EXCMO. AYUNTAMIENTO DE BENAVIDES DE ÓRBIGO
ILMA. SRA. ALCALDESA

Asunto: Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de alcantarillado / Disconformidad

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 **940/2026**, 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 que mediante resolución emitida por esta Institución en el año 2013 (20123812) se había puesto de manifiesto la posible existencia de un tratamiento diferenciado entre los vecinos de la localidad de Benavides de Órbigo y los residentes en otros pueblos de ese municipio en relación con la tasa de alcantarillado, cuestionándose la justificación de dicha diferencia.

El reclamante señalaba que la reciente modificación de la ordenanza, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de León de 8 de abril de 2026, habría corregido parcialmente dicha situación, si bien se mantenían determinadas dudas sobre la configuración actual de las tarifas, a saber:

1º.- *"La diferencia entre los pueblos se ha corregido, por fin, aunque particionado el pago de manera diferente sin justificarlo (para Benavides son 8 euros al trimestre, y para los pueblos 16 euros al semestre)"*.

2º.- *"Tanto a los establecimientos de venta al por menor como a los restantes establecimientos (comerciales o industriales, incluidos los hosteleros) se les pone una tasa de 8 euros, aunque en este caso no se establece por ningún lado la periodicidad de su liquidación, quedando en el aire cuál es la cuota completa anual. Se les separa además en distintos apartados dentro del artículo para luego ponerles exactamente lo mismo, y considerar así que todos los establecimientos van a tener las mismas cuotas sin importar su función"*.

3º.- *"Existen también los problemas de que la ordenanza habla sobre las altas y bajas y la aprobación del Padrón de alcantarillado, sin especificar cada cuánto se aprueba un nuevo padrón indicando esas altas y bajas, dificultando arreglar los problemas que haya con usuarios que no estén de alta o que vierten directamente a la Presa de la Tierra, por ejemplo"*.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella y, en atención a dicha petición, se indica que se remite copia del expediente de modificación de la ordenanza y del acta de la sesión plenaria en que se aprobó (esta s. e. u o. no consta en el expediente), indicándose, asimismo, que el padrón de la localidad de Benavides de Órbigo se gestiona directamente por los servicios municipales, mientras que la gestión del padrón del resto de localidades está delegada en el Servicio de Recaudación de la Diputación de León, de ahí la diferencia en la periodicidad del cobro. Se informó, también, de que el Ayuntamiento está interpretando que la cuota de los establecimientos comerciales es de 8 euros al trimestre, 32 euros anuales, igual que la de los particulares, *"aunque no quede clara la cuota interpretando literalmente la norma"*, y de que, a su juicio, se han depurado las desigualdades existentes, igualando el trato a todos los vecinos con una misma cuota anual y diferenciando únicamente los periodos cobratorios, por razones de gestión. El informe, que por error identifica la queja con el número 920/2026, no se pronunciaba sobre la periodicidad de aprobación del padrón, el procedimiento de altas y bajas, los mecanismos de control de los sujetos obligados ni las razones técnicas y económicas de la estructura tarifaria aprobada.

Examinados detenidamente los hechos expuestos y la documentación obrante en el expediente, y a la luz de la normativa vigente que resulta de aplicación, procede efectuar la correspondiente valoración jurídica, de la que cabe destacar los aspectos que se exponen a continuación.

En el expediente 20123812, esta Institución dirigió a ese Ayuntamiento una resolución de 18 de junio de 2013 relativa a la modificación del artículo 5.3 de la ordenanza publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de León número 243, de 26 de diciembre de 2012. Con anterioridad a esa modificación, los vecinos de Benavides de Órbigo abonaban 32 euros anuales, en liquidaciones trimestrales de 8 euros, y los del resto de localidades, 8 euros anuales. Tras ella, el artículo 5.3 había quedado redactado en los siguientes términos:

"5.3 La cuota tributaria a exigir por la prestación de los servicios de alcantarillado se determinará en función de las cantidades siguientes, liquidándose trimestralmente para los vecinos de Benavides (32,00 euros anuales que se liquidarán en cantidad igual a 8,00 euros al trimestre) y semestralmente para el resto (16,00 euros anuales que se liquidarán en cantidad igual a 8,00 euros al semestre)".

El Ayuntamiento justificó entonces la diferencia en que los gastos de gestión del servicio eran más elevados en Benavides de Órbigo que en el resto de pueblos. Aquella resolución concluyó que tal afirmación no estaba contemplada ni justificada en la memoria económico-financiera, que se limitaba a una relación global de gastos directos e indirectos sin distinción alguna entre localidades, y que la memoria tampoco permitía

apreciar si las tarifas cubrían o superaban el coste del servicio, al no recoger siquiera el número de usuarios existentes o previstos. Por ello, esta Institución recomendó que se arbitrasen los mecanismos jurídicos oportunos para declarar la nulidad del artículo 5.3 de la ordenanza.

Procede, a continuación, precisar el alcance de aquel pronunciamiento, que el expediente de modificación de la ordenanza del año 2026 invoca de forma inexacta. En efecto, la propuesta del Servicio que inició dicho expediente se refiere a un informe de esta Institución que habría establecido que los habitantes de Benavides de Órbigo sufrían una discriminación por pagar más que los de los demás pueblos, y el informe técnico-económico atribuye a la resolución, entre comillas, la frase *"No debe haber discriminación sobre los vecinos de Benavides y cobrarse a todos por igual"*. Esa frase no figura en la resolución de 2013, que tampoco ordenó cobrar a todos los vecinos la misma cantidad. Lo que entonces se declaró es que la diferencia de cuotas entre localidades carecía de justificación en la memoria económico-financiera, que esta no acreditaba la relación entre el coste del servicio y lo recaudado y que, por esa insuficiencia, procedía la nulidad del precepto.

Sentado lo anterior, ha de recordarse que el servicio de alcantarillado figura expresamente entre los que pueden dar lugar al establecimiento de una tasa, conforme al artículo 20.4.r) 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). La potestad tributaria de las entidades locales se ejerce de acuerdo con la Constitución y las leyes (artículos 133.2 de la Constitución y 4.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en adelante LGT), y en el ámbito local las ordenanzas fiscales se integran en el sistema de fuentes del ordenamiento tributario (artículo 7.1.e) LGT).

El artículo 8.a) de la LGT reserva a la ley la delimitación del hecho imponible, del devengo y de los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria. En coherencia con ello, el artículo 16.1 del TRLRHL exige que las ordenanzas fiscales contengan, al menos, la determinación del hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo; los regímenes de declaración y de ingreso; y las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación. El mismo precepto añade que los acuerdos de modificación deben contener la nueva redacción de las normas afectadas y las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 1468/2020, de 6 de noviembre (recurso de casación 6474/2018), recuerda que la ordenanza fiscal, además de un requisito formal para establecer y exigir una tasa local (artículo 15.1 del TRLRHL), es el instrumento normativo que determina sus elementos esenciales [artículo 16.1.a) del TRLRHL], y que en esa determinación no puede contradecir la ley, en virtud del principio de jerarquía

normativa y de la reserva de ley tributaria (artículos 9.3, 31 y 133 de la Constitución y 8 de la LGT).

Por lo que se refiere a la cuota de las viviendas, la unificación de la cuota anual en 32 euros para todo el término municipal elimina la diferencia que carecía de justificación, y esta Institución la valora positivamente, aunque se haya producido trece años después de la resolución citada. La disposición transitoria única de la ordenanza ratifica, además, que sus tarifas se aplican en todo el término municipal.

Sin embargo, la redacción del artículo 5.3 publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de León número 66, de 8 de abril de 2026, presenta una contradicción interna. Para las localidades distintas de Benavides de Órbigo se establece una cuota de 32 euros *"que se liquidarán en cantidad igual a 8,00 euros al semestre"*. Dos liquidaciones semestrales de 8 euros suman 16 euros anuales, no 32. El propio autor de la queja alude a un importe de 16 euros por semestre, y el Ayuntamiento afirma que la cuota anual es idéntica para todos los vecinos, lo que solo es cierto si la fracción semestral fuera de 16 euros.

El origen de la contradicción resulta evidente al comparar el texto vigente con el de 2012, antes transcrito. La modificación de 2026 sustituyó la cuota anual de 16 euros por la de 32 euros, pero mantuvo la fracción semestral de 8 euros, que solo era coherente con la cuota anterior.

Conforme al artículo 17.4 del TRLRHL, los acuerdos definitivos y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones no entran en vigor hasta su publicación en el boletín oficial de la provincia. Es, por tanto, el texto publicado el que rige y el que deben conocer los obligados tributarios. Un texto que fija simultáneamente una cuota anual y una fracción periódica incompatibles con ella vulnera el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución) y priva de cobertura normativa clara a las liquidaciones que se giren. Corresponde al Ayuntamiento contrastar la redacción publicada con la efectivamente aprobada por el Pleno: si se trata de un error en la transcripción, procede publicar, solo en lo que se refiere a este apartado, la oportuna corrección de errores en el Boletín Oficial de la Provincia; si el texto aprobado es el publicado, su rectificación exige tramitar una modificación de la ordenanza por el procedimiento del artículo 17 del TRLRHL.

En cuanto a la diferente periodicidad de cobro, el artículo 7.1 del TRLRHL, de conformidad con el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, permite a las entidades locales delegar en otras entidades locales en cuyo territorio estén integradas las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias. Que la recaudación del padrón de unas localidades esté delegada en la Diputación Provincial y la de otra se gestione directamente puede justificar periodos de cobro distintos, y ello no constituye por sí mismo un trato discriminatorio, siempre que la cuota anual sea idéntica.

Ahora bien, esa diferencia debe tener reflejo en la ordenanza. El artículo 26.2 del TRLRHL establece que, cuando la naturaleza material de la tasa exija el devengo periódico y así lo determine la ordenanza, el devengo tendrá lugar el 1 de enero de cada año y el período impositivo comprenderá el año natural, salvo en los supuestos de inicio o cese en el uso del servicio, en que se ajustará con el consiguiente prorrateo de la cuota en los términos que establezca la ordenanza. El artículo 6 de la ordenanza solo regula el devengo inicial, vinculado al comienzo de la prestación del servicio, y no define el período impositivo ni el régimen de prorrateo, elementos que el artículo 16.1.a) del TRLRHL exige consignar. Tampoco explica que el fraccionamiento trimestral o semestral obedece al distinto sistema de gestión, extremo que, de figurar en el texto, habría despejado las dudas del reclamante.

Distinta valoración merece la cuota de los establecimientos. Los apartados relativos a los establecimientos de venta al por menor y a los restantes establecimientos se limitan a fijar una cuota de 8 euros, sin indicar si se trata de un importe anual, trimestral, semestral o por liquidación. El propio Ayuntamiento reconoce que la cuota no queda clara con una interpretación literal de la norma y que la aplica a razón de 8 euros por trimestre, es decir, 32 euros anuales.

La cuota tributaria y el período impositivo son elementos esenciales que la ordenanza debe determinar [artículos 8.a) de la LGT y 16.1.a) del TRLRHL]. Las normas tributarias se interpretan con arreglo al artículo 3.1 del Código Civil (artículo 12.1 de la LGT), pero la interpretación no permite suplir un elemento esencial que la ordenanza omite. Cuando la Administración exige 32 euros anuales a partir de un precepto que solo menciona 8 euros, no interpreta la norma: la completa, y lo hace en un ámbito reservado a la propia ordenanza. Las liquidaciones giradas a los establecimientos sobre esa base carecen, por tanto, de una cobertura normativa.

Esta deficiencia fue advertida expresamente durante la exposición pública por una vecina del municipio, que en su alegación de 19 de febrero de 2026 solicitó que se aclarase cuánto y con qué periodicidad debían pagar los establecimientos antes de la aprobación definitiva. El artículo 17.3 del TRLRHL dispone que, finalizado ese periodo, las corporaciones adoptarán los acuerdos definitivos resolviendo las reclamaciones presentadas y aprobando la redacción definitiva. El trámite ofrecía, pues, la ocasión de corregir el texto antes de su entrada en vigor, y la desestimación de la alegación por el Pleno, en sesión de 27 de marzo de 2026, mantuvo una imprecisión que el Ayuntamiento admite ahora.

A ello se añade que la ordenanza distingue dos categorías de establecimientos para asignarles exactamente la misma cuota, y que no aclara si un local de negocio sujeto a la tasa tributa además, o en su lugar, por la tarifa de vivienda cuando ambos usos coinciden en un mismo inmueble. La equiparación de todos los establecimientos, y de estos con las

viviendas, no es ilegal por sí misma, pero debe estar justificada. El volumen y la naturaleza de los vertidos de una actividad económica pueden diferir sensiblemente de los de una vivienda, y el expediente no contiene análisis alguno al respecto.

Mención aparte merece el informe técnico-económico que acompaña a la modificación. El artículo 24.2 del TRLRHL establece que el importe de las tasas por prestación de un servicio no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio, y el artículo 25 exige que los acuerdos correspondientes se adopten a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto la previsible cobertura del coste, que se incorporarán al expediente.

El informe municipal sostiene que no es necesario un nuevo estudio económico-financiero, al amparo de la doctrina del Tribunal Supremo que admite, cuando la modificación de una ordenanza carece de contenido económico que afecte a las cuotas, la remisión al estudio elaborado cuando se estableció la tasa. Esa doctrina no es aplicable a este caso. La modificación aprobada duplica la cuota anual de las viviendas de las localidades distintas de Benavides de Órbigo, de 16 a 32 euros, y el propio informe cifra en 11.000 euros el incremento de recaudación. Se trata, por tanto, de una modificación con contenido económico directo sobre la cuota.

La citada Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2020 reitera que el estudio económico-financiero es un instrumento de principal importancia para la determinación directa de la cuantía de la deuda tributaria. Recogiendo la doctrina fijada en la sentencia de 5 de noviembre de 2020 (recurso de casación 1567/2018), declara que las magnitudes económicas incluidas en la ordenanza para determinar los elementos cuantificadores de la deuda deben estar debidamente justificadas en el informe técnico-económico, tanto en lo que se refiere a la observancia de la ecuación costes/ingresos del artículo 24.2 del TRLRHL como en lo relativo a que la desigual fijación del importe de las cuotas individuales responda a pautas de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad.

El informe incorporado al expediente no satisface esas exigencias. Afirma que la modificación afecta únicamente al régimen de declaración e ingreso, que pasaría de anual a trimestral, y a la obligación de acompañar a las autoliquidaciones la justificación de los ingresos brutos obtenidos y de los gastos detraíbles, previsiones ajenas a la tasa de alcantarillado. Presenta el coste del servicio como una cifra global de 61.000 euros, calculada sobre el presupuesto de 2024, sin desglose entre costes de personal, inmovilizado, suministros o servicios exteriores, pese a que su propio texto anuncia esa clasificación. Y no identifica el número de viviendas y establecimientos de cada localidad, ni explica cómo se distribuye el coste entre categorías de usuarios ni por qué los establecimientos soportan la cuota que soportan.

Se reproducen así las mismas carencias que esta Institución apreció en 2013: una relación global de gastos sin distinción alguna y la ausencia del número de usuarios

existentes o previstos, dato imprescindible para conocer el coste medio que debe soportar cada uno y para verificar que la recaudación no excede del coste del servicio. El Ayuntamiento disponía, desde aquella resolución, de una indicación expresa sobre el contenido que debía tener el estudio económico, y la modificación de 2026 no la ha atendido. A ello se suma que la propuesta del Servicio que inició el expediente fijaba como único objetivo elevar a 32 euros la tasa de las localidades distintas de Benavides de Órbigo, y que conserva expresiones propias de un modelo sin completar, como *"propone cambiar el artículo"* sin identificarlo o la alternativa *"[íntegramente/parcialmente]"*.

No corresponde a esta Institución pronunciarse sobre la validez de la ordenanza, cuyo control compete a la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 19.1 del TRLRHL). Sí procede advertir al Ayuntamiento de que la modificación que necesariamente habrá de tramitar para corregir las deficiencias descritas debe acompañarse de un informe técnico-económico completo y específico para esta tasa.

En relación con la gestión del padrón, el artículo 7.1 de la ordenanza vincula el alta en el padrón de alcantarillado a la contratación del suministro de agua, extiende a esta tasa los efectos de las bajas en la tasa de suministro de agua y prevé la exposición pública del padrón aprobado durante un mes. No determina, en cambio, con qué periodicidad se aprueba el padrón, extremo que tampoco ha aclarado el Ayuntamiento.

La cuestión no es menor. En los tributos de cobro periódico por recibo, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el padrón, las sucesivas liquidaciones pueden notificarse colectivamente mediante edictos (artículo 102.3 de la LGT), y el plazo para interponer el recurso de reposición se computa desde la finalización del periodo de exposición pública de los padrones (artículo 14.2.c) del TRLRHL). Los obligados al pago deben poder conocer, por tanto, cuándo se aprueba y expone el padrón del que derivan sus recibos, que en este municipio responde a dos sistemas de gestión diferentes.

Por otra parte, el artículo 6.2 de la ordenanza declara obligatorio el servicio para las fincas con fachada a vías públicas con alcantarillado situadas a menos de 100 metros de la red, y establece que la tasa se devenga aunque los interesados no efectúen la acometida. El reclamante señala la existencia de usuarios que no figuran de alta o que vierten directamente a la Presa de la Tierra. Con independencia de las responsabilidades que pudieran derivarse de tales vertidos, que exceden del objeto de esta resolución, el principio de generalidad que informa el sistema tributario (artículo 3.1 de la LGT) exige que el Ayuntamiento disponga de mecanismos de control que garanticen la inclusión en el padrón de todos los obligados al pago. El informe municipal no ha descrito ninguno.

Por último, el examen del texto publicado revela diversas deficiencias formales que conviene corregir en la próxima modificación. El artículo 1 se remite a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, derogada por el Real Decreto legislativo 2/2004; aunque la disposición adicional primera de este entiende

hechas las referencias a los preceptos correspondientes del texto refundido, lo adecuado es actualizar la cita. La disposición final segunda de la ordenanza identifica el texto refundido como *"Real Decreto legislativo 2/2002, de 5 de marzo"*, cuando se trata del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Los artículos 3 y 4 citan los artículos 33, 38.1, 39 y 40 de la Ley General Tributaria, numeración que no se corresponde con la de la vigente Ley 58/2003, cuyos artículos 35.4, 41, 42 y 43 regulan las entidades sin personalidad jurídica y los responsables solidarios y subsidiarios.

Además, el artículo 5.3 repite la letra b), de modo que la tarifa de las viviendas del resto de los pueblos y la de los establecimientos de venta al por menor comparten la misma identificación; las disposiciones finales recogen las fechas de aprobación y entrada en vigor del texto original de 2002 y de las cuatro modificaciones anteriores, pero no las de la modificación de 2026, en contra de lo exigido por el artículo 16.1 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 por parte de ese Ayuntamiento se tramite, a la mayor brevedad y conforme a los artículos 15 a 17 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de alcantarillado, en la que se:

a) Corrija la fracción semestral de la cuota de las viviendas de las localidades distintas de Benavides de Órbigo, de modo que resulte coherente con la cuota anual de 32 euros.

b) Determine el período impositivo y el devengo de la tasa, el régimen de prorrateo en los supuestos de alta y baja, y los periodos de cobro aplicables en cada sistema de gestión, con expresión de la razón de su diferencia.

c) Fije la cuota de los establecimientos con indicación de su periodicidad y de su importe anual, se justifique la distinción o equiparación entre sus distintas categorías, y se aclare su régimen cuando en un mismo inmueble concurran el uso de vivienda y el de establecimiento.

d) Establezca la periodicidad de aprobación y exposición pública del padrón en cada sistema de gestión y el procedimiento de altas y bajas, de oficio y a instancia de parte.

e) Actualicen las referencias normativas desfasadas o erróneas, se suprima la duplicidad de la letra b) del artículo 5.3, y se hagan constar las fechas de aprobación y de comienzo de aplicación de cada modificación.

Dicha modificación deberá adoptarse a la vista de un informe técnico-económico específico para la tasa de alcantarillado que desglose los costes directos e indirectos del servicio, identifique el número de sujetos pasivos de cada categoría y localidad, y justifique, con criterios objetivos, razonables y proporcionados, la distribución de la carga tributaria entre viviendas y establecimientos, atendiendo así a lo ya indicado por esta Institución en su resolución de 18 de junio de 2013.

SEGUNDA: Que, en tanto no entre en vigor la modificación, las liquidaciones giradas a los establecimientos se ajusten estrictamente al texto de la ordenanza vigente (8 euros/anualidad), sin integrar por vía interpretativa elementos esenciales que esta no determina.

TERCERA: Que se lleven a cabo las actuaciones de comprobación necesarias para incluir en el padrón de la tasa a todos los sujetos obligados al pago, con especial atención a las fincas a las que se refiere el artículo 6.2 de la ordenanza que no figuren de alta.

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.

Le comunicamos, asimismo, que se procede a dejar sin efecto la anotación de la falta de colaboración de esa Administración en relación con este expediente en la Sección 1 del Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

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