



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE VILLARCAYO DE MERINDAD DE CASTILLA LA VIEJA  
ILMO. SR. ALCALDE**

**Asunto: Modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por abastecimiento de agua potable a domicilio**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **250/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La persona autora de la queja cuestionaba la aprobación de la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por abastecimiento de agua potable a domicilio, denunciando algunas incidencias formales que suponían la infracción del derecho a la participación e información de los concejales. En concreto, puso de manifiesto que durante la reunión de la Comisión Informativa de Hacienda, celebrada el 5 de febrero de 2024, para dictaminar la modificación, el Alcalde hizo saber a los presentes que se iba a introducir una disposición transitoria que no constaba en el texto. En consecuencia, el informe del Secretario no pudo evaluar la legalidad de esa disposición transitoria ni el expediente completo había estado a disposición de los concejales antes de la sesión.

Continuaba señalando que el 8 de febrero el Pleno aprobó inicialmente la ordenanza dictaminada en esa Comisión, con el voto en contra del concejal que reiteró su oposición a dicho acuerdo por el motivo indicado.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, esta Defensoría solicitó al Ayuntamiento información sobre la cuestión planteada.

A pesar de haber reiterado nuestra solicitud de información de 3 de abril de 2024 en tres ocasiones (20 de mayo, 26 de junio y 25 de julio de 2024), no ha sido posible obtener una respuesta.

El artículo 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el artículo 16 de la misma Ley. Ese Ayuntamiento ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual se ha acordado hacer pública la no



colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y mantener su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

Sin perjuicio de lo anterior, hemos estimado oportuno formular algunas consideraciones que necesariamente deben tener en cuenta las alegaciones y documentación aportada por la persona que interpuso la reclamación, pues el Ayuntamiento no ha proporcionado ninguna información al respecto.

Con relación a la cuestión planteada, es decir, la posible nulidad del acuerdo del Pleno de 8 de febrero de 2024, no puede dejarse a un lado que mediante ese acuerdo se aprobó provisionalmente la modificación de una ordenanza fiscal y que la discusión se centra en determinar si la incorporación de la disposición transitoria respetó las garantías formales que debían observarse en el procedimiento de elaboración de esa norma.

Pues bien, el procedimiento de elaboración de la ordenanzas fiscales, aplicable a sus modificaciones, se establece en los artículos los artículos 15 a 19 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), y comprende los siguientes trámites: aprobación provisional, exposición pública, aprobación definitiva si se han formulado reclamaciones y publicación.

Antes de la aprobación provisional, la normativa local impone la emisión de algunos informes, entre los cuales se encuentra el informe del Secretario y el dictamen de la Comisión Informativa correspondiente, este último siempre que la Comisión se haya constituido y tenga atribuida esa función.

La emisión de informe del Secretario con carácter previo a la adopción de acuerdos sobre aprobación o modificación de ordenanzas y reglamentos se exige en el artículo 3.3 d) apartado 1º del Real Decreto 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.

Por su parte, el dictamen de la Comisión Informativa sobre el proyecto de modificación de la ordenanza, vendría determinado por la aplicación del artículo 20.1 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), que atribuye a esos órganos el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno. Aunque en el caso de ese municipio –de población inferior a 5.000 habitantes- su creación no es preceptiva, la Comisión de Hacienda existe y tiene encomendada esa función. El artículo 82.2 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), ordena la inclusión en el orden del día



de las sesiones plenarias de aquellos asuntos que hayan sido previamente dictaminados, informados o sometidos a consulta de la Comisión Informativa que corresponda, añadiendo el artículo 177.2 que *“para que puedan incluirse en el orden del día de una sesión, los expedientes habrán de estar en poder de la Secretaría tres días antes, por lo menos, del señalado para celebrarla”*.

El informe de Secretaría y el dictamen de la Comisión Informativa, en consecuencia, han de formar parte del expediente, entendido como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, formado mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y diligencias deban integrarlos (artículo 164 del ROF).

El expediente concluso que el Secretario ha de preparar y poner a disposición de la Alcaldía para la formación del orden del día que ha de acompañar a la convocatoria de la sesión, por prescripción del artículo 84 del ROF, ha de estar a disposición de los concejales desde el mismo día de la convocatoria. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 46.2 b) de la LBRL, norma básica según la cual la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día, que deba servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los Concejales, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación.

Las infracciones formales alegadas en el escrito de queja, como se ha indicado, afectan al acuerdo del Pleno de 8 de febrero de 2024 y se sustentan en la introducción de un apartado (disposición transitoria) que se redactó después de celebrada la Comisión Informativa que dictaminó la modificación de la ordenanza, de ahí que la legalidad de la disposición no pudiera ser examinada por el Secretario en el informe previo y los concejales no pudieran tener a su disposición el expediente completo antes de la Comisión y antes del Pleno.

La disposición transitoria única aparece recogida en el texto provisional de la ordenanza con la redacción siguiente:

*“No proceder a la aplicación de manera temporal y con alcance limitado de la modificación de las tarifas recogidas en presente texto para su aplicación a las tasas de la Ordenanza municipal reguladora del suministro de Agua Potable a domicilio a los usuarios del servicio correspondientes a la Entidad Local Menor de Fresnedo, perteneciente al Ayuntamiento de Villarcayo de M.C.V, dada la especial situación de déficit de prestación del servicio en dicha localidad al resultar desaconsejable el consumo humano del agua suministrada en función de las analíticas realizadas en determinados periodos a lo largo del año, servicio que se ve suplido por el suministro de agua embotellada, con el consiguiente trastorno derivado de esta circunstancia.*



*Dado que se prevé la reversión y resolución de la citada incidencia consecuencia de la ejecución de obras y actuaciones necesarias, cuya finalización se prevé para final del año 2024, la aplicación de la modificación de las tarifas recogidas en presente texto para su aplicación a las tasas de la Ordenanza municipal reguladora del suministro de Agua Potable a domicilio a los usuarios del servicio correspondientes a la Entidad Local Menor de Fresnedo, se aplazará hasta el 1 de enero de 2025”.*

Consta en el expediente la Providencia de la Alcaldía de 2 de febrero de 2024, en la que se dispuso que se emitiera el Dictamen de la Comisión Informativa de Hacienda en relación con la modificación de la ordenanza fiscal y que se elevara al Pleno para que acordara lo que estimara conveniente.

Esa Providencia hacía referencia a que habían sido emitidos los informes de Tesorería, Secretaría e Intervención correspondientes, estando el expediente completo. En concreto, sobre el informe de Secretaría señala “... *Visto el informe de Secretaría suscrito en el que se evaluó la viabilidad y legalidad del proyecto y del procedimiento, de acuerdo con la normativa aplicable, así como con las reglas internas aprobadas en la Entidad*”.

El reclamante no denunciaba la omisión del informe, sino que no había podido referirse a la legalidad de la disposición transitoria porque no formaba parte del texto normativo en el momento en el que el Secretario lo emitió y, sobre este punto, no puede llegarse a una conclusión definitiva al no disponer de la información requerida del Ayuntamiento que confirme ese dato.

En cuanto a la posible infracción del derecho de los concejales a asistir a los órganos colegiados debidamente informados de los asuntos que van a tratar, se habría producido dicha infracción si fueron convocados a la Comisión Informativa encargada de dictaminar el proyecto de la ordenanza fiscal sin asegurar la disponibilidad del expediente completo. Esa infracción se habría reiterado al someter el asunto al Pleno en esas condiciones, es decir, sin completar el expediente antes de convocar a los concejales.

El derecho de los concejales a la información comprende el acceso directo a la documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que aquellos formen parte, debiendo recordarse, con la sentencia del Tribunal Constitucional 20/2011, de 6 de febrero que “(...) *entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones*”, derecho que “*es esencial para el funcionamiento democrático de*



*dichas Corporaciones y para el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del artículo 23.1 de la Constitución”.*

Difícilmente puede garantizarse el libre ejercicio de los derechos aludidos si en la sesión de la Comisión Informativa, la cual debe dictaminar sobre los asuntos a tratar en el Pleno el expediente, no estaba este completo ni tampoco lo estaba cuando el Pleno decidió aprobar inicialmente la Ordenanza.

La inclusión en el orden del día de asuntos que no han sido previamente informados o dictaminados por la Comisión Informativa, sin concurrir circunstancias de urgencia debidamente motivadas que lo justifiquen, ha de comportar, necesariamente, la nulidad de pleno derecho de la convocatoria y ulteriores acuerdos plenarios. Como declara el Tribunal Supremo en la sentencia de 7 octubre 2002, de lo que se trata es de garantizar la correcta formación de la voluntad colectiva del Pleno, haciendo posible que sus miembros conozcan con una antelación adecuada los asuntos que van a ser tratados, puedan estudiarlos, formar criterio respecto de los mismos e incluso valorar las consecuencias de su inasistencia a la sesión en que van a ser resueltos.

En cualquier caso, conviene dejar sentado que la jurisprudencia considera que los vicios que se aprecien en el procedimiento de elaboración de una disposición normativa pueden determinar la nulidad de la disposición general, dependiendo de su trascendencia y de que afecten a todo el contenido de la disposición.

Por ello, es necesario distinguir si las infracciones procedimentales que se alegan se consideran sustanciales o no y si afectan a la totalidad de la disposición o solo a alguno de sus preceptos, siendo posible en este último supuesto que los tribunales declaren no la nulidad total de la ordenanza afectada sino una nulidad parcial.

En principio, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha emitido algunos pronunciamientos en los que ha considerado que la omisión del informe de secretaría no constituye un vicio formal susceptible de producir la nulidad de una disposición normativa cuando no se ha interesado la nulidad total de la ordenanza (sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 112/2021, de 4 de junio, y 283/2022, de 11 de noviembre).

Por lo que se refiere a la falta de disponibilidad del expediente íntegro, no cabe duda que dicha infracción puede constituir una restricción del derecho de los concejales a emitir su voto con debido conocimiento de los asuntos sobre los que deben pronunciarse, el cual forma parte del núcleo esencial de su derecho a la participación política y que puede determinar la nulidad del acuerdo, al menos en lo relativo a la introducción de la disposición transitoria única.



La carga de la prueba de que esos derechos fueron respetados corresponde al Ayuntamiento, toda vez que la persona reclamante ha negado que así fuera, por lo que se recomienda a esa Corporación que proceda a examinar la cuestión controvertida y, previo informe del Secretario, el Pleno valore la procedencia de iniciar las actuaciones encaminadas a declarar la nulidad de la disposición transitoria única de la Ordenanza.

Finalmente y aunque no ha sido objeto de queja, dado el contenido de la disposición transitoria de la Ordenanza debatida, en la cual se alude a un problema en la prestación del servicio del agua potable a la localidad de Fresnedo, y dado el compromiso de esta Defensoría con la protección de la salud de los ciudadanos y con la promoción de una gestión pública que garantice la salubridad y calidad de ese agua, esperamos que el Ayuntamiento haya llevado a cabo las actuaciones precisas para restablecer el servicio y proporcionar el agua a esa localidad dentro de los parámetros sanitarios que aseguran su aptitud para el consumo humano.

Se ha procedido a examinar los datos que constan en el Sistema de Información Nacional de Agua de Consumo (SINAC) y se ha comprobado que el Ayuntamiento no proporciona los análisis completos del agua de consumo en Fresnedo, por lo que hemos de recordar que debe ejercer sus competencias en materia de salud pública de manera proactiva, cooperando con los organismos de supervisión y asegurando la adecuada información, vigilancia y control de todos los puntos de abastecimiento.

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:** Proceda a examinar la concurrencia de las infracciones formales que pueden afectar a la validez del acuerdo del Pleno de 8 de febrero de 2024, en virtud del cual se aprobó inicialmente la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por abastecimiento de agua potable a domicilio, y, previo informe del Secretario, el Pleno debería valorar el inicio de las actuaciones encaminadas a declarar la nulidad de la disposición transitoria única de dicha Ordenanza.

**SEGUNDA:** Ese Ayuntamiento debe actualizar con regularidad los datos analíticos de todas las zonas de abastecimiento que gestiona en la aplicación SINAC, incluyendo los análisis completos exigidos por la normativa sanitaria, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 62 y siguientes del Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro.



**TERCERA: Ese Ayuntamiento debe cumplir la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.**

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).