



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMA. SRA. ALCALDESA

Asunto: Tasa agua potable/ Solicitud de devolución de ingresos indebidos

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 **1355/2026**, 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 lo siguiente:

“Que el día XXX se presentó ante la Alcaldía escrito registrado con número XXX, mediante el que solicitaba el reconocimiento de ingresos indebidos y la devolución de las cantidades recaudadas por la aplicación de incrementos en la tasa por distribución de agua sin la correspondiente modificación de la ordenanza fiscal municipal”.

Todo ello, según se indicaba, en base a los siguientes argumentos:

“PRIMERO.- Que hasta la modificación aprobada en la sesión plenaria celebrada el día XXX, el artículo XXX de la ordenanza TASA POR DISTRIBUCIÓN DE AGUA, INCLUIDOS LOS DERECHOS DE ENGANCHE establecía que las cantidades serán objeto de actualización, por aplicación del IPC interanual, que se producirá para las siguientes anualidades en la misma fecha de la aprobación definitiva de la presente modificación.

Este sistema de actualización automática del importe, conforme al IPC interanual, fue aplicado por el consistorio durante los años XXX. El importe cobrado en XXX se mantuvo hasta el XXX, sin que conste acuerdo plenario que haya aprobado la modificación de la ordenanza fiscal correspondiente, tal y como exige el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (RDLeg 2/2004).

SEGUNDO.- Que a instancias de este grupo municipal, la Secretaría del Ayuntamiento emitió un informe jurídico con fecha XXX, en el que reconoció que cualquier modificación de un elemento esencial de la ordenanza fiscal, como lo es la actualización automática en base al IPC interanual, requiere de acuerdo expreso del Pleno de la Corporación, conforme al artículo 22.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y de acuerdo a lo previsto en los artículos 15



a 27 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

TERCERO.- En consecuencia, los ingresos percibidos de los contribuyentes carecen de fundamento legal, constituyendo un ingreso indebido conforme al artículo 221.1.a) de la Ley 58/2003, General Tributaria (LGT)”.

Según manifestaciones del autor de la queja, hasta la fecha no se había recibido contestación alguna al escrito recibido y, tampoco, se había procedido a la devolución de ingresos indebidos solicitada.

Admitida a trámite la queja, esta Procuraduría se dirigió al Ayuntamiento de XXX solicitando la oportuna información. En su contestación, este comunicó que el artículo XXX de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por distribución de agua, incluidos los derechos de enganche, establecía las correspondientes tarifas, según constaba, para general conocimiento, en la página web del Ayuntamiento (XXX). Añadía, que en ese artículo se determinaba la cuota del servicio por trimestre en la cantidad de XXX euros para viviendas y locales y de XXX euros para garajes, almacenes y otros. Que el consumo se facturaba a XXX euros/m³ hasta XXX m³ al trimestre, a XXX euros/m³ de XXX a XXX m³ y a XXX euros/m³ por encima de XXX m³. Y que los derechos de acometida eran de XXX euros dentro del casco urbano y de XXX euros en el extrarradio. Finalmente, indicaba que el apartado 4 del mismo artículo disponía literalmente: ***“Las anteriormente citadas cantidades serán objeto de actualización, por aplicación del IPC interanual, que se producirá para las siguientes anualidades en la misma fecha de la aprobación definitiva de la presente modificación”.***

Con base en ello, el Ayuntamiento consideraba acreditada la revisión anual de la tasa por aplicación de la propia ordenanza fiscal. Añadía que la solicitud había sido contestada de manera verbal en el Pleno de la Corporación, cuando, a quien denomina el interesado, formuló la correspondiente pregunta sobre el asunto. En esa respuesta se indicó que el trabajo burocrático que exigiría la devolución era más elevado que su importe, el cual ascendía en su conjunto, en cada padrón fiscal, a algo menos de mil euros.

El texto de la ordenanza que el Ayuntamiento cita y difunde en su página web recoge, a continuación de su articulado, la relación de los acuerdos de aprobación y modificación y de sus publicaciones en el Boletín Oficial de la Provincia de XXX. La ordenanza fue aprobada por el Pleno en sesión de XXX y modificada en sesión de XXX. Su artículo 6 fue modificado posteriormente en varias ocasiones, con publicación en los siguientes boletines:

BOP n.º XXX.



BOP n.º XXX.

BOP n.º XXX.

BOP n.º XXX.

BOP n.º XXX.

BOP n.º XXX.

Pues bien, esta Procuraduría, en base a los antecedentes de que disponemos, ha procedido a examinar todos y cada uno de estos boletines. Al respecto, cabe indicar que la publicación de XXX se refiere a la aprobación inicial de la ordenanza, siendo publicado el texto definitivo en el BOP de fecha XXX. Igual sucede con la publicación de XXX, apareciendo el texto definitivo en el BOP de fecha XXX. El apartado XXX del artículo XXX, que establece la actualización de las tarifas por aplicación del IPC interanual, figura publicado en BOP n.º XXX de 2009.

La primera cuestión que plantea la queja es la falta de respuesta al escrito presentado el XXX. En dicho escrito se solicitaba el reconocimiento del derecho a la devolución de ingresos indebidos derivados de la aplicación de la tasa por distribución de agua.

La gestión, liquidación, recaudación y revisión de los tributos locales se rige por lo dispuesto en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT). El artículo 14.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLRHL), remite expresamente, en materia de devolución de ingresos indebidos, a los artículos 32 y 221 LGT. El artículo 32.1 de la LGT impone a la Administración tributaria la obligación de devolver a los obligados tributarios los ingresos que indebidamente se hubieran realizado con ocasión del cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Su artículo 34.1.b) reconoce, como derecho de los obligados tributarios, el de obtener las devoluciones de ingresos indebidos que procedan, con abono del interés de demora. El procedimiento para el reconocimiento de ese derecho se encuentra regulado en el artículo 221 LGT y en los artículos 14 y siguientes del Reglamento general en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo.

El artículo 103.1 de la LGT es categórico al disponer que *“la Administración tributaria está obligada a resolver expresamente todas las cuestiones que se planteen en los procedimientos de aplicación de los tributos, así como a notificar dicha resolución expresa”*. Esta obligación se reitera con carácter general en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP). Conforme a su disposición adicional primera, apartado 2, letra a), esta Ley es de aplicación supletoria a las actuaciones y



procedimientos de aplicación de los tributos y a su revisión en vía administrativa. A falta de un plazo específico, el plazo máximo para notificar la resolución es de seis meses, de acuerdo con el artículo 104.1 LGT. Ese plazo se encuentra holgadamente superado en el presente caso. El vencimiento del plazo no extingue la obligación de resolver: el artículo 24.3.b) LPACAP establece que, en los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará sin vinculación alguna al sentido del silencio.

La respuesta verbal ofrecida en el Pleno de la Corporación no satisface esta obligación, cualquiera que sea el cauce por el que se formulara la pregunta. Los actos administrativos se producen por escrito (artículo 36.1 LPACAP). Aquellos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos deben ser motivados con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho (artículo 35.1.a) LPACAP). Su notificación debe contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, de los recursos que procedan, del órgano ante el que hubieran de presentarse y del plazo para interponerlos (artículo 40.2 LPACAP). En el ámbito de los tributos locales, ese recurso es el de reposición previsto en el artículo 14.2 TRLRHL. Una manifestación verbal en el curso de una sesión plenaria no reúne ninguno de estos requisitos. Además, puede privar al interesado de la posibilidad de conocer formalmente los motivos de la decisión y, en todo caso, de impugnarla, situándolo en una posición de indefensión.

Tampoco puede admitirse el argumento según el cual el coste de la tramitación excedería del importe de las cantidades a devolver. La devolución de los ingresos que resulten indebidos constituye una obligación legal de la Administración (artículo 32.1 LGT) y un derecho del obligado tributario (artículo 34.1.b) LGT). Ninguno de estos preceptos condiciona su efectividad a la cuantía de lo reclamado o a la carga de trabajo que su tramitación suponga para la Administración. El sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho (artículo 103.1 de la Constitución) impide que razones de oportunidad o de conveniencia administrativa sustituyan a la resolución del procedimiento legalmente establecido. Por lo demás, el propio Ayuntamiento cuantifica el importe afectado en cada padrón fiscal, lo que pone de manifiesto que la determinación de las cantidades no presenta especial dificultad.

Corresponde al Ayuntamiento, al resolver, calificar adecuadamente la pretensión del interesado y darle el cauce procedimental que legalmente corresponda. En cualquiera de los supuestos, este debe proceder a dictar resolución expresa y motivada y notificarla al interesado. Esa resolución debe pronunciarse sobre el fondo de lo solicitado o, en su caso, sobre las razones por las que no procede su tramitación en los términos planteados.

La segunda cuestión se refiere al fondo de la pretensión del interesado, es decir, a la legalidad de los incrementos aplicados a la tasa por distribución de agua. El Ayuntamiento los fundamenta en la cláusula de actualización automática, en los ejercicios



en que esta se ha producido, según la regulación establecida en el apartado 4 del artículo 6 de la ordenanza fiscal.

La tasa por distribución de agua, incluidos los derechos de enganche, se rige por lo dispuesto en el artículo 20.4.t) del TRLRHL, y su cuantía debe fijarse en la correspondiente ordenanza fiscal (artículo 16 TRLRHL). El artículo 24.2 del TRLRHL dispone que *“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 establecimiento y la modificación de las ordenanzas fiscales deben tramitarse, además, con arreglo al procedimiento del artículo 17 del TRLRHL. Ese procedimiento comprende la aprobación provisional, la exposición pública por plazo mínimo de treinta días, la resolución de las alegaciones que se presenten y la aprobación definitiva, con publicación íntegra en el boletín oficial correspondiente.

Llegados a este punto, procede examinar la legalidad de la actualización de las tarifas aplicada en relación con la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, cuya regulación resulta aplicable a las tasas locales. La finalidad y alcance de esta norma se encuentran claramente expresados en su exposición de motivos, que, al referirse a la práctica de la indexación, señala:

“La indexación es una práctica que permite modificar los valores monetarios de las variables económicas, de acuerdo con la variación de un índice de precios a lo largo de un período. La indexación con base en índices generales, como el Índice de Precios de Consumo (IPC), aunque es una convención ampliamente extendida, no necesariamente está justificada, ni produce beneficios para el conjunto de una economía desarrollada como la española.

La práctica indexadora tiende a ser más generalizada en economías donde la inestabilidad macroeconómica, en particular una elevada inflación, erosiona el poder adquisitivo de los valores monetarios, de forma que se recurre a referenciar la evolución en el tiempo de tales valores a índices de precios como mecanismo de defensa.

Sin embargo, tal mecanismo genera efectos perversos. La indexación está en el origen de los denominados «efectos de segunda ronda». Cuando el precio de un bien o servicio aumenta, los índices de precios como el IPC suben, y esto supone un aumento automático en el precio de otros bienes simplemente porque están indexados a este índice. Ocurre así que un aumento del precio del petróleo o de un alimento encarece, debido a su impacto en el IPC, el precio de bienes cuyos costes de producción no tienen una conexión directa con esos dos bienes”.

Esta Ley tiene por objeto, conforme a su artículo 1, *“el establecimiento de un régimen basado en que los valores monetarios no sean modificados en virtud de índices*



de precios o fórmulas que los contengan”. Su ámbito de aplicación, según el artículo 3.1.a), alcanza a las revisiones de cualquier valor monetario en cuya determinación intervenga el sector público, categoría en la que la propia exposición de motivos de la Ley incluye expresamente las tasas y tarifas reguladas por la Administración. El Ayuntamiento de XXX forma parte, sin duda, del sector público, por lo que la actualización de las cuotas de la tasa aquí examinada queda sometida a este régimen, de carácter prescriptivo y no meramente orientativo para las administraciones públicas.

La cláusula de actualización automática conforme al IPC constituye una revisión periódica y predeterminada prohibida por el artículo 4.1 de la Ley 2/2015. La cláusula incorporada a la ordenanza fiscal, que dispone el incremento automático de las cuotas cada anualidad, en función de la variación del IPC, responde exactamente a la definición de *“revisión periódica y predeterminada en función de precios o índices de precios”* que recoge el artículo 2.a) de la Ley: una modificación de valores monetarios de carácter recurrente, determinada por una relación exacta con la variación de un índice de precios, que resulta de aplicar una fórmula preestablecida.

El artículo 4.1 de la misma Ley dispone, sin excepción alguna para las tasas locales, que estos valores monetarios *“no podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en función de precios, índices de precios o fórmulas que los contenga”*. La única excepción posible se contempla en el artículo 4.2, que exige que la revisión se realice en función de precios individuales e índices específicos de precios, y que dicho régimen se autorice en el desarrollo reglamentario correspondiente, hoy contenido en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero. Ahora bien, el artículo 2.d) de la Ley 2/2015 excluye expresamente de la noción de índice específico de precios a los índices de mayor agregación. El IPC es, por definición, ese índice general de mayor agregación, por lo que no puede servir de referencia válida para articular una revisión periódica y predeterminada de la cuantía de una tasa local, tampoco acogiéndose a la excepción del artículo 4.2.

En consecuencia, la cláusula de actualización automática de las cuotas de la Tasa por suministro de agua, durante el tiempo que ha estado vigente, en función del IPC, contraviene el artículo 4.1 de la Ley 2/2015, de desindexación de la economía española, disposición de aplicación prescriptiva y directa a las entidades locales, sin que resulte posible ampararla en la excepción de su artículo 4.2. El propio texto de la ordenanza corrobora esta conclusión de forma directa, al disponer literalmente que *“Las anteriormente citadas cantidades serán objeto de actualización, por aplicación del IPC interanual...”*, identificando sin margen de duda el índice de precios de consumo publicado por el Instituto Nacional de Estadística como referencia de la actualización, es decir, precisamente el índice que el artículo 2.d) de la Ley 2/2015 excluye de la categoría de índice específico de precios.



Esta conclusión no resulta contradicha por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, con anterioridad, había admitido que la mera actualización anual de una tasa por aplicación del IPC no exigía, en cada ejercicio, un nuevo y completo informe técnico-económico, bastando los inicialmente elaborados (SSTS de 7 de febrero de 2009, recurso n.º 4290/2005, y de 14 de mayo de 2012, recurso n.º 2188/2008), ni por la STS de 20 de mayo de 2021, recurso n.º 6212/2019), que vino a reiterar que *“la simple actualización de las tarifas por la variación del IPC experimentada (...) no hacía preciso un estudio económico-financiero”*. Estos pronunciamientos se refieren, en todos los casos, a la exigencia procedimental del informe técnico-económico del artículo 25 TRLRHL, y recaen sobre actualizaciones tarifarias anteriores a la entrada en vigor de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, el 1 de abril de 2015. Ninguno de ellos aborda ni pudo abordar, por razones temporales, la prohibición sustantiva del artículo 4.1 de la Ley 2/2015 de vincular valores monetarios del sector público a índices generales de precios, que es el fundamento en que se sustenta la presente resolución y que opera con independencia de que se haya cumplimentado o no el informe técnico-económico. Por tanto, si la modificación del año 2009, pudo tener fundamentación, esta no debió mantenerse una vez que entró en vigor la citada Ley 2/2015.

Con independencia de lo anterior, la vinculación automática de la cuota al IPC resulta también difícilmente compatible con el artículo 24.2 del TRLRHL, en la medida en que el IPC mide la evolución general de los precios de consumo y no guarda necesariamente relación con la evolución específica de los costes del servicio de abastecimiento de agua. Un mecanismo de actualización desconectado de la evolución real de dichos costes puede conducir, con el paso de los ejercicios, a que el importe de la tasa supere el coste real o previsible del servicio, sin que la ordenanza prevea ningún mecanismo de verificación o corrección.

Corresponde ahora, también, analizar las exigencias procedimentales. En este sentido, el artículo 25 del TRLRHL exige que los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar nuevos servicios, se adopten a la vista de informes técnico-económicos que se incorporen al expediente. La exigencia de que toda fijación o modificación de la cuantía de una tasa cuente con adecuado soporte técnico-económico constituye, en todo caso, una garantía derivada del principio de equivalencia de costes del artículo 24.2 del TRLRHL. Se encuentra, además, actualmente pendiente de resolución ante el Tribunal Supremo un recurso de casación, admitido por Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, de 21 de enero de 2026 (recurso n.º 229/2025), para fijar doctrina sobre si la exigencia del informe técnico-económico del artículo 25 TRLRHL se extiende, y con qué alcance, a las modificaciones de ordenanzas fiscales que se limitan a actualizar sus tarifas por aplicación del IPC, lo que evidencia que se trata de una cuestión controvertida y no resuelta aún con carácter uniforme por los tribunales.



De cuanto antecede se desprende que la cláusula de actualización automática en función del IPC, incorporada mediante la modificación de la ordenanza fiscal no se ajusta a la legalidad vigente en los términos expuesto con anterioridad, al contravenir el artículo 4.1 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, sin que resulte de aplicación la excepción de su artículo 4.2, dado que el IPC no puede tener la consideración de índice específico de precios conforme a la definición de su artículo 2.d). Además, no es posible establecer una tarifa en las tasas si no va acompañada de un informe técnico económico que se incorpore al expediente, lo que obliga necesariamente a la modificación de la ordenanza fiscal de conformidad con lo establecido en el artículo 17 del TRLRHL.

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 se dicte y notifique resolución expresa y motivada sobre la solicitud de presentada el XXX (registro n.º XXX), conforme a los artículos 103.1 de la LGT y 21 de la LPACAP. La resolución deberá calificar adecuadamente la pretensión del interesado y darle el cauce procedimental que legalmente corresponda, con indicación de los recursos que procedan, del órgano ante el que hubieran de presentarse y del plazo para interponerlos. En ella deberían valorarse las consideraciones contenidas en la presente Resolución sobre la cláusula de actualización de las tarifas conforme al IPC.

SEGUNDA: Que, al amparo de lo dispuesto en el artículo 221.1 de la LGT, se inicie de oficio el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la devolución de ingresos indebidos en favor de todos los obligados tributarios afectados, y no solo del autor de la solicitud. Su objeto serán las cantidades ingresadas en concepto de tasa por distribución de agua como consecuencia de la aplicación de la cláusula de actualización automática de las tarifas conforme al IPC con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. La devolución alcanzará las cantidades no afectadas por la prescripción prevista en el artículo 66.c) de la LGT e incluirá el interés de demora correspondiente, conforme al artículo 32.2 de la LGT.

TERCERA: Que, en lo sucesivo, se dé respuesta expresa, escrita y motivada a todas las solicitudes que se formulen en el ámbito tributario. Ni las respuestas verbales ofrecidas en sesiones plenarias ni las consideraciones sobre el coste de tramitación pueden sustituir a la resolución del procedimiento legalmente establecido.

CUARTA: Que no se incorpore en futuras modificaciones de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por distribución de agua, incluidos los derechos de



enganche, ninguna cláusula de actualización automática de las tarifas vinculada a la variación del Índice de Precios de Consumo (IPC), por resultar contraria al artículo 4.1 de la Ley 2/2015.

QUINTA: Que, si el Ayuntamiento considera necesario establecer un mecanismo de actualización periódica de las tarifas, este se ajuste al régimen excepcional previsto en los artículos 4.2 y 5 de la Ley 2/2015 y en su desarrollo reglamentario (Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero). En su caso, deberá emplear índices específicos de precios, debidamente justificados en una memoria económica incorporada al expediente.

SEXTA: Que, en todo caso, cualquier modificación futura de la cuantía de la tasa, independientemente de cuál sea el mecanismo empleado, se someta al procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales previsto en el artículo 17 TRLRHL, con publicación íntegra en el boletín oficial de la provincia, como garantía de la seguridad jurídica y del derecho de los interesados a conocer y, en su caso, impugnar el importe resultante.

SÉPTIMA: Que, con carácter previo a cualquier modificación de la cuantía de la tasa, se elabore el correspondiente informe técnico-económico (artículo 25 TRLRHL) que ponga de manifiesto la previsible cobertura del coste del servicio, conforme al artículo 24.2 TRLRHL. Dicho informe deberá incorporarse al expediente con anterioridad a la adopción del acuerdo plenario.

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