



Ayuntamiento de La Adrada
Plaza de la Villa 1
05430 ADRADA (LA)
(Ávila)

Asunto: Actualización Tasa de Agua/ Disconformidad

Ilmo. Sr. Alcalde:

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 **1882/2020**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la **queja** era que el Pleno de ese Ayuntamiento, en sesión celebrada el día 31 de enero de 2020, aprobó de forma provisional, y el 15/06/2020, de forma definitiva, la modificación de la ordenanza reguladora de la tarifa del agua y saneamiento, que contempla una actualización de la tasa del agua con una subida del 5,066%, desglosándose en un 2,164%, como resultado de aplicar la correspondiente fórmula de actualización del contrato vigente con Aqualia, actual concesionaria del servicio, y un 2,902% adicional, para incluir, a costa de todos los usuarios del agua doméstica, el suministro de agua de la piscina municipal, siendo improcedente que se imputen costes asociados a otros usos diferentes de los personales y domésticos, ya que en aras a garantizar la sostenibilidad y asequibilidad del abastecimiento, es fundamental que en las tarifas del agua se tengan en cuenta exclusivamente los costes asociados a la prestación de este servicio en el hogar. Que cualquier coste de la piscina municipal debería afrontarse exclusivamente con cargo a las tasas asociadas.

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 de la Alcaldía, en la cual, por lo que al caso interesa, se hacía constar:

“Con respecto a la actualización de las tarifas del agua debemos hacer las siguientes consideraciones.

El Ayuntamiento de La Adrada ha decidido en Enero actualizar los precios del ciclo del agua, precios que llevaban desde el año 2015, previa solicitud por parte de la empresa gestora.





Es importante reseñar que a mi llegada a este ayuntamiento como Alcalde, la calidad del agua y los problemas de abastecimiento eran múltiples.

Desde entonces hemos invertido mucho dinero y esfuerzos para solucionar esta situación sin que ello supusiera repercusión alguna en el recibo del agua de los vecinos: nuevas conducciones y conexiones en nuestra red, renovación de sistemas de decantación y filtrado en nuestra planta potabilizadora, mejoras del sistema de limpieza de esos equipos, sistema de captación en el embalse de los morales....

A día de hoy y después de veranos especialmente secos como el de 2019 la calidad y cantidad de nuestro agua ha sido excelente, prueba de ello es la falta de quejas registradas sobre el asunto.

La queja 1882/2020 mucho me temo que nace (...).

Además, en el periodo de alegaciones, momento legalmente establecido para manifestar la inviabilidad o ilegalidad de la decisión adoptada, tan sólo se recibieron 2 o 3 alegaciones. Los partidos políticos y algunos de los supuestos miembros de la inexistente Plataforma Vecinal de La Adrada no presentaron ninguna.

.....

Entrando en materia debo asumir la veracidad de las cifras de aumento del coste del servicio, así han sido publicadas, un 5% de aumento tras 5 años sin subidas. En ese 5% no se encuentran incluidas las inversiones antes mencionadas pero sí un coste de agua que debía asumir el ayuntamiento menoscabando las posibilidades de inversión y mejora en nuestros servicios. El agua consumida en la piscina.

En estos momentos en los que la despoblación amenaza a todos los municipios de Castilla y León, un servicio tan importante y poco rentable para un tercero como es la piscina municipal debe mantenerse abierta, la única manera posible es la distribución de ese coste de agua entre los vecinos del municipio. De igual forma que se repercuten en sus recibos e impuestos los costes de servicios como la biblioteca o la escuela infantil, lo utilice el vecino en cuestión o no.

En resumen, el recibo del agua solo puede incluir conceptos relacionados con el agua y eso es lo que se ha hecho.

Dice el escrito-queja presentado y en las informaciones en distintos medios que castigamos a la población en un servicio esencial. Yo en este punto me pregunto: si el recibo medio de La Adrada por el ciclo del agua es de entre 30 y 40 € trimestrales, la repercusión mensual de la subida del 5% viene a ser de entre 0,55-0,60 €. ¿Cree usted Sr. Procurador que 60 céntimos mensuales menoscaban la capacidad económica de alguna unidad familiar?"





A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución.

En primer lugar y por lo que a las tasas se refiere quedan delineados jurídicamente sus contornos en el artículo 20.1 de la Ley de Haciendas Locales, donde se establece la habilitación legal para imponer las tasas en estos términos: *“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) a *“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 de Haciendas Locales, en tanto que tal servicio no es de solicitud o recepción voluntaria para los administrados tal como lo entiende la Ley, es decir, tal *“servicio o actividad requeridos son imprescindibles para la vida privada o social del solicitante”*. Y, por ejemplo, así lo explicó en la sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, el Tribunal Constitucional 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, expresamente, aplicando la doctrina constitucional y la claridad de la nueva regulación legal se pronunció 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 imponderables de las correspondientes tasas"*.

Establecido lo anterior, procede ahora analizar, si la modificación de la ordenanza reguladora de la tarifa del agua y saneamiento, que contempla una actualización de las tasas del agua con una subida del 5,066%, desglosándose en un 2,164%, como resultado de aplicar la correspondiente fórmula de actualización del contrato vigente con Aqualia, actual concesionaria del servicio, y un 2,902% adicional, para incluir, a costa de todos los usuarios del agua doméstica, el suministro de agua de la piscina municipal, se ajusta a la normativa aplicable.

El artículo 24.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, 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 de la Ley de Haciendas Locales y la propia Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, cuyo artículo 20 nos dice 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 el Ayuntamiento 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 TRLHL, 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 conforme al incremento que se pretende, debiendo, en todo caso, ser equivalente o superior dicho coste al importe a recaudar, y así deberá acreditarse para la validez de las nuevas tarifas en el preceptivo estudio económico.

Es decir, aunque lo deseable es que las tasas financien al máximo el servicio cuya prestación retribuyen, no hay una obligación legal de que lo financien en su totalidad. Es más, el propio 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 reconoce la posibilidad de que sean deficitarias con respecto al coste de la prestación.

A la vista del informe emitido por el sr. Alcalde del Ayuntamiento de La Adrada y del expediente tramitado para la modificación de “*la ordenanza reguladora de la tarifa de agua y saneamiento*”, denominación que así se refleja en la publicación de la misma realizada en BOP de la provincia de Ávila, queda claro que se ha producido un incremento de las tarifas por el abastecimiento del agua del 5,066 %, desglosándose en un 2,164%, como resultado de aplicar la correspondiente fórmula de actualización del contrato vigente con Aqualia, actual concesionaria del servicio, y un 2,902% adicional, para incluir, a costa de todos los usuarios del agua para el abastecimiento domiciliario de agua potable, el agua consumida necesaria para el funcionamiento de la piscina municipal.

Por el Sr. Alcalde se afirma que: “*En estos momentos en los que la despoblación amenaza a todos los municipios de Castilla y León, un servicio tan importante y poco rentable para un tercero como es la piscina municipal debe mantenerse abierta, la única manera posible es la distribución de ese coste de agua entre los vecinos del municipio. De igual forma que se repercuten en sus recibos e impuestos los costes de servicios como la biblioteca o la escuela infantil, lo utilice el vecino en cuestión o no.*

En resumen, el recibo del agua solo puede incluir conceptos relacionados con el agua y eso es lo que se ha hecho.”

En virtud de todo lo anterior, es un hecho incontrovertido que para el incremento de las tarifas por el abastecimiento domiciliario de agua potable que se ha producido con la modificación de “*la ordenanza reguladora de la tarifa de agua y saneamiento*”, se han incluido costes que nada tienen que ver con el funcionamiento de dicho servicio, vulnerando lo establecido en el artículo 24.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En efecto, del incremento de las tarifas por el abastecimiento del agua potable, que asciende a un 5,066 %, solo un 2,164%, es como resultado de aplicar la correspondiente fórmula de actualización del contrato vigente con Aqualia, empresa





concesionaria del servicio, siendo el otro 2,902% adicional, para incluir, a costa de todos los usuarios del abastecimiento domiciliario de agua potable, el agua consumida necesaria para el funcionamiento de la piscina municipal.

Es decir, se pretende financiar con cargo a las tarifas del servicio de agua potable los gastos de funcionamiento de la piscina, los cuales deben ser objeto de una tasa propia. A tal efecto, el artículo 20 en sus apartados 1 y 4.o de la Ley de Haciendas Locales, establecen:

- Artículo 20.1 : *“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.”*

- Artículo 20.4: *“Conforme a lo previsto en el apartado 1 anterior, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes:*

o)Casas de baños, duchas, piscinas, instalaciones deportivas y otros servicios análogos.”

Resulta pues, que el 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 reguladora de la tarifa de agua y saneamiento”*, ha vulnerado lo establecido en el artículo 24.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Por lo tanto nos hallamos en presencia de una actuación administrativa nula de pleno derecho, conforme establece el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuando dispone que *“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”*.

El Ayuntamiento no puede desconocer el concepto de tasa, que 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. Con lo recaudado por medio de una tasa, no se pueden financiar los costes de otros servicios, pues una tasa no es un impuesto.





En efecto, frente a 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 hacendaria (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 y un destino determinado.

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**:

-Que por el Ayuntamiento de La Adrada se proceda a revisar de oficio la modificación de la “ordenanza reguladora de la tarifa de agua y saneamiento”, por estar afectada por nulidad de pleno derecho, en la parte que se refiere al incremento de las tarifas por el abastecimiento del agua potable, y a revocar, por razones de legalidad, los actos de liquidación dictados en aplicación de la misma, procediendo a la devolución de las cantidades cobradas, incrementadas en los intereses legales que correspondan, sin perjuicio de que subsistan loa actos firmes dictados en aplicación de la misma.

-Que por el Ayuntamiento de La Adrada se proceda a aprobar, a la mayor brevedad, una nueva ordenanza adecuada a la normativa aplicable, que venga a sustituir la actual norma reglamentaria nula de pleno derecho.

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

