



**Excmo. Ayuntamiento de XXX**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**(León)**

**Asunto: Tramitación de solicitud y cuantía de la tasa por el alta de enganche a la red de abastecimiento de agua potable y alcantarillado / disconformidad**

Ilmo. Sr.:

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 **1687/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

En la queja se hace alusión a que por D. XXX, se solicitó, con fecha 31 de octubre de 2022, el alta en el suministro de agua potable para el inmueble sito en la calle XXX de la localidad de XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, hasta la fecha no se había recibido respuesta formal, simplemente por el Ayuntamiento se había indicado, de forma verbal, que se procediera a abonar la cantidad de 540,00 euros en la cuenta de la Entidad local, y que posteriormente se realizara el enganche. El argumento es que carecían de Secretario y no habían podido tramitar la solicitud, sin embargo, una petición de obra de fecha posterior (11 de noviembre de 2022) sí que ha sido resuelta y notificada.

Se añade, por otra parte, que la acometida del agua ya estaba hecha y pagada por los antiguos propietarios, y que, en todo caso, la cuantía de la tasa que se pretende cobrar se considera desproporcionada.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe, en el cual se hacía constar lo siguiente:

*“En primer lugar, déjeme indicarle, que este Ayuntamiento ha carecido de Secretario-Interventor desde el 30 de octubre de 2022 hasta que el 20 de febrero de 2023, en que tomó posesión la persona que actualmente desempeña el cargo en virtud de la*



*Resolución de la Dirección de Administración Local de la Junta de Castilla y León de fecha 17 de febrero.*

*Esta persona cesará con fecha 07 de marzo de 2023 para tomar posesión en su nuevo destino, por lo que en la Junta de Gobierno Local celebrada el pasado día 03 de marzo de 2023 se trató este asunto, pero no fue posible llevar la liquidación de dicha tasa a la reunión, y esta se tratará en la próxima reunión que se celebrará cuando tome posesión el nuevo secretario que nos sea asignado.*

*Será después de esta reunión cuando por parte de la Entidad que represento se le remitirá la liquidación de la tasa por reenganche a la red de abastecimiento de agua potable establecida según las ordenanzas que tenemos en vigor el 90.000 pesetas que al cambio supone 540 euros.*

*Esta ordenanza fiscal de la que le remitimos copia, fue aprobada en la sesión plenaria celebrada el 10 de junio de 1996 y reformada por acuerdo de la sesión plenaria de 28 de octubre de 1998 donde se fijan las tarifas actuales y las cuales se encuentran en vigor.*

*Esperamos que estas explicaciones sean suficientes para resolver la controversia causada y desde este Ayuntamiento indicarle que nos pondremos en contacto con el ciudadano que remitió la queja para explicarle la situación actual.*

*Además para evitar futuras controversias respecto a los importes de las tasas en vigor, esta Entidad procederá a subir con los medios que tiene a su disposición a la sede electrónica las diferentes ordenanzas para conocimiento público”.*

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

1º.- En la documentación que acompaña a la queja se pone de manifiesto que D. XXX solicitó, en fecha 31 de octubre de 2022, *“una acometida de agua potable a domicilio y su correspondiente saneamiento, para la vivienda sita en la calle XXX de la localidad de XXX”*, **adjuntando fotografías de las obras que ha tenido que llevar a cabo para realizar la conexión a los servicios existentes situados a pie de parcela.**

2º.- Que se considera excesiva la cantidad *“que nos quieren cobrar solo por dar de alta el suministro, 540,00 euros”*.

3º.- Que **la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de distribución de agua potable aprobada por ese Ayuntamiento en fecha 28 de octubre de 1998** establece en su artículo 5º lo siguiente:



*“Las tarifas tendrán dos conceptos, uno fijo que se pagará por una sola vez al comenzar a prestar el servicio, o cuando se reanude después de sido suspendido por falta de pago u otra causa imputable al usuario, y estará en función del diámetro de conexión a la red, y otro periódico en función del consumo que se regirá por la siguiente tabla:*

*Conexión o cuota de enganche:*

*-Domicilios Particulares: 90.000 Ptas.*

*-Bares, Restaurantes, Cafeterías.: 90.000 Ptas.*

*-Industrias: 90.000 Ptas”.*

4º.- Que pese haber sido solicitada al Ayuntamiento, en nuestra petición de información, la remisión de *“Copia completa del expediente de aprobación de la Tasa por distribución de agua potable acompañada del informe económico, que obligatoriamente debe constar en el mismo, y que sirvió para su aprobación y para fijar el importe de las tarifas aprobadas, así como del Reglamento regulador del servicio, caso de existir”*, solo se nos ha enviado la Ordenanza fiscal *ut supra* indicada, por lo que carecemos de elementos de juicio exactos que nos sirvan para calcular si las tarifas aprobadas se ajustan o no a la legalidad.

5º.- Que al día de la fecha ha sido aprobada y notificada la liquidación correspondiente a la *“Tasa por distribución de agua potable”* a D. XXX, por importe de 540,91 euros

Llegados a este punto, y una vez fijados los antecedentes, es oportuno detenerse en el análisis de la normativa aplicable a la elaboración de las ordenanzas fiscales que estaba vigente a la fecha de aprobación de la correspondiente a la tasa que ahora nos ocupa.

El artículo 106.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), preceptúa, en lo que a materia tributaria se refiere, que:

*“La potestad reglamentaria de las Entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos y de Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Las Corporaciones locales podrán emanar disposiciones interpretativas y aclaratorias de las mismas”.*

Esta potestad de dictar ordenanzas fiscales venía recogida de forma más precisa y detallada en Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL), cuyo artículo 12 establecía que:

*“La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizarán de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes*



*del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo”.*

El procedimiento para la aprobación de las Ordenanzas fiscales se regula en el artículo 49 de la LRBRL, que establece al efecto:

*“La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:*

*a) Aprobación inicial por el Pleno.*

*b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.*

*c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.*

*En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”.*

La anterior regulación debía ser complementada, a estos efectos, cuando se tratara de ordenanzas fiscales por lo que disponían los artículos 15 al 19 de la LHL, donde se comprendían los siguientes trámites: aprobación provisional, exposición pública, aprobación definitiva si se han formulado reclamaciones y publicación.

Por lo que a las tasas se refiere, quedaban delineados jurídicamente sus contornos en el artículo 20.1 de la LHL, donde se establecía la habilitación legal para imponer las tasas en estos términos: *“Las entidades locales, en los términos previstos en esta Ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos”*; y, a continuación, se establecían los siguientes elementos caracterizadores que, por lo que aquí interesa, se refieren en la letra B) a *“la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:*

*a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:*

*- Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.*

*- Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.*



*b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente”.*

Por cuanto se refiere a la “*tasa por suministro de agua potable*” no hay duda de que responde a las exigencias previstas en el apartado 1 del referido artículo 20 de la Ley, en tanto que tal servicio no es de solicitud o recepción voluntaria para los administrados, es decir, tal “*servicio o actividad requeridos son imprescindibles para la vida privada o social del solicitante*”. Y, por ejemplo, así lo explicó en la sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, el Tribunal Constitucional al referirse a la naturaleza de las tasas y considerar “*coactivamente impuestas no sólo aquellas prestaciones en las que la realización del supuesto de hecho o la constitución de la obligación es obligatoria, sino también aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social*”.

Pero, además, la sujeción del suministro de agua potable a una tasa encajaba en los supuestos especificados en el apartado 4 del mismo artículo 20, cuya letra t) se refería a las actividades de “*Distribución de agua, gas, electricidad y otros abastecimientos públicos incluidos los derechos de enganche de líneas y colocación y utilización de contadores e instalaciones análogas, cuando tales servicios o suministros sean prestados por Entidades locales*”.

Por eso, expresamente, aplicando la doctrina constitucional y la regulación legal, se pronunció el Tribunal Supremo en su sentencia de 22 de diciembre de 2001: “*De acuerdo con la nueva redacción de los artículos 20, apartado 1, de definición de las Tasas Locales y 41 de definición de los Precios Públicos locales, de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, dada por la Ley 25/1998, de 13 de julio, citada y, en especial el artículo 20, apartado 4, letras r) y t), es incuestionable que el servicio de distribución de agua, prestado por los Entes Locales y los servicios de alcantarillado y tratamiento y depuración de aguas constituyen hechos impositivos de las correspondientes tasas*”.

El artículo 24.2 de la LHL, disponía que “*En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, 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.*

*Para la determinación de dicho importe – continúa disponiendo el mismo precepto - se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para*



*garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente”.*

**Todos los costes previsibles (que habrán de guardar relación con la expectativa de ingresos por la tasa), habrán de ser determinados por la Memoria económica o Informe técnico para la determinación de la cuota tributaria,** como señalaban los artículos 24 y 25 de la Ley de Haciendas Locales y como establece la propia Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, cuyo artículo 20 dispone que:

**“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.**

**2. La falta de este requisito determinará la nulidad de Pleno derecho de las Disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas”.**

Esta necesidad legal de incorporar el correspondiente estudio económico-financiero en todo expediente de establecimiento o modificación de tasas –ya se trate de modificaciones al alza o a la baja de las tarifas o cuotas tributarias preexistentes- ha venido avalada por reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, pudiéndose examinar, a título de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2009 (Rec. 4290/2005), la cual sienta la doctrina de que todo establecimiento o modificación específica de cuantías de las tasas exigen una memoria económico financiera que, en esencia, cumpla la finalidad de justificar la necesidad de la imposición de la tasa o su modificación y sirva de garantía para justificar que la tasa establecida no supera el coste efectivo del servicio o actividad.

En cuanto al procedimiento para la determinación del coste de las tasas por prestación de servicios y actividades administrativas de competencia local, deberemos distinguir, entre costes directos y costes indirectos.

Costes directos:

1. Costes de personal, incluida la cuota patronal por Seguridad Social del personal directamente destinado al servicio de suministro de agua, ya sea en exclusiva o parcialmente. En este último caso, se calculará la parte proporcional de su coste mediante la estimación de un porcentaje de dedicación al servicio de suministro de agua.



2. Compra de bienes corrientes de servicios técnicos (cloro para el agua, elementos de conducción, contadores, energía eléctrica para los elevadores de agua, etc.).

3. Servicios prestados por terceros a los servicios técnicos (contratos de mantenimiento de la red del agua, aplicaciones informáticas, equipos para procesos de información, teléfonos móviles del personal directamente afecto al servicio, material de oficina para recibos y padrones, comisiones bancarias por domiciliación y devolución de recibos, costes de publicación de anuncios de cobranza en publicaciones oficiales y no oficiales, etc.).

Costes indirectos:

1. Parte proporcional –por estimación- de costes de personal de los departamentos de Secretaría, Intervención y Tesorería, ya que de una forma u otra van a intervenir en los expedientes y en la liquidación y recaudación de la tasa.

2. Parte proporcional –por estimación- de compra de bienes corrientes de los citados departamentos.

3. Parte proporcional de los servicios prestados por terceros a estos servicios.

También debemos considerar la amortización técnica: por cada servicio final, se recogerá la depreciación efectiva del inmovilizado material (edificios y otras construcciones -por ejemplo, el depósito o depósitos del agua -, maquinarias, instalaciones y utillaje, elementos de transporte, mobiliario y enseres, equipos para procesos de información, repuestos para inmovilizado, otro inmovilizado material e instalaciones complejas especializadas), aplicando los coeficientes correspondientes y sin superar el plazo máximo de amortización –a este efecto, deberán utilizarse los coeficientes de amortización aprobados por el Ayuntamiento para la amortización de los elementos de su inmovilizado, que, a su vez, podrán ser los previstos en las tablas fiscales de amortización aprobados por el Ministerio de Hacienda a efectos del Impuesto sobre Sociedades.

A los anteriores, deberán añadirse, tal y como disponía el artículo 24.2 de la LHL, aquellos gastos necesarios para garantizar el mantenimiento y desarrollo razonable del servicio, los cuales deberán deducirse de estimar aquellos posibles gastos, a corto o medio plazo, a producirse en el tiempo y de imposible previsión en el momento de elaboración del estudio: por ejemplo, posibles inversiones de mejora del servicio, grandes reparaciones, previsiones sobre incrementos de costes por variaciones al alza del IPC según las previsiones del Gobierno, etc.

Estos últimos gastos, se repartirán justificadamente en el tiempo adoptando para ello un plazo razonable (de ser posible, el plazo de amortización de la inversión



previsible o, en su defecto, un período de tiempo razonable), computándose como coste del servicio a efectos de la determinación de la tasa el importe de una anualidad o una división inferior de la cuantía total en el caso de que las tarifas a aprobar tengan carácter trimestral o semestral.

Una vez determinado el coste según el procedimiento anterior, se contrastará con la cifra resultante de la recaudación previsible por aplicación de las tarifas en proyecto, debiendo, en todo caso, ser equivalente o superior dicho coste al importe a recaudar, y así deberá acreditarse para la validez de las mismas en el preceptivo estudio económico.

Es decir, aunque lo deseable es que las tasas financien al máximo el servicio cuya prestación retribuyen, no hay una obligación legal de que lo financien en su totalidad. Es más, el ya citado artículo 24, en su apartado 4º, señalaba que para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas, lo cual venía a reconocer la posibilidad de que sean deficitarias con respecto al coste de la prestación.

La limitación del importe de la tasa al coste del servicio implica que el importe total de lo recaudado no debe ser superior al coste total del mantenimiento del servicio prestado, y que a cada usuario de servicios no debe exigírsele mayor importe que el correspondiente a la parte del coste total del que efectivamente se ha beneficiado y que le es directamente atribuible. Por otro lado, en esta discriminación se aprecia la verdadera garantía del principio de capacidad económica.

En virtud de todo lo anterior, para el establecimiento de las tarifas por el abastecimiento domiciliario de agua potable es preceptivo un estudio económico.

El Ayuntamiento no puede desconocer el concepto de tasa, que va siempre ligado a la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, o a la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. Con lo recaudado por medio de una tasa, no se pueden financiar los costes de otros servicios, pues una tasa obedece a unos principios diferentes al impuesto.

En efecto, frente a la tasa, el impuesto es una clase de tributo (obligaciones generalmente pecuniarias en favor del acreedor tributario) regido por derecho público, que se caracteriza por no requerir una contraprestación directa o determinada por parte de la administración hacendaria (acreedor tributario). La Ley General Tributaria, en su artículo 2.2.c, dispone que *“los impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente”*.



Consecuentemente, el principal objetivo de los impuestos es financiar el gasto público, sin una afectación concreta y un destino determinado.

Por lo que respecta al hecho imponible entendemos que en el presente caso se cumplen las previsiones del artículo 13 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, en relación con el artículo 4 de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de distribución de agua potable, pero, en este caso, la solicitud por parte del propietario de un inmueble de *“una acometida de agua potable a domicilio y su correspondiente saneamiento, para la vivienda sita en la calle XXX de la localidad de XXX”*, no debería dar lugar sino a la repercusión de los costes de carácter técnico, si existen, y de los gastos de carácter administrativo derivados de la formalización del contrato.

Dicho con otras palabras, una cosa es que por parte de la Administración se exija la suscripción de contrato (lo cual parece lógico puesto que parece que lo que ha habido es un alta), y otra es que la compensación económica a satisfacer por el contribuyente exceda de los costes de carácter técnico y administrativos derivados de la formalización del mismo, dado que según se desprende de los datos de que disponemos todos los gastos que la materialización del alta supone corren a cargo del solicitante (realización de zanja y del resto de instalaciones precisas para llevar a cabo tanto el enganche al agua potable como al alcantarillado).

En el caso analizado, en el que aparentemente solo existen gastos administrativos (autorización del alta, indicación del nuevo abonado y nueva domiciliación bancaria, por ejemplo) habría que valorar a cuánto ascienden.

Así las cosas, consideramos que no existe justificación para realizar un cobro en la cuantía que se ha hecho al interesado en el procedimiento que ha dado lugar a la presentación de la queja de referencia. Y ello por cuanto la carga de la prueba por la existencia de costes en la tramitación incumbe a quien los haya soportado, en este caso la Entidad local.

**Cierto es que se produce el hecho imponible, pero no lo es menos que no parece que se cumplan las condiciones necesarias para su exigencia por todo cuanto anteriormente se ha expuesto, recordemos una vez más que la carga de la prueba de estos gastos incumbe a la Administración local, a través del correspondiente estudio económico-financiero que debe existir en todo expediente de establecimiento o modificación de tasas, tal y como ha declarado la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de junio de 2021, al determinar que dicho informe es un elemento esencial para la validez de la aprobación de la tasa, un requisito insubsanable y que su falta conlleva la nulidad de la ordenanza.**



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**:

**-Que por el Ayuntamiento de XXX, en base a los argumentos expuesto en el cuerpo de este escrito, se valore proceder a revocar la liquidación efectuada “de la tasa por distribución de agua potable” por importe de 540,91 euros, a nombre de D. XXX, por el concepto de “conexión o cuota de enganche”, así como a la modificación de la correspondiente Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de distribución de agua potable, con la finalidad de adecuar tanto la liquidación como la tarifa correspondiente, por el concepto indicado, a los costes reales que esa Administración local soporta.**

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

Tomás Quintana López