



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SORIA
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Tasa de agua / disconformidad con facturación

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 **2073/2024**, 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 en la aplicación de la Ordenanza fiscal nº 29: Prestación patrimonial por suministro, evacuación y depuración de agua, lo cobrado “*no coincide con lo consumido*”, cuando lo gastado es por debajo de 40 m³, al liquidarse, en todo caso, sobre ese consumo de agua.

Según manifestaciones del autor de la queja, en la indicada Ordenanza fiscal “*no se hace referencia alguna a un mínimo de consumo*”, puesto que la tarifa se establece siempre en base a un importe por m³, incluso para cuando no se superan los 40 m³ de consumo.

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

Atendiendo a la petición efectuada, se emitió informe que recogía, entre otras consideraciones, las que a continuación se detallan:

“1º.- La aprobación de las tarifas de suministro de agua potable en nuestra Comunidad corresponde a la Comisión de Precios de Castilla y León, en virtud de lo establecido en el Decreto 29/2007 de 22 de marzo, por el que se regula la Comisión de Precios de Castilla y León y el procedimiento de aprobación de precios autorizados, habiendo aprobado las tarifas vigentes en Sesión Ordinaria, celebrada el día 26 de enero de 2023, previa autorización de la revisión por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento en su sesión de 16 de diciembre de 2.022, estableciéndose en el concepto de suministro de agua para usos domésticos que la cuota fija o cuota de suministro es hasta 40 m³, reconociéndose en igual sentido en la Ordenanza fiscal nº 29, cuya modificación fue aprobada inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 16 de enero de 2.023 y publicada en el BOP de Soria 22 de marzo de 2.023.”

(...)



3º.- *Por último, indicar que está prevista la modificación del sistema tarifario, reduciendo la cuota mínima o de servicio y estableciendo un mayor número de tramos, dentro del proyecto que se está llevando a cabo para la digitalización del ciclo integral del agua en Soria y sus pedanías, cuya propuesta se basa en una gestión inteligente del funcionamiento de la red, optimizando el uso del recurso natural del agua en Soria, eliminando las pérdidas de agua y consecuencia también de la próxima puesta en marcha de la nueva Estación Depuradora de Aguas Residuales, cuyo coste incidirá igualmente en las tarifas”.*

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.

La Ordenanza fiscal nº 29: Prestación patrimonial por suministro, evacuación y depuración de agua, en su artículo 5 establece las siguientes tarifas:

“La base de la prestación la constituye el volumen de agua consumido o estimado como mínimo en las tarifas y la concesión de acometidas a la red general. Las tarifas del servicio serán las siguientes, valores en que no está incluido el IVA correspondiente:

Epígrafe 1.- Suministro de agua

1º Usos domésticos: Cuota fija (hasta 40 m3).....	0,4041€/m ³
Excesos.....	0,6480€/m ³
2º Usos industriales: Hasta 120 m3/cuatrimestre.....	0, 4548 €/m ³
Excesos.....	0, 6342 €/m ³
3º Riegos de jardines y piscinas: Metro cúbico.....	1,2123€/m ³

Epígrafe 2.- Depuración

1. *El cómputo de m³ de facturación por depuración es el de m³ facturados de agua potable, por el siguiente importe:*

Metro cúbico.....	0,5060 €/m ³
-------------------	-------------------------

2. *Para aquellas fincas con suministro de agua potable cuyo vertido real a la red de saneamiento sea inferior al 50% de consumo de agua potable suministrada, el cómputo de m³ por depuración será el 50% de m³ facturados del precio de la depuración.*

3. *En este último supuesto, la determinación del vertido real a la red de saneamiento se efectuará mediante equipo de medición verificado y precintado, cuya instalación y mantenimiento será de cuenta del abonado beneficiario de la reducción.*



Epígrafe 3.- Saneamiento

1. Para aquellas fincas con saneamiento y que no están conectadas a la Estación Depuradora de Aguas Residuales, la facturación por metro cúbico por este concepto será:

Metro cúbico saneamiento..... 50% precio agua potable

Epígrafe 4.- Derechos de enganche a la red general de agua potable

(...)

Epígrafe 5.- Cuota de mantenimiento de contadores

(...)"

Como es sabido, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), el abastecimiento domiciliario de agua potable constituye una competencia propia de los municipios, al estar calificado como servicio público de prestación obligatoria en el ámbito local.

En particular, el artículo 25.2 de la LRBRL atribuye expresamente a los municipios la competencia en materia de suministro de agua potable, mientras que el artículo 26.1 impone su prestación como uno de los servicios mínimos que, en todo caso, deben garantizarse.

Ahora bien, el carácter obligatorio de la prestación de dicho servicio no determina necesariamente que la gestión se lleve a cabo de forma directa por la Entidad local, pudiendo ésta optar por cualquiera de las modalidades previstas en el ordenamiento jurídico vigente. A tal efecto, la propia LRBRL, en su artículo 85 y siguientes, admite tanto formas de gestión directa como indirecta, entre las que se incluye la creación de sociedades de economía mixta.

En el presente caso, el Ayuntamiento de Soria ha optado por encomendar la gestión del servicio de abastecimiento y distribución de agua potable a la Sociedad de Economía Mixta Aguas de Soria, S.L. (SEMAS S.L.), participada conjuntamente por la administración municipal y un operador privado, conforme a los requisitos establecidos por la normativa aplicable en materia de contratación y régimen jurídico del sector público.

Una vez determinada la forma de gestión del servicio, para la fijación de las tarifas aplicables deberá respetarse el principio de justicia tarifaria, el cual exige que las contraprestaciones económicas exigidas a los usuarios respondan a criterios de equidad,



no discriminación y correspondencia con los costes efectivos del servicio, de conformidad con los principios generales que rigen la prestación de los servicios públicos locales.

La STS 716/2017, 26 de Abril de 2017 determina que a cada usuario *“no debe exigírsele mayor importe que el correspondiente a la parte del coste total del servicio que efectivamente se ha beneficiado y que le es directamente atribuible”*. En otras palabras, la tarifa debe servir de elemento de distribución del coste total; se admite cierta progresividad o discriminación razonable para fomentar objetivos legítimos (por ejemplo bono social por primer tramo de consumo o penalización por consumo excesivo), pero siempre dentro de un equilibrio global. La jurisprudencia admite que se modulen las cuotas atendiendo a la capacidad económica o al consumo efectivamente provocado, de modo que los usuarios de recursos básicos paguen menos proporcionalmente que los de consumo alto, siempre que se justifique adecuadamente.

Conforme al artículo 31.3 de la Constitución Española, las cargas públicas no tributarias (como las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias– en adelante PPPNT–) sólo podrán establecerse con arreglo a la ley. A estos efectos, la Ley General Tributaria (en adelante, LGT) define, en su Disposición Adicional Primera (DA 1ª), que *“son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 CE que se exigen con carácter coactivo”*. Dichas prestaciones pueden ser tributarias (tasas, contribuciones especiales e impuestos) o no tributarias, en cuyo caso cumplen fines de interés general. En particular, la LGT considera PPPNT *“las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general. En particular, se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta. En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado”*.

La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), aclaró la naturaleza jurídica de estas *“tarifas”* en su Disposición Final 12ª, que añadió el apartado 6 al artículo 20 del 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). Este precepto dispone expresamente lo siguiente:

“6. Las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios públicos a que se refiere el apartado 4 de este artículo, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución.



En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas”.

Por tanto, el sistema tarifario que estamos analizando, establecido por el Ayuntamiento de Soria, al estar gestionado por Sociedad de Economía Mixta Agua de Soria S.L. (SEMAS S.L.), encaja en el ámbito de las PPPNT, debiendo atenerse a la regulación legal de estas figuras.

El empleo de la expresión “*cuota fija*”, utilizado por el artículo 5 de la Ordenanza reguladora de la prestación patrimonial por suministro, evacuación y depuración de agua *ut supra* citado, cuando en realidad se está cobrando por unidad de consumo, genera incertidumbre y dificulta la comprensión de la misma. Así, la expresión utilizada, “*Cuota fija (hasta 40 m³): 0,4041 €/m³*”, no resulta como tal, toda vez que podría implicar que hasta los primeros 40 m³ de consumo se aplique un precio por unidad de volumen, es decir, una tarifa proporcional al consumo, y por tanto, tendría la consideración de una cuota variable, no fija.

Por el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), la norma reguladora debería emplear una terminología clara que reflejara la estructura real de la contraprestación, evitando generar confusión en el contribuyente. El término utilizado induce a error, pues ateniéndonos a su literalidad lo que realmente se establece es un tramo tarifario con cuota variable para consumos de hasta 40 m³. Este tipo de estructura tarifaria por bloques es habitual y legal, pero debe denominarse correctamente como “*tarifa variable por tramos*” o “*bloque de consumo*”, no como cuota fija.

En conclusión, la redacción de la Ordenanza, cuando establece “*1º Usos domésticos: Cuota fija (hasta 40 m³)..... 0,4041 €/m³*”, es incorrecta desde el punto de vista técnico-jurídico, ya que la “*cuota fija*” no puede expresarse ser expresada en €/m³, pues un precio por unidad de consumo constituye una “*cuota variable*”, puesto que su importe depende del volumen efectivamente consumido (€/m³). Lo adecuado, por lo tanto, sería reformular la Ordenanza, por ejemplo, en los siguientes términos:



*“Tramo 1: Consumo hasta 40 m³..... 0,4041 €/m³ (cuota variable)” o bien:
“Bloque 1: Primeros 40 m³..... 0,4041 €/m³”*

Esta confusión terminológica, sin duda, da lugar a problemas interpretativos, especialmente en el control de legalidad de la Ordenanza, en su aplicación práctica por parte de la entidad suministradora y en la eventual interposición de recursos. Además, puede comprometer el cumplimiento de los principios de transparencia, legalidad y seguridad jurídica recogidos en las Leyes 39/2015 y 40/2015.

Las fórmulas de cálculo deben ser fácilmente inteligibles, pues el principio de transparencia en las ordenanzas exige que los parámetros tarifarios se correspondan con la realidad del servicio. Si, por el contrario, se emplea un término equívoco ello disminuye la claridad de la norma y previsibilidad de la carga impositiva.

Esta incongruencia vulnera los principios de seguridad jurídica y transparencia normativa (artículo 9.3 CE), en cuanto impide a los contribuyentes y usuarios conocer con claridad la naturaleza y estructura de la obligación patrimonial que se les impone.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS n.º 1948/2024, de 11 de diciembre) admite cierta laxitud en la denominación empleada por las entidades locales, pero exige una mínima coherencia entre la terminología utilizada y la realidad jurídica y económica del tributo o prestación.

Asimismo, conforme al artículo 20.6 del TRLRHL, y la Disposición Adicional Primera de la Ley General Tributaria, las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias deben articularse mediante ordenanza específica, en términos comprensibles y ajustados a la estructura del servicio.

Esa Entidad local, consecuentemente, debería promover la modificación de la Ordenanza reguladora para corregir esta deficiencia formal, asegurando la adecuada comprensión y aplicación del régimen tarifario del servicio de suministro de agua potable, evitando así potenciales conflictos jurídicos y errores en la facturación, ajustando su terminología a los conceptos jurídicos de cuota fija y variable, según se considere, en los términos expresados con anterioridad u otros, con la finalidad de garantizar la claridad, legalidad y eficacia de la norma fiscal.

Por otra parte, en la fijación de las tarifas debe aplicarse la regla de la proporcionalidad, la cual exige que la carga se ajuste al uso efectivo del servicio. La jurisprudencia reciente (p.ej., STS 818/2024) ha afirmado que la motivación de criterios objetivos es esencial para respetar la proporcionalidad con el grado de utilización del servicio. Aplicado al agua, la tarifa (incluida la parte fija) debe guardar coherencia con el consumo real. Un diseño tarifario que penalice excesivamente consumos mínimos podría considerarse desproporcionado



También, como ya señalábamos en nuestra Resolución 1567/2023, dirigida a esa Administración, *“las políticas actuales de gestión del agua buscan incentivar el ahorro hídrico mediante incentivos económicos apropiados (pagando más cuando más se consume, y evitando costos si se consume menos)”*. En este caso, sin embargo, el abonado se ve obligado a pagar un volumen fijo elevado con independencia de que ahorre agua o reduzca consumos. *“Dicho de otro modo, consumir menos no genera un ahorro proporcional en la facturación, ya que cualquier reducción por debajo del mínimo redundará solo en agua no utilizada pero ya pagada”*.

En definitiva, el uso de la expresión *“cuota fija”* en el régimen tarifario vigente resulta terminológicamente impreciso y presenta una notable ambigüedad y, por tanto, es poco idóneo desde el punto de vista de la técnica jurídica, en la medida en que puede inducir a confusión respecto a la verdadera naturaleza jurídica y funcional de dicho componente tarifario. Tal denominación no refleja con precisión la lógica económica ni la finalidad del cobro, que responde a la disponibilidad del servicio con independencia del consumo. En consecuencia, tal como se ha apuntado en apartados anteriores, se estima conveniente proceder a una revisión y reformulación de la Ordenanza reguladora, con el fin de dotarla de mayor claridad terminológica, reforzar la seguridad jurídica y la transparencia del sistema tarifario, y, asimismo, fomentar un uso más racional y eficiente del recurso hídrico.

Por último, conviene destacar que la denominada *“cuota fija”* no solo incide de forma directa en la estructura tarifaria del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, configurando una parte esencial del régimen económico aplicable a dicho servicio, sino que, además, extiende sus efectos económicos y funcionales a otros servicios conexos e indisolublemente vinculados, tales como los de saneamiento y depuración de aguas residuales.

Ello obedece al hecho de que la gestión de estos servicios se lleva a cabo de forma integrada (bajo una concepción unitaria del denominado ciclo integral del agua), lo que determina que los criterios utilizados para establecer la tarifa del suministro de agua resulten igualmente aplicables a la determinación de las tarifas de los servicios de evacuación y tratamiento de aguas residuales.

La cuota fija, configurada en la Ordenanza como aquella parte de la tarifa que no depende del consumo efectivo, repercute de forma transversal sobre las distintas tarifas que conforman el sistema tarifario integrado, generando efectos tanto en el suministro como en el saneamiento y la depuración.

En consecuencia, cualquier análisis jurídico o económico sobre la proporcionalidad y justicia tarifaria de la cuota fija debe considerar no solo su impacto en el servicio de abastecimiento, sino también su efecto sobre el conjunto de los servicios complementarios cuya gestión se encuentra interrelacionada, a fin de preservar la coherencia y equilibrio del modelo.



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: Se recomienda al Ayuntamiento de Soria que revise la redacción del apartado tarifario de la Ordenanza nº 29 reguladora de la prestación patrimonial por suministro, evacuación y depuración de agua, a fin de garantizar su plena adecuación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y transparencia exigidos por el ordenamiento jurídico. En concreto, la actual formulación que establece, para usos domésticos, una “*cuota fija (hasta 40 m³)*” con una cuantía expresada en €/m³, presenta una incongruencia terminológica, en la medida en que el concepto de “*cuota fija*” no se corresponde con la naturaleza de una tarifa determinada por volumen de consumo. Esta falta de correspondencia induce a error sobre la estructura real de la contraprestación exigida, dificultando su comprensión por parte de los usuarios, por lo que resulta conveniente ajustar la terminología empleada en la Ordenanza a la realidad económica del servicio y a la forma de determinación de la cuantía exigida, en los términos expresados en el cuerpo de este pronunciamiento.

SEGUNDA: Que por esa Entidad local, en la futura modificación del sistema tarifario de la Ordenanza nº 29, se valore establecer una cuota mínima que se corresponda con el consumo básico necesario, determinado estadísticamente; implementando un sistema de tarificación progresiva que incentive económicamente el ahorro hídrico (pagando más cuando más se consume, y evitando costos si se consume menos), de forma que el abonado no se vea obligado a pagar un volumen fijo elevado con independencia de que ahorre agua o reduzca consumos.

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).