puso de manifiesto ante esta Procuraduría los siguientes extremos:

“Si bien es cierto que en la tramitación de la Ordenanza que contenía la Tasa del agua potable se siguió toda la tramitación que en derecho corresponde, cual es lo previsto en el Texto refundido de la Ley de Haciendas Locales al que nos remitimos y remitida en tiempo y forma por este Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra, al Alto Procurador del Común, y dado que la



subida de 25 m³ a 35 m² consistió en rigor jurídico en una mera rectificación aritmética, de numeración, que este Ayuntamiento Pleno ratifico a la vista de todas las alegaciones presentadas en el periodo de información pública y cuyo contenido versaba casi en su totalidad, en la reivindicación de la bajada de 40 m³ de mínimo (que contemplaba la anterior Ordenanza como primer bloque de consumo) a 25 m³ en la actual ordenanza, y entendiendo el Pleno Corporativo que este primer bloque de consumo constituía necesidad básica, fundamental de uso domestico, familiar e inherente al abastecimiento del agua potable de los vecinos (sentido Jurisprudencial del mismo) este Ayuntamiento y en puro rigor jurídico rectificó el citado dato de 25m³ a 35m³ como rectificación amparada por el artículo entonces 105 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, hoy el artículo 109 de la Ley 39/2015, de una cifra que equivocadamente establecida, fue objeto de tantas alegaciones de los vecinos y usuarios que con la citada rectificación, lo que se hizo fue dar respuesta al sentido de las alegaciones, cual era la subida de la tarifa mínima entendida la misma como el derecho fundamental más allá del abastecimiento domiciliario del agua potable, al aseo personal y el agua objeto de uso familiar y por ende fue objeto de ratificación directa por el Pleno (puesto que el procedimiento legal sobradamente verificado) y cuyo objeto fue para respuesta material y efectiva a todas y cada una de las alegaciones verificadas en el trámite de información pública, con su consiguiente publicación según la Teoría general del Derecho ADMINISTRATIVO LOCAL, sin más consideraciones jurídicas.

Cuestión esta, avalada por reiterada Jurisprudencia que traemos a colación que interpreta lo previsto en la Ley artículo 24. 2 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo relativa a que el importe de las tasas no puede exceder del coste real o previsible del servicio o actividad. En dicho coste deberán tenerse en cuenta tanto los costes directos como indirectos, los de carácter financiero, amortización inmovilizado, etc. Del mismo modo el artículo 25 del citado Texto Legal preceptúa que los acuerdos por el establecimiento de la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público o para financiar total, o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnicos económicos en los que se ponga de manifiesto el valor del mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos respectivamente. En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en Sentencia de 7 de febrero de 2009 afirmando que: El informe técnico y económico y la memoria financiera son



documentos que se exigen como garantía del administrado ya que a la vista de los mismos, es como puede determinarse si el Ayuntamiento ha fijado el importe de la tasa conforme a derecho. Igualmente la Sentencia 16 de febrero de 2009. "El informe económico que justifica la tasa, debe explicar la relación directa existente entre los factores utilizados para cuantificar la tasa y el valor del mercado de la utilidad derivada de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local o del servicio local y por lo tanto para calcular los costes será necesario elaborar un informe económico sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trata y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta". No obstante y apelando al criterio jurisprudencial y por ende de aplicación al citado caso, la modificación Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 27 de noviembre de 2012 Recurso de casación 989/2010 de 10 de mayo de 20112 añade que "no se trata del establecimiento inicial de una tasa sino de la introducción de ciertas modificaciones a la aplicación de ciertos aspectos para la mejora de la gestión de la tasa y no es preciso el nuevo informe económico financiero como garantía del administrado por lo cual y concluye la jurisprudencia, la finalidad de la exigencia del informe económico financiero constituye la garantía para el administrado ya que a la vista del mismo es como puede determinarse si el Ayto. ha fijado el importe conforme a Derecho", y en este caso la citada rectificación se contemplo a la vista de todas las alegaciones formuladas por los interesados que constan en el expediente remitido por este Ayuntamiento de Naval Moral de la Sierra y por ende aquel no es necesario habida cuenta de los extremos esgrimidos en el cuerpo de la presente, dado que es un contenido material a favor del administrado y del pago de sus tarifas del agua potable como derecho fundamental ya mencionado.

Por todo lo cual y en aras del principio de seguridad jurídica, entendimos cumplimentado el procedimiento de la aprobación de la ordenanza reguladora del agua según la Legislación de Haciendas Locales, que le es de aplicación, y todo ello sin perjuicio de la rectificación material de los 25 m³ a 35m³ aducidos en el cuerpo de la presente, cuya naturaleza jurídica figura vinculada directamente con el espíritu de la Ordenanza cual es el ahorro de agua potable, pero salvaguardando siempre y en todo caso el derecho de los administrados (expuesto a través de las alegaciones de los mismos y registradas en tiempo y forma en este Ayuntamiento trámite de información pública y ya remitidas por ese Ayuntamiento), resultando la rectificación descrita a favor del administrado que vincula el consumo domiciliario del agua potable al deber fundamental de la Administración local y derecho fundamental del vecino al consumo diario,



mal llamada modificación de la Ordenanza, en los extremos esgrimidos y ya reiteradamente mencionados en el cuerpo de la presente”.

A la vista de lo informado, procedemos a fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución:

Las Ordenanzas son disposiciones administrativas de carácter general y de rango inferior a la ley, elaboradas por los entes locales en base a la potestad reglamentaria que tienen atribuida. Corresponde pues al Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra determinar las tarifas de las mismas (en este caso, el consumo mínimo exento de cuota variable), eso sí, con la limitación establecida en el art. 24.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que exige que, en general, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

El artículo 25 de la misma Ley dispone que *“ los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente”.*

En la misma línea, la Ley de Tasas y Precios Públicos, establece en su artículo 20.1:

“ Toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta ”.

La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas”.

Asimismo y con carácter previo al examen del supuesto en concreto, la Sentencia del T.S.J. de Castilla-La Mancha 497/2013 de 15 de octubre señala que *“...resulta necesario recordar la doctrina de nuestro Tribunal Supremo en torno a esta exigencia, contenida entre otras en su sentencia de 8 de mayo de 2009 cuando indica: Ciertamente, esta Sección ha señalado en numerosas ocasiones que el llamado principio de equivalencia es connatural a las*



tasas (Sentencia de 21 de marzo de 2007) e implica que el importe total estimado de dicho tributo no debería superar el coste real o previsible global o en su conjunto del servicio público o actividad de que se trate (Sentencias de 19 de junio de 1997 ; de 7 de mayo de 1998; de 22 de mayo de 1998; de 21 de marzo de 1998; de 6 de marzo de 1999; de 11 de marzo de 2002; de 18 de diciembre de 2000; de 30 de noviembre de 2002; de 14 de febrero de 2004; de 23 de enero de 2006 y de 18 de septiembre de 2007). Y también hemos puesto de manifiesto que la aprobación de la Memoria económico-financiera constituye, no un mero requisito formal, sino una «pieza clave para la exacción de las tasas» (Sentencia de 8 de marzo de 2002 y en sentido similar, Sentencia de 6 de marzo de 1999), un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el citado principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias....”.

Y es que, como dice el mismo Tribunal en su Sentencia de 30 de mayo de 2007 en referencia a la exigencia del informe o memoria, existe la necesidad de motivar el acto de aprobación de la ordenanza, en cuanto afecta a los derechos de los administrados, como única forma de poder ser controlados. Y añade que otra tesis sería inconstitucional, porque el artículo 103 de la Constitución exige que la Administración actúe con objetividad al servicio de intereses generales, que es lo que en definitiva persigue la exigencia de la Memoria o Estudio económico.

En la misma línea que la jurisprudencia anteriormente citada se ha pronunciado el T.S.J. de Castilla y León en Sentencias de 27 de mayo de 2005, de 22 de julio de 2005 y de 7 de abril de 2003, entre otras.

Consecuencia de la doctrina jurisprudencial señalada y concordante es que el estudio técnico-económico es una necesidad inexcusable y su omisión es causa de nulidad de la Ordenanza, tal y como establece en su último párrafo el artículo 20.1 de la Ley de Tasas y Precios Públicos ya citado.

En el presente caso, debemos partir del hecho de que el Ayuntamiento reconoce que, si bien se realizó un informe técnico-económico cuando se elaboró la Ordenanza, no se hizo informe para la modificación de la misma el año 2017 al considerar que la modificación fue una mera “rectificación” del mínimo exento de cuota variable.

Sin embargo, una modificación de la Ordenanza que afecta a un elemento esencial de un tributo como es la cuota tributaria, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley de



Tasas y Precios Públicos, en ningún caso puede considerarse “*una cuestión relacionada con la mera gestión de la tasa*”, motivo por el cual, no es de aplicación la Sentencia del Tribunal Supremo de 27/11/2012, invocada por el Ayuntamiento en su informe, al referirse ésta a modificaciones de otra naturaleza.

Por ello, el Ayuntamiento debió proceder a elaborar el informe técnico oportuno antes de acordar el cambio de cuantía de metros cúbicos de agua exentos de tarifa variable.

Así, detectada la irregularidad, no cabe otra opción que instar al Ayuntamiento a que proceda, de oficio, a declarar la nulidad de la Ordenanza en cuanto a la modificación del mínimo semestral exento de pago de cuota variable, publicada en el BOP con fecha 09/10/2017.

Ahora bien, la inevitable consecuencia jurídica es que, anulada la Ordenanza que recoge el consumo mínimo de 35 metros cúbicos exento de cuota variable, recobraría vigencia la regulación anterior que reduce el consumo mínimo de 25 metros cúbicos exentos de cuota variable, con el consiguiente perjuicio para todos los sujetos pasivos de la tasa.

Somos conscientes que este perjuicio no es el deseado por el Ayuntamiento pues con la modificación lo que pretendió fue justamente lo contrario, aliviar la carga fiscal incrementando los metros cúbicos exentos de cuota variable. Por ello, lo procedente sería que, sin dilación, esa Corporación iniciase los trámites para una nueva modificación de la Ordenanza fiscal, ahora sí, incluyendo en los mismos el preceptivo informe técnico-económico, con el fin de elevar la cantidad de metros cúbicos semestrales exentos de cuota variable en la cantidad que, dentro de lo que permita el citado informe técnico, estime oportuno ese Ayuntamiento.

Por lo que respecta a la solicitud del establecimiento por parte del Ayuntamiento de una tarifa específica para usos ganaderos, siendo ello legalmente posible, la adopción de dicho acuerdo forma parte de la potestad reglamentaria y discrecional de esa Administración local en función de que lo crea conveniente. Así, compartimos el informe remitido por ese Ayuntamiento en esta materia según el cual “el servicio obligatorio de prestación de abastecimiento de agua puede, no debe, incluir las explotaciones ganaderas y, en consecuencia, las Ordenanzas pueden regular otros usos además del doméstico como el industrial y el ganadero”.

Por ello, la carencia de una tarifa de agua específica para usos ganaderos, con independencia de su conveniencia, no supone actuación irregular de la Administración local.



En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

I.- Que el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra proceda a declarar, de oficio, la nulidad de pleno derecho la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por el suministro de agua potable (BOP 09/10/207), sin perjuicio de que subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

II.- Que el Ayuntamiento de Navalmoral de la Sierra inicie, sin dilación, si lo considera oportuno, los trámites para la modificación de la Ordenanza citada consistente en incrementar la cantidad de metros cúbicos semestrales exentos del pago de la cuota variable, dentro de los márgenes que el informe técnico-económico (que, preceptivamente, se deberá elaborar al efecto) permita.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Tomás Quintana López