



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Aplicación incorrecta de las tarifas de la tasa de abastecimiento de agua potable

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibidos los informes solicitados en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **392/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión a que por D. XXX, en su condición de concejal de ese Ayuntamiento, se habían dirigido varias peticiones y escritos a distintos órganos de gobierno de esa Entidad local para poner de manifiesto *“irregularidades en la aplicación de la tarifa del agua”* que está vigente. A saber: a) que en los recibos emitidos por el Ayuntamiento, correspondientes a los periodos de facturación, se incluye un mínimo de consumo, aunque el real sea cero, cuestión que no se contempla en la Ordenanza fiscal reguladora, en la que solo se prevé que la cuota se determina en razón del consumo realizado; b) que en otros casos se factura por debajo del consumo real, sin razón alguna que los justifique; y c) que carece de sentido la distinción que se estipula en la Ordenanza al establecer dos bloques de consumo (...), puesto que el precio del m³ (...) es el mismo en ambos supuestos.

Según manifestaciones del autor de la queja, hasta el momento no se ha adoptado ninguna medida tendente a la corrección de las anomalías detectadas.

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:

1º.- *“Los escasos medios humanos”* con que cuenta ese Ayuntamiento, que *“a duras penas dar cumplimiento a sus obligaciones”*.

2º.- Que no obstante lo anterior, *“ni el Equipo de Gobierno ni, mucho menos, el Secretario-Interventor, tratan de eludir la legislación vigente o saltarse el procedimiento,*



pero someter cada actuación administrativa a un riguroso examen de oportunidad y legalidad hace imposible avanzar en la resolución de todos los asuntos pendientes”.

3º.- Que se están adoptando medidas para solventar las deficiencias, tanto en la gestión tributaria de la tasa objeto de la queja como en la gestión recaudatoria. En el primer caso, encargando a una empresa de servicios la lectura de los contadores, la elaboración de los padrones cobratorios y su facturación posterior, y en el segundo mediante la firma de un convenio con el Organismo recaudatorio dependiente de la Diputación de Ávila.

4º.- Que la Entidad local se encuentra incurso en la tramitación administrativa para llevar a cabo la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por distribución de agua, incluidos los derechos de enganche, colocación y utilización de contadores.

Examinada la respuesta remitida por dicho Organismo, se constató la necesidad de ampliar ciertos aspectos a fin de resolver sobre el fondo del expediente. Consecuentemente, se instó a la ampliación de la información en los términos señalados en nuestra solicitud, requerimiento que fue debidamente cumplimentado por ese Ayuntamiento.

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:

Primero.- Ha quedado acreditado que la facturación realizada por ese Ayuntamiento no se adecua a lo que se determina en el artículo XXX de la Ordenanza fiscal *ut supra* citada. Como se afirma en la queja, en los recibos emitidos por el Ayuntamiento, correspondientes a los periodos de facturación, se incluye un mínimo de consumo, aunque el real sea cero, cuestión que no se contempla en la Ordenanza fiscal reguladora (última actualización publicada en el BOP de Ávila el día XXX), en la que solo se prevé que la cuota se determine en razón del consumo realizado.

Segundo: También ha quedado acreditado que, en otros casos, se factura por debajo del consumo real, sin razón alguna que los justifique.

Tercero: Que efectivamente carece de sentido la distinción que se estipula en la Ordenanza al establecer dos bloques de consumo (...), puesto que el precio del m³ es el mismo en ambos supuestos (...).

Cuarto: Que la modificación de la Ordenanza indicada, publicada en el BOP de Ávila del día (...), en su artículo (...), ahora sí, establece un mínimo de consumo y unas cuotas fijas por calibre del contador, aunque se sigue manteniendo un precio por consumo diferenciado en dos bloques (...) sin razón aparente que lo justifique porque en ambos caso el precio es el mismo.



Quinto.- Que en la redacción de la nueva Ordenanza fiscal se identifican dos cuestiones que merecen especial consideración: a) la existencia del preceptivo informe técnico-económico que se debe incorporar en el acuerdo de establecimiento y modificación de la tasa, que tiene como último objetivo justificar los costes municipales, y en base a ello determinar las correspondientes tarifas, así como comparar los gastos con los ingresos que se prevén generar por la percepción de la misma, pues estos no pueden superar los costes que sufraga la Entidad local cuando presta el servicio por el cual se cobra el mencionado tributo, y de cuya materialización esta Defensoría, aun presumiendo su existencia, no tiene constancia; b) en el contenido del artículo 12 de la nueva Ordenanza fiscal al establecer que *“Los gastos que ocasione la renovación de tuberías, reparación de minas, pozos, manantiales, consumo de fuerza, etc., serán cubiertos por los interesados”*.

Una vez fijados los antecedentes reseñados, es oportuno detenerse en el análisis de la normativa aplicable para la modificación de las ordenanzas fiscales.

El artículo 106.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, 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”.

Esta potestad de dictar ordenanzas fiscales viene recogida, de forma más precisa y detallada, en el 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 (en adelante, TRLRHL), cuyo artículo 12 establece 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”.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la LRBRL, los procedimientos de establecimiento, supresión y ordenación de tributos locales, así como la modificación de las correspondientes ordenanzas fiscales, serán aprobados, publicados y entrarán en vigor de acuerdo con lo dispuesto en las normas especiales reguladoras de la Imposición y Ordenación de los tributos locales, sin que les sea de aplicación lo dispuesto en el artículo 70.2 en relación con el 65.2 de la LRBRL. La normativa especial a que se refiere el anterior precepto se recoge en los artículos 17 a 19 del TRLRHL.

En efecto, en lo que respecta a la imposición de las tasas, así como, para su modificación, se requiere un acuerdo de ordenación y, puesto que el ejercicio de la potestad tributaria local se lleva a cabo mediante Ordenanza fiscal, esta se deberá tramitar



conforme disponen los citados artículos del TRLRHL, en los que se prevén las siguientes fases: aprobación provisional, exposición pública, aprobación definitiva si se han formulado reclamaciones y publicación.

Siguiendo con el razonamiento, debemos indicar que los contornos jurídicos de las tasas quedan delineados jurídicamente en el artículo 20.1 del TRLRHL, donde se establece la habilitación legal para imponerlas en la forma siguiente:

“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 establecen los siguientes elementos caracterizadores que, por lo que aquí interesa, se refieren en la letra B)

“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 ese servicio no es de solicitud o recepción voluntaria para los administrados, es decir, es un *“servicio o actividad requerido(s) imprescindible(s) para la vida privada o social del solicitante”*. Y así lo argumentó el Tribunal Constitucional en la sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, 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 encaja en los supuestos especificados en el apartado 4 del mismo artículo 20, cuya letra t) se refiere 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, aplicando la doctrina constitucional y la regulación legal, así se pronunció, expresamente, 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”.*

Avanzando en esta línea de argumentación, debemos indicar que el artículo 24.2 del TRLRHL, dispone 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 señalan los artículos 24 y 25 del TRLRHL, 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 la Entidad local 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 dispone el artículo 24.2 del TRLRHL, 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 percibidas 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, señala 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 la discriminación antedicha se aprecia manifestación del principio de capacidad económica.

En virtud de todo lo anterior, resulta que para el establecimiento de las tarifas por el abastecimiento domiciliario de agua potable es preceptivo un estudio económico con el contenido que hemos referido.

Así pues, ese Ayuntamiento no puede desconocer que el concepto de tasa 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. Mediante lo recaudado por medio de una tasa no se pueden financiar los costes de otros servicios, ni tampoco penalizar determinados comportamientos o la falta de estos.

En contraste con 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 de hacienda (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 a un destino determinado.

Ese Ayuntamiento, al proceder al incremento de las tarifas por el abastecimiento domiciliario de agua potable que se ha producido con la modificación de la Ordenanza fiscal de la tasa (al establecer mínimo por consumo y cuotas fijas por calibre de contador), desconocemos si ha cumplido con lo establecido en el artículo 24.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, es decir, con obligación de realizar previamente el estudio técnico-económico.

Del contenido del artículo 12 de la Ordenanza fiscal *ut supra* referida no cabe sino llegar a la conclusión de que, o bien, no lo ha hecho, o caso de haberlo realizado este posiblemente no se haya llevado a cabo de forma correcta.

En efecto, la realización de ese estudio técnico-económico debe servir para determinar la cuantía de las cuotas tributarias, con cuya recaudación se deben asumir



todos los costes que genera la prestación del servicio por el que se impone la tasa, como ha quedado ya expuesto. Pretender que sean “*los interesados*”, los que además de sufragar las cuotas correspondientes, de forma semestral, asuman, a mayores, “*Los gastos que ocasione la renovación de tuberías, reparación de minas, pozos, manantiales, consumo de fuerza, etc., serán cubiertos por los interesados*”, carece de todo sustento legal, pues estos ya debían estar incluidos en aquellas.

Por lo tanto, nos hallamos en presencia de una actuación administrativa que al tratarse de la aprobación de una disposición general (modificación de una ordenanza municipal), podría estar afectada bien de nulidad, si carece de este informe técnico-económico preceptivo, conforme establece el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (“*También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales*”); o bien de anulabilidad, si aun contando con dicho informe este no se ha realizado conforme a la normativa aplicable en los términos que han sido expuestos con anterioridad.

Así lo ha manifestado la jurisprudencia, en particular 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**:

PRIMERA.- Que por el Ayuntamiento de XXX, en base a los argumentos expuesto en el cuerpo de este escrito, se proceda a revocar todas las liquidaciones, que no hubieran prescrito, efectuadas por esa Entidad local, en aplicación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por distribución de agua, incluidos los derechos de enganche, colocación y utilización de contadores, publicada en el BOP de Ávila en fecha (...). Todo ello por haberse efectuado incluyendo un mínimo de consumo, aunque el real fuera cero, cuestión que no se contemplaba en la Ordenanza fiscal, en la que solo se preveía que la cuota se determinaría en razón del consumo realizado. Igualmente, en los supuestos en que se emitió factura por un importe inferior al consumo real, sin causa legítima que lo amparara.

En el primer caso, se deberá proceder a la restitución de las cantidades cobradas de manera indebida y, en el segundo, a la cobranza de las diferencias.



SEGUNDA.- Que, por razones de legalidad y seguridad jurídica, por esa Administración se proceda a tramitar, a la mayor brevedad, la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por suministro de agua potable de ese municipio, siguiendo el procedimiento legalmente establecido, en los términos que han quedado expuestos, eliminando el contenido del artículo (...) de la misma. Para ello podrá recabar, caso de considerarlo oportuno, la colaboración del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación de Ávila.

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

NOTA IMPORTANTE: No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico (procurador@procuradordelcomun.es) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica (pccyl.sedelectronica.es). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).