

ASUNTO: ALEGACIONES EN EXPEDIENTE DE MODIFICACIÓN DE TARIFAS DE LA TASA POR ABASTECIMIENTO DOMICILIARIO DE AGUA.**758/18****F**

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición del Sr/a. Alcalde/sa , del Ayuntamiento de _____, se emite el presente

INFORME

1. ANTECEDENTES.

Según los datos aportados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Con fecha __ de ____ de _____, tiene entrada en el Registro General de la Diputación (nº ____/____) escrito del Ayuntamiento de _____, mediante el que se solicita informe jurídico en relación con escrito de alegaciones presentado en relación con el expediente de modificación de las tarifas Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por abastecimiento domiciliario de agua.
- A la solicitud se acompaña la siguiente documentación:
 - Estudio técnico-económico justificativo de los costes e ingresos del servicio de abastecimiento de agua _____, año _____.
 - Escrito de alegaciones presentadas por la Unión de Consumidores de Extremadura (UCE).
 - Informe de Secretaría-Intervención en relación con el escrito de alegaciones.
 - Pliego de condiciones de la licitación del servicio de agua domiciliaria del municipio de _____.
 - Proposición económica presentada por la empresa adjudicataria.

2. LEGISLACIÓN APLICABLE.

Constitución Española de 1978.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

Texto Refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 2 de marzo (TRLRHL).

Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (LDEE).

Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por abastecimiento domiciliario de agua potable (última modificación publicada en el BOP nº 117, 21/06/2016).

3. FONDO DEL ASUNTO.

1º. El artículo 142 de la CE, que recoge el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales, determina que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios. Asimismo, el artículo 133.2 reconoce a las Corporaciones locales capacidad para establecer y exigir tributos, que limita a lo establecido en la propia Constitución y en las leyes. Estos principios constitucionales están trasladados a la legislación ordinaria en la LBRL, artículos 4.1.b), que reconoce a los municipios la potestad tributaria, y 105 a 111, y respecto de las tasas principalmente en los artículos 2 a 27 y 56 y 57 del TRLRHL.

Por lo que concierne a las tasas, el artículo 2.1.b) del TRLRHL les otorga naturaleza tributaria, de manera que su imposición y ordenación debe llevarse a cabo, con arreglo al procedimiento regulado en los artículos 15 a 19 de la misma norma.

A su vez, el artículo 20.1 faculta a las entidades locales para establecer tasas tanto por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local 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. En el caso que nos ocupa, se trata de una tasa por prestación de servicios de competencia local a la que se refiere el artículo 20.3 del

TRLRHL y, en concreto el apartado "t) 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."

2º. Al tratarse de la modificación de una ordenanza ya existente el procedimiento es el mismo que para la imposición y ordenación de una nueva tasa, que sucintamente consiste en la adopción de un acuerdo provisional, la exposición pública del expediente por plazo de 30 días, durante los que se admitirán reclamaciones, resolución de reclamaciones y aprobación definitiva, quedando concluido con la publicación del acuerdo definitivo.

Hasta el momento constan en el expediente las siguientes actuaciones:

1. Aprobación provisional por el Pleno de la Corporación en sesión celebrada el día _ de ___ de ____.
2. Publicación del anuncio de aprobación provisional en el BOP nº ___, de ___/___/___.
3. Presentación de escrito de alegaciones por la _____ en el Registro Único de la Junta de Extremadura, con fecha ___/___/___, entrada nº ___, que es el antecedente objeto del presente informe.

3º. Por lo respecta a los aspectos de carácter formal, interesan principalmente dos cuestiones: si el escrito de alegaciones se ha presentado en plazo y si la persona que lo interpone tiene la condición de interesado.

En cuanto al plazo de interposición, hay que advertir en primer lugar que, en aplicación del artículo 29 de la LPACAP, los términos y plazos establecidos legalmente obligan tanto a la Administración como a los administrados, y que como se ha dicho, en aplicación de los artículos 49.b) de la LBRL y 17.1 del TRLRHL, el período de información pública del expediente de modificación y de presentación de reclamaciones es de 30 días. El cómputo de plazos se realizará siguiendo las reglas establecidas en el artículo 30 de la LPACAP, párrafo primero del apartado 2, "*Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos.*", apartado 3, "*Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, ...*", y apartado 7, "*La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con sujeción*

al calendario laboral oficial, fijarán, en su respectivo ámbito, el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos. El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades Locales correspondientes a su ámbito territorial, a las que será de aplicación." Por tanto, teniendo en cuenta el Decreto 215/2017, de 20 de diciembre, por el que se fija el calendario de días inhábiles a efectos de cómputo de plazos administrativos durante el año 2018 en la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Resolución de 13 de noviembre de 2017, de la Dirección _____, al haberse publicado el anuncio el día __ de __, el periodo de información pública y de admisión de reclamaciones se contará desde el día __ de ____ - (primer día hábil desde la publicación) hasta el día __ de _____. Por tanto, la reclamación, presentada el día __/__/____, se encuentra dentro del plazo establecido.

La condición de interesado para reclamar contra los acuerdos provisionales está expresamente regulada en el artículo 18 del TRLRHL, cuyo apartado b) se la atribuye expresamente a "Los colegios oficiales, cámaras oficiales, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por los intereses profesionales, económicos o vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios." y en términos similares en el artículo 4.2 de la LPACAP, de manera que resulta fuera de toda duda la condición de interesada de la Asociación de Consumidores de Extremadura, con cualificación más que suficiente para formular alegaciones e interponer reclamación en el procedimiento.

3º. En cuanto al contenido del escrito de alegaciones, es el que se transcribe a continuación:

"Por la presente, hacemos uso del derecho reconocido en el artículo 19 de la Ley 6/2001 de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura, que faculta a las asociaciones de consumidores a ser oídas en consulta, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores.

*Por este motivo, en relación a **la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por abastecimiento domiciliario de agua potable**, alegamos que desde esta asociación no estamos conformes con las opciones de subida propuestas, al entender que a tenor de la documentación recibida "Estudio Técnico Económico Justificativo de los costes e ingresos que ha tenido servicio durante los últimos años, incumpliendo con ello la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.*

Si tenemos en cuenta que a tenor de lo recogido en el informe remitido, durante el año _____ se tuvieron unos gastos totales de la explotación de _____ euros, y que los ingresos con la tarifa actual según el informe durante el pasado año fueron _____ euros, nos daría como resultado un superávit o plusvalía en dicho servicio.

Asimismo, en el informe económico no se refleja la comparación de la subida en cada partida del año ____ con respecto al año ____. Desconociendo como en todo el servicio se genera un gasto de ____ euros, si en el año ____ fue de ____.

En este sentido, alegamos no estar conforme con la subida propuesta en ninguna de sus opciones, al entender que el informe está incompleto, y no plasma lo establecido en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

Agradecer la corporación municipal, en la persona de la Sr/a. alcalde/sa, habernos otorgado el trámite de audiencia."

Del tono y contenido del escrito de interposición debe advertirse que estamos ante un escrito de alegaciones que se limita a hacer constar su disconformidad con la subida que se deriva de la modificación de tarifas propuestas, por cuanto el mismo, al margen de la constancia de su disconformidad, no recoge petición alguna en relación con el expediente de modificación de las tarifas del servicio de abastecimiento de agua.

No obstante, debe advertirse que la norma básica aplicable en materia ordenanzas fiscales de las tasas municipales no es la Ley de Desindexación sino el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, tal y como determina su ámbito de aplicación, definido en el apartado 1 del artículo 1: "1. Tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, los preceptos contenidos en esta ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del artículo 186, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.^a de la Constitución." Prueba de ello es que la propia LDEE se ha ocupado de modificar el TRLRHL "... para que el informe técnico-económico sea también exigible para el establecimiento y la revisión de las tasas en todos los casos." (párrafo 19 del apartado II de la exposición de motivos), de manera que, a partir de su entrada en vigor, el artículo 25 ha pasado a tener la siguiente redacción:

"Artículo 25. Acuerdos de establecimiento de tasas: informe técnico-económico.

Los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente. Dicho informe se incorporará al expediente para la adopción del correspondiente acuerdo.

Con esta nueva redacción del artículo 25, el TRLRHL abandona el régimen de indexación introducido por la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, volviendo en la práctica al régimen originario asentado precisamente en la necesidad de basarse en los informes técnico-económicos, que pongan de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquéllos.

Además de lo ya señalado en el transcrito artículo 25 del TRLRHL, con la nueva redacción el régimen de determinación de tarifas de las tasas por prestación de servicios se completa con lo dispuesto en el artículo 24.2:

"2. 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 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."

La necesidad de incorporar el informe técnico económico tanto en los expedientes de imposición y ordenación de tasas por implantación de nuevos servicios como en los de modificación de tarifas de los servicios existentes ha sido reiterada de manera constata por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por todas la reciente sentencia 716/2017, de 26 de abril, en cuyo Fundamento de Derecho SEXTO, resume su doctrina declarando:

"Cualquier establecimiento y modificación del coste y de la cuantía de la tasa exige la realización de la memoria económico-financiera de forma exhaustiva y completa. Así lo dispone el artículo 20 de la Ley de Tasas y Precios Públicos ... El art. 9.2 de la Ley de Tasas y Precios Públicos establece su supletoriedad respecto a la normativa de haciendas locales. Además, dicho art. 9.2 no fue afectado por la reforma que operó la Ley 25/1998 , por lo que el art. 20 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, sigue exigiendo la memoria económico financiera tanto para la implantación como para la modificación de la tasa.

Transponiendo esa aplicación subsidiaria a las Corporaciones Locales, en relación también con lo previsto en el art. 17.1 del Texto Refundido

aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004 (LA LEY 362/2004) ,
resultará:

· La necesidad de informes técnicos financieros realizados de forma exhaustiva y completa ha de predicarse no sólo de los acuerdos de establecimiento de tasa, sino también de cualquier modificación de las cuotas tributarias en materia de tasas, formando parte del expediente de aprobación provisional de la Ordenanza que puede ser examinado por los interesados durante la exposición prevista en el citado art. 17.

· En segundo lugar, que el informe técnico económico habrá de comprender, en su caso, un estudio financiero y habrá de versar no sólo sobre el valor de mercado o el coste del servicio o actividad sino también sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta, que de esta forma exige una motivación especialísima. Como dice la Sentencia de 19 de diciembre de 2007 de este Tribunal Supremo , en el expediente de modificación de tarifas ha de quedar suficientemente acreditado, en lo que ahora respecta, el importe de los costes del servicio, pues en otro caso no sería posible el control de la regla de equivalencia y supondría permitir la posible indefensión ante actuaciones administrativas arbitrarias.

· En tercer lugar, que la falta de Informe o su carácter incompleto determinará la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza. Esa nulidad de pleno derecho no sólo tiene un alcance procedimental, en relación con la voluntad de la formación del órgano colegiado, sino un alcance sustantivo, al garantizar el cumplimiento del principio básico de las tasas, cual es el principio de equivalencia entre lo presupuestado y lo recaudado finalmente. Esta precisión es decisiva porque, según ha reiterado la jurisprudencia, la omisión de trámites procedimentales en la elaboración de disposiciones de carácter general no puede ser invocada en recursos indirectos contra las mismas, pero no ocurre lo mismo cuando, como aquí sucede, se trata además de un requisito sustantivo.

En consecuencia, cualquier modificación de la cuantía de las tasas precisará de la necesaria justificación con la elaboración de informes que deben de ser realizados de forma rigurosa y completa y no meros simulacros. En otro caso acarrearía la nulidad de la modificación de la Ordenanza y de las liquidaciones giradas a su amparo. Y esto entendemos es lo que ha ocurrido en nuestro caso. Pues, además de que las únicas memorias económico-financieras son de la sociedad Aguas a quien corresponde la prestación del servicio, las mismas no se han realizado de forma exhaustiva ni reflejan la imagen fiel de la modificación que se pretende. Dichos informes deben de responder a técnicas económicas, estadísticas y financieras.”

Para hacer efectivo el mandato de los preceptos y la doctrina transcritos, el Ayuntamiento incorporó al expediente de modificación de tarifas de la tasa el documento titulado "Estudio técnico-económico justificativo de los costes e ingresos del servicio de abastecimiento de agua _____, año _____". El estudio aportado se considera suficientemente justificativo no solo de los costes en los que previsiblemente incurrirá el Ayuntamiento como consecuencia de la prestación sino que se hace tomando en consideración los antecedentes disponibles: comparativa de facturación del periodo ____-____, descripción detallada de las instalaciones del servicio; análisis de las partidas que forman los costes del servicio, evolución del volumen de agua captada del periodo ____-____ y estimación de ____ (que es la referencia de facturación que se estimará para ____); desglose de las partidas de gastos (estimados en ____ euros), distribuidos en costes fijos (____ euros), costes variables (____ euros) y costes por provisiones, amortizaciones y canon (____ euros); ingresos de la tarifa según la evolución de los volúmenes de facturación y la tarifa vigente; resumen de los gastos de explotación con la tarifa vigente (de la que resulta un balance de gestión de -____ euros) y propuestas de tarifa: Opción 1, con incremento de la cuota de servicios en el 3,19 por 100, con unos ingresos previsibles de _____ euros; y Opción 2, con incremento de las cuota de servicio y de consumo en el mismo porcentaje en el 2,03 por 100, en ambos conceptos, con unos ingresos previsibles de _____ euros.

Del contenido del estudio de costes se considera que no está suficientemente justificado el correspondiente al canon anual del Ayuntamiento (____ euros) y la denominada cuota de amortización diferencial del precio de compra de agua (____ euros).

En cuanto al canon, no se acredita en el estudio técnico-económico que el Ayuntamiento destine su importe al servicio de abastecimiento de agua y debe tenerse presente que los ingresos derivados de la tasa en virtud de lo establecido en el artículo 24.2 del TRLRHL están afectados a la financiación de los gastos del servicio, en virtud del principio de equivalencia, respecto de la que la citada STS 719/2017, Fundamento de Derecho TERCERO, tiene establecida la siguiente doctrina:

"El principio de equivalencia debe fundamentar cualquier tasa, lo que se concreta a su vez en dos principios claramente diferenciados:

a) Principio de cobertura de costes: Atiende a la relación entre el coste del servicio o actividad y la recaudación proporcionada por la tasas, de tal modo que los ingresos derivados de la tasa deben tender a cubrir los costes necesarios para el mantenimiento del servicio, incluyendo la amortización del capital invertido en la prestación del servicio o actividad, sin que tales ingresos puedan exceder del coste total de prestación del servicio. En este sentido el art. 24.2 de la LRHL dispone: ...

b) Principio del aprovechamiento obtenido o utilidad percibida: atiende a la relación entre la prestación del servicio y la contraprestación (en sentido económico) que paga el usuario del mismo, de tal modo que ha de producirse una cierta equivalencia entre la recaudación derivada de la tasa y el valor que para el ciudadano tiene la prestación del servicio que recibe.

Por lo que concierne a la cuota de amortización diferencial del contenido del apartado 3.2.14, si bien se deduce que su determinación se ha realizado bajo criterios objetivos y de imparcialidad, lo cierto es que mediante la técnica de la amortización se financia un coste de naturaleza corriente, compra de agua, ocasionado por los usuarios del servicio del periodo ____-____ que es diferido durante __ años y ____ trimestres, en perjuicio de los usuarios actuales, que no han incurrido en dicho coste. En otro orden, el importe total que se pretende hacer efectivo con esta metodología es de _____ euros, diferido a 8 y 3 trimestres, de manera que el importe trimestral resultante es de _____ euros o, lo que es lo mismo, ____ euros anuales, cuantía menor a la propone amortizar por este concepto.

Por último, se advierte que el informe técnico-económico está suscrito por el Secretario-Interventor. A este respecto el Tribunal Supremo, en la citada Sentencia 716/2017 tiene declarado: *"La existencia del informe técnico-jurídico se exige como garantía para el administrado, ya que a la vista del mismo es como puede determinarse si la Administración ha fijado el importe de las tasas con arreglo a derecho (STS 18/03/2010). La elaboración de este informe por empleados del Ayuntamiento que estén cualificados para ello (bien el interventor o el técnico competente) es una garantía para el administrado por su presunción de imparcialidad. Hay una corriente doctrinal que, incluso, exige que los datos del informe técnico-económico deberían certificarse por el Interventor, pues el Informe debe referenciarse a gastos e ingresos recogidos en la contabilidad e incluir costes como las amortizaciones y provisiones que si bien no suponen contabilidad presupuestaria deberían recogerse en la contabilidad municipal, por lo que en la medida que dichos datos son competencia de la Intervención Municipal éste debería intervenir."*

4º. En conclusión, se considera que procede la admisión a trámite del escrito de alegaciones de la Unión de Consumidores de Extremadura, contra el acuerdo provisional de modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de

la tasa por abastecimiento domiciliario de agua potable, con desestimación del mismo al carecer de petición concreta.

Asimismo, se recuerda que, conforme al artículo 17, apartados 3 y 4, previa comprobación y, si a ello hubiera lugar, subsanación de las deficiencias a las que se ha hecho referencia en relación con la acreditación de la afectación del importe del canon al servicio de abastecimiento de agua del municipio y con el importe de la amortización diferencial del precio de compra de agua, debe elevarse el expediente al Pleno de la Corporación para su aprobación definitiva, tras lo que procederá la publicación de la modificación aprobada definitivamente en el Boletín Oficial de la Provincia, momento a partir del que entrará en vigor en los términos que resulten del correspondiente acuerdo.

Este es el informe de la Oficialía Mayor (Asistencia y Asesoramiento Jurídico Local) en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para el Ayuntamiento de _____, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

Badajoz 2018