

Expte.

DI-2432/2013-2

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA,  
GANADERÍA Y MEDIO AMBIENTE  
Pº María Agustín 36, Edificio Pignatelli  
50004 ZARAGOZA**

## **INFORME**

### **I- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 05/12/13 tuvo entrada en esta Institución una queja exponiendo, en los siguientes términos, el problema de la depuración de aguas residuales en el municipio de Bielsa y la aplicación del canon de saneamiento:

*“La Ley 6/2001 de 17 de mayo de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, crea el canon de saneamiento, que es un impuesto determinado por la producción de aguas residuales, cuyo producto está afectado a la financiación de actuaciones de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración por parte del Gobierno de Aragón. Y establecía la exención del pago del canon para "los usos de agua que se realicen en las entidades enumeradas en el Aneto nº 6, del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración de 2001, que tengan una población inferior a los 600 habitantes de derecho y no sirvan sus aguas residuales a una depuradora en funcionamiento, cuando las aguas residuales generadas se viertan a una red de alcantarillado de titularidad pública" (redacción según Ley 12/2004, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, que modificó el art. 51, apdo.2). La Ley 12/2004, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, modificó asimismo la Disposición Transitoria Primera de la Ley 6/2001, de forma que las entidades locales que no cumplen los requisitos de la exención del artículo 51.2 d,) de la ley comenzarán a abonar el canon, con una bonificación del 50% hasta que tengan una depuradora en funcionamiento.*

*La depuración de Bielsa se incluía ya en el Plan Hidrológico Nacional, aprobado en el año 2001, y en el Plan de Depuración de Aguas Residuales Urbanas de Aragón, 2ª fase. Grupo C- 1, como núcleo de población de la cuenca del río Cinca, para el que se redactó en 1992 un proyecto base por la ingeniería PROINTEC, S.A. para la contratación de la obra de la Depuradora de Bielsa; nos consta la tramitación del expediente por la Administración competente (Ministerio de Medio Ambiente, a través de Confederación Hidrográfica del Ebro), cuyo proyecto de Depuración de Núcleos Pirenaicos, ya se encontraba en 2007 sometido a declaración de impacto ambiental. El proyecto de depuradora para Bielsa tenía su financiación asegurada, pero no se llegó a ejecutar.*

*Desde la aprobación de la Ley 6/2001, no se notifica al Ayuntamiento de*

*Bielsa ningún acto o documento que tenga que ver con la ejecución de dicho Plan, estaba "exento" el municipio de abonar el canon: a excepción de los expedientes de Confederación Hidrográfica del Ebro para autorizar los vertidos previstos a los ríos del municipio.*

*Así lo ratifica la Orden de 18 de mayo de 2005, del Departamento de Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación de la relación de las entidades incluidas en el Anejo nº 6 del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración de 2001, con expresión individualizada del régimen de aplicación de beneficios fiscales del canon de saneamiento a los usos de agua que viertan sus aguas residuales a una red de alcantarillado de titularidad pública, y que incluyó a Bielsa como "exento".*

*El municipio de Bielsa nunca ha sobrepasado la cifra de 600 habitantes de derecho en los últimos 15 años, y vierte sus aguas a red pública de alcantarillado.*

*Esto se acuerda en mayo, pero en el mismo año, la Ley 13/2005 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, introduce una modificación al apartado d) del artículo 51.2 de la citada Ley, eliminando la exención del canon de saneamiento para aquellas poblaciones en las que se haya licitado el contrato para la construcción de depuradora.*

*En el año 2007 la Depuradora de Bielsa estaba siendo objeto, junto con otros proyectos, de exposición pública en Expediente de Declaración de Impacto Ambiental, a instancia de la Confederación Hidrográfica del Ebro, pero se firmó en 2008 un nuevo Convenio entre el MMA y el Gobierno de Aragón para desarrollo del Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2007-2015: saneamiento y depuración: y Ciclo Integral del Agua; Convenio que amplió la actuación de depuración a todos los núcleos del Pirineo, independientemente de su población, o niveles de vertido contaminante, incluyendo la depuradora en Bielsa inicialmente prevista, y a instancia del Sr. Boné, entonces Consejero de Medio Ambiente. Y, actualmente, el proyecto de la Depuradora de Bielsa se encuentra licitado por el Departamento de Medio Ambiente (a través del IAA), que publicó, en diciembre de 2008, el anuncio para la "redacción de proyectos" para la depuradora inicialmente prevista en Bielsa, y también para las de Javierre, Las Cortes, Chisagüés, y Parzán; incluyendo en esa licitación la ejecución de la obra y su explotación por 20 años.*

*La Administración Autonómica debería haber ejecutado la obra de dicho Proyecto de depurador en Bielsa en los plazos y con los fondos "finalistas y comprometidos" que para ello recibió del Ministerio de Medio Ambiente, en cumplimiento de lo establecido en la Directiva Comunitaria 2000/60/CE: y, tampoco en esta fase de prórroga de plazos, se ha ejecutado. Desconocemos en qué punto se encuentra el expediente contratación por el I.A.A., ya que no se informa a los afectados en ningún momento.*

*Desconocemos los plazos y el procedimiento por el cual el Gobierno de Aragón aprobó un texto para el Convenio de Colaboración con los distintos Ayuntamientos aragoneses para la ejecución de las obras de saneamiento y depuración, pero, según el Instituto Aragonés del Agua, fue aprobado dicho texto en Consejo de Gobierno, y no es posible ninguna modificación de su contenido. En el texto del convenio remitido al Ayuntamiento de Bielsa en 2009 (cuando DGA ya había publicado en el BOA el anuncio de licitación para redacción de los proyectos de depuradoras en el Pirineo) se explicaba que "la explotación de las depuradoras*

*se financiará con la recaudación del canon de saneamiento por el Ayuntamiento para el Gobierno de Aragón" y entendemos que este canon no debe devengarse, por tanto, si no están construidas las depuradoras, ya que su objetivo es financiar la "explotación", y no "su construcción", para lo que, en principio ya existían fondos transferidos por el Estado (al menos para el caso de Bielsa, al estar declarada de interés general) a la Comunidad Autónoma.*

*La construcción de las depuradoras se asume por el Gobierno de Aragón, con sus presupuestos, pero la fórmula escogida para adjudicar los proyectos y su ejecución ha incluido la "explotación de la depuradora" sin previa consulta ni autorización a los Ayuntamientos titulares de dicha competencia.*

*El borrador de Convenio enviado a Bielsa en 2009 por el Instituto Aragonés del Agua debía ser aceptado y aprobado por el Pleno municipal, y en él se solicitaba la "delegación en el IAA de la competencia para construcción y explotación de una Estación Depuradora de Aguas Residuales para dar servicio a la entidad local de Bielsa". La redacción es a todas luces inapropiada, puesto que la Comunidad Autónoma ya tiene competencia para elaborar, aprobar, y ejecutar proyectos de obras de abastecimiento, saneamiento y depuración; y para la ejecución de las infraestructuras correspondientes que sean declaradas de interés general, pero las competencias del Gobierno de Aragón, en materia de agua y obras hidráulicas, no incluyen la gestión de las depuradoras una vez construidas, puesto que ésta es competencia municipal, competencia que este Ayuntamiento todavía no ha delegado formalmente a fecha de hoy, ya que no se ha aprobado el Convenio al no estar conformes con la redacción propuesta, por las razones expuestas a la dirección del propio I.A.A. oportunamente.*

*Aunque no contaba con la competencia delegada que necesitaba, en el BOA nº 221, de 30 de diciembre de 2008, el Instituto Aragonés del Agua publicó anuncio convocando licitación de contrato de concesión de obra pública para la redacción de proyectos, construcción y explotación de las infraestructuras necesarias para la depuración de aguas residuales en el Pirineo: zona P3, ríos Cinca y Ara (Incluyen: Bielsa, Chisagüés, Las Cortes, Javierre y Parzán). Las consecuencias de la validez o no de dicho expediente de licitación son importantes: A partir de ese momento las poblaciones afectadas, entre las que está la nuestra, quedan obligadas al pago del 50% del canon de saneamiento, hasta que entren en servicio las depuradoras, momento en que estarían obligadas al pago del 100%.*

*La construcción de las diferentes depuradoras se asume por el Gobierno de Aragón, pero, para adjudicar los proyectos y su ejecución, ha comprometido al adjudicatario, en pago de la obra, la concesión para "explotación de la depuradora", sin previa autorización del Ayuntamiento de Bielsa, titular de dicha competencia. Consideramos, por lo tanto, nula de pleno derecho la licitación en cuanto afecta al municipio de Bielsa, puesto que se ha efectuado con manifiesta falta de competencia en cuanto a determinar como sistema de contraprestación la adjudicación de la explotación de la depuradora al contratista adjudicatario.*

*En base al Convenio de financiación firmado en 2008 entre el Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón y el Ministerio de Medio Ambiente, dada la declaración de interés general del Estado que afectaba a estas obras, existían una serie de plazos para su finalización, debiendo las últimas en ejecutarse estar finalizadas en septiembre del año 2011.*

*Por todos es conocido el incumplimiento generalizado por parte del Gobierno de Aragón de sus obligaciones al respecto, y la situación de "agravio comparativo" generada, ya que la mayor parte de estas obras se encuentran sin iniciar, o paralizadas, pero hay municipios que han ido abonando al I.A.A el 50% del canon de saneamiento, mientras que en el resto de Aragón, las entidades de menos de 600 habitantes cuyas obras de depuración no se habían licitado, que son la mayoría, no estarían obligados al pago de este canon, como ocurría en el Pirineo hasta 2008.*

*La situación real "de facto" es la misma para casi todos los municipios aragoneses: no se tienen depuradoras construidas, no se depura el agua, todos "vierten a los ríos", pero a unos municipios se les ha exigido el pago del canon (con o sin bonificaciones), y a otros no.*

*Posteriormente, se aprobó la Ley 6/2012 de 21 de junio, que modificó nuevamente el artículo 51.2.d) de la Ley de 2001, previendo la exención total del pago del canon de saneamiento cuando una vez licitadas las obras, se produzca la resolución del contrato, o su modificación para excluir o posponer obras de depuración, para las poblaciones afectadas, siendo de aplicación a partir del acuerdo de resolución o modificación del contrato. Esta modificación no ha supuesto ningún cambio en cuanto al pago del canon en las entidades locales del Pirineo Aragonés, que aceptaron el convenio de colaboración, puesto que, como no se produce esa resolución o modificación del contrato, siguen obligados a abonar el 50% del canon, obligación que mantienen desde el año 2009, pese a seguir sin depuradoras en servicio.*

*Y, a pesar de este texto legal, escasamente seis meses después, al Gobierno de Aragón no le debían "salir las cuentas", aprobó la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la C.A. de Aragón, que, en la Disposición Derogatoria única, en su letra b), elimina todas las exenciones de pago del canon de saneamiento establecidas anteriormente, es decir, que a partir del 1 de enero de 2014 habrá que pagar el 100 % de canon de saneamiento, estén o no estén construidas las depuradoras.*

*El despropósito parece elevado a la enésima potencia. No hay responsable político capaz de explicar a su vecinos de forma razonable su obligación de pagar dicho canon. No hay responsabilidad política o económica para el Gobierno de Aragón que no cumple su obligaciones con el Gobierno Central, pero su desmedido afán recaudatorio, y la necesidad de desbloquear el colapso financiero en el que se encuentra actualmente el Plan de Saneamiento, sí que parecen justificar la recaudación de un canon de saneamiento cuyas tarifas se han aumentando en un 130 % en seis años.*

*El Instituto Aragonés del Agua, notificó al Ayuntamiento de Bielsa el 23 de mayo de 2012, inicio de procedimiento de comprobación limitada en relación al cumplimiento de las obligaciones de "facturación" del canon de saneamiento que como suministrador de agua le corresponde, en virtud del art. 59 de la Ley 6/2001, de 17 de mayo de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, en relación con los consumos de los años 2009, 2010 y 2011, ya que no se presentaron Declaraciones ni Autoliquidaciones del canon de saneamiento, ni se ingresó cantidad alguna recaudada por dicho concepto.*

*Entendemos que la obligación para el Ayuntamiento de ingresar al IAA los*

*importes que se reclaman existirían si, "en efecto", el procedimiento de licitación anunciado en diciembre de 2008 fuera ajustado a Derecho, y el Ayuntamiento los hubiera recaudado de sus vecinos; pero, tal y como ya se informó a dicho Organismo Autónomo, el Ayuntamiento no se ha beneficiado de dichos importes porque no los ha recaudado a sus vecinos.*

*Desde el primer momento se ha alegado que se debía aplicar la exención del pago a Bielsa porque se considera nulo el procedimiento para adjudicación del contrato de nuestra Depuradora, cuyo anuncio de licitación se publicó el 30/12/2008 en el BOA, ya que no se ha aprobado por el Pleno el acuerdo de cesión de la competencia municipal exclusiva sobre gestión de la depuradora una vez construida, de forma que ni siquiera en los ejercicios 2009 a 2011 se debería recaudar de los vecinos el canon.*

*Por otro lado, desde el Ayuntamiento se admite la necesidad de controlar el consumo de agua y garantizar la calidad del agua de nuestros ríos, por ello se instó a los vecinos para que colocasen en sus viviendas y establecimientos contadores de consumo de agua, y, una vez instalados, desde el ejercicio 2012, se cobra una cuota "fija" por contador, pero no se ha cobrado ninguna cantidad por el concepto de recaudación de canon saneamiento; no nos sentimos "moralmente legitimados" para recaudar unos importes con los que no estamos de acuerdo; y en el presente ejercicio 2013, se ha realizado un intento de recaudación voluntaria, publicando en el Tablón de anuncios, en la web institucional, y en el BOPH, un anuncio de cobranza genérico que no fue atendido por ningún vecino. Por tanto, tampoco se ha recaudado cantidad alguna hasta la fecha por cuenta del I.A.A. que deba satisfacerse a dicho Organismo.*

*En dicho procedimiento de determinación de deuda estimada de forma indirecta por falta de presentación de liquidaciones, el I.A.Agua notifica al Ayuntamiento de Bielsa una deuda de 74.644.10 €, por los ejercicios 2009-2010-2011, aplicando la tarifa actualizada y bonificada al 50 % (D.T. 1ª, apdo.5, Ley 6/2001, de 17 de mayo), en Resolución de la Dirección de dicho Organismo de fecha 24/08/2012.*

*La cualidad de "sustituto del contribuyente", que atribuye a la entidad suministradora de agua la deuda tributaria si no repercute las cantidades devengadas en concepto de canon de saneamiento, ha motivado que, a pesar de estar interpuesta Reclamación Económico Administrativa contra Resolución de fecha 18/01/2013 resolviendo desestimar el Recurso de Reposición interpuesto por el Ayuntamiento, y pendiente en la Junta de Reclamaciones Económico Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón la resolución de su impugnación, el Gobierno de Aragón haya retenido, a través de su Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, las cantidades correspondientes a Bielsa en el Fondo Local del ejercicio 2013 (19.044 euros), y, unilateralmente haya resuelto "excluir a nuestro municipio del Plan General Integral de Depuración del Pirineo Aragonés" (carta del Sr. Director del I.A.A, de fecha 06/11/2012) por no haber aceptado y firmado su propuesta de Convenio de delegación de competencias en materia de depuración al I.A.A.; causando un desequilibrio presupuestario grave e innecesario, puesto que la Depuradora de Bielsa debería estar ya construida, financiada con fondos del Estado y de la Comunidad Económica Europea, y a cargo del inicial Plan Hidrológico Nacional del año 2001.*

*La falta de eficacia en la gestión de los Planes Hidráulicos y el incumplimiento de sus compromisos por el Gobierno de Aragón no parecen tener, por el contrario, para la Comunidad Autónoma (que recibió trasferencias de fondos desde el Estado con dicha finalidad), consecuencias económicas desfavorables. No cumple plazos, no ejecuta obras, no se sabe en qué ha gastado el dinero trasferido, pero persigue y exige de los municipios que recauden a los vecinos para DGA el canon de saneamiento, con la afirmación de que se trata de un impuesto de obligado cumplimiento.*

*Sabemos de la existencia del "Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Aragón por el que se fija el esquema general de coordinación y financiación para la ejecución en la Comunidad Autónoma del Plan Nacional de calidad de las aguas: saneamiento y depuración 2008-2015 y del ciclo integral del agua", firmado en Madrid el 8 de abril de 2008 (BOA nº 195, de 21 de noviembre), y del "Acuerdo de Modificación y prórroga de dicho convenio, firmado en Madrid el 22 de diciembre de 2010", (BOA nº 47, de 7 de marzo de 2011). En los Anexos de este Convenio se recogen múltiples actuaciones en los Ayuntamientos del Pirineo aragonés, ya declaradas de interés general por Ley 10/2001 de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional.*

*Por este Ayuntamiento se ha solicitado, en julio de este año, a la DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA, del MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, información sobre el Estado de Ejecución de las actuaciones incluidas en los Anexos I (obras declaradas de interés general por la Administración General de estado) y II de dicho Convenio, y sobre si, al menos, para aquéllas depuradoras, como la de Bielsa, inicialmente con financiación garantizada, se llegaron a transferir fondos al Gobierno de Aragón, y, en ese caso, de qué cantidades se trataron; así mismo interesa conocer si existe, o ha existido, financiación europea para las actuaciones contempladas; pero no se ha obtenido respuesta.*

*Tampoco del Instituto Aragonés del Agua ni de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, del Gobierno de Aragón, se ha conseguido explicación alguna a nuestra solicitud de información, enviada recientemente, el 18/10/2013.*

*Esta Corporación Municipal participa del sentir general de su población que considera injusto y discriminatorio, respecto de otros municipios aragoneses, tener que abonar el canon de saneamiento cuando la inactividad e ineficacia administrativa de la propia Comunidad Autónoma, ha impedido que la cabecera del río Cinca pudiera contar con algún sistema de depuración de sus aguas residuales, realista y adaptado a las necesidades del territorio y de su población; cuestión ésta que siempre se ha apoyado desde el Ayuntamiento, y que la población también entiende razonable y justa.*

*Por el contrario, las instalaciones que se proponen, sin consenso con los afectados, en el Plan de Depuración en Aragón suponen instalaciones desmesuradas y de alto coste económico (que necesariamente se debe repercutir en los vecinos del municipio).*

*Esta situación exige de los representantes políticos medianamente responsables que intenten, por todos los medios a su alcance conseguir de la*

*Administración Autonómica, al menos, que cambie su planteamiento uniforme en los sistemas de depuración, que se abra a otras propuestas, y que no expropie mientras tanto los recursos económicos a los vecinos, exigiendo el pago de un canon que de impuesto no tiene más que el nombre, puesto que la Ley 6/2001 de 17 de mayo de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, creó el canon de saneamiento como un impuesto de finalidad ecológica, cuya recaudación se afecta a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración. Su hecho imponible, conforme a su artículo 50, lo constituye la producción de aguas residuales, manifestada a través del correspondiente consumo de agua. Sin embargo, la mayor parte de los sujetos pasivos de este canon en Aragón, estaban exentos de su pago. (Así, en base al artículo 51.2, estaban exentos del canon, entre otras, las poblaciones que no tenían su depuradora licitada. Y por otra parte, en virtud de la Disposición Adicional 4, el municipio de Zaragoza debería haberse incorporado el 1 de enero de 2008 al sistema general del canon de saneamiento, pero hasta el momento sigue sin pagarlo pese a que alberga más de la mitad de la población de Aragón.)*

*Las exenciones anteriormente señaladas, ligadas en unos casos a la no existencia ni licitación de depuradora en los municipios, y en el caso de Zaragoza, al esfuerzo inversor al tener ya una depuradora construida, contravienen la definición del canon y del hecho imponible del mismo regulado en la citada Ley 6/2001, y también la definición de impuesto formulada por la Ley 58/2003 de 17 de diciembre General Tributaria, en base al cual, "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"*

*En el caso del canon, conforme a las exenciones descritas, pese a que teóricamente el hecho imponible es el vertido de aguas residuales, resulta que finalmente está ligado a una contraprestación, como es la existencia de depuradora, o al menos su licitación, y , en el caso de Zaragoza, la contraprestación es la inversión ya realizada en depuración por el Ayuntamiento.*

*A la vista de ello, en la práctica, la aplicación que se está haciendo del canon de saneamiento se corresponde con la definición de tasa, que recoge la propia Ley 50/2003 anteriormente citada, puesto que al final el hecho imponible del canon de saneamiento no es sino la producción de aguas residuales cuando, a la vez, se esté prestando el servicio de depuración, o se haya licitado la depuradora; y en el caso de Zaragoza, ni siquiera eso, lo que contraviene la definición de impuesto de la Ley 50/2003.*

*Mediante el presente escrito se pretende, en primer lugar, solicitar de esta Institución del Justicia de Aragón que se pronuncie sobre las posibilidades de actuación para el Ayuntamiento frente a lo que se considera una "invasión de competencia propia municipal" al arrogarse el Gobierno de Aragón la competencia sobre gestión de la depuradora una vez construida, sin previa delegación, como forma de pago de precio en expediente de contratación de redacción de proyecto y ejecución de obra de las depuradoras del Pirineo.*

*En segundo lugar, denunciar lo que se consideramos una situación discriminatoria respecto a la reclamación a nuestro Ayuntamiento de la liquidación estimada de deuda del canon de saneamiento no recaudado en los ejercicios 2009-2010-2011 por compensación, y a otros ayuntamientos en la misma situación*

no se les ha notificado ninguna liquidación, ni se les ha compensado, en su caso, dicha deuda por la Administración Autonómica.

*En tercer lugar, solicitar informe técnico-jurídico sobre la consideración del canon como tasa o impuesto, a la vista de su aplicación práctica. Y, por último, buscar el apoyo del Justicia a las solicitudes de información realizadas al Instituto Aragonés del Agua (O.A. de la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón) y a la Dirección Gral del Agua (Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente) sobre el estado de ejecución de inversiones previstas en del Plan General Integral de Depuración del Pirineo Aragonés”.*

**SEGUNDO.-** A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación, asignando el expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 07/02/14 un escrito al Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente recabando información acerca de las cuestiones planteadas.

**TERCERO.-** La respuesta del Departamento, contenida en un informe del Director del Instituto Aragonés del Agua, se recibió el 13/03/14, haciendo constar lo siguiente respecto de las cuestiones planteadas:

*1) Respecto a la pretendida "invasión" de competencias municipales:*

*La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, tiene, entre sus objetivos ambientales, el mantenimiento y la mejora de la calidad del medio acuático, para lo que deben establecerse medidas de control de las captaciones y vertidos. Se pretende que todas las masas de agua, ya sean continentales, costeras o de transición, alcancen un buen estado en el año 2015.*

*El Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de junio de 2001, publicado por Orden de 1 de octubre de 2001, del Departamento de Medio Ambiente en el «Boletín Oficial de Aragón» nº 124, de 22 de octubre de 2001 y revisado por Decreto 107/2009, de 9 de junio, del Gobierno de Aragón, «Boletín Oficial de Aragón» nº 125, de 1 de julio de 2009, pretende atender a la normativa europea en materia de aguas y contiene, como objetivo principal, mejorar el nivel de calidad de los ecosistemas hídricos de Aragón mediante la adopción de medidas que limiten hasta valores admisibles los impactos negativos que las aguas residuales producen en el medio ambiente.*

*En fecha 2 de octubre de 2007, se firmó el Convenio de Colaboración-Protocolo General entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Aragón para la cooperación, coordinación y colaboración en actividades en materia de medio ambiente, entre las cuales están las obras de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas. En materia de depuración de aguas residuales, esta colaboración se concretó a través del Convenio Específico para el desarrollo en la Comunidad del Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2008-2015 y del ciclo integral del agua, de 8 de abril de 2008.*

*En el citado Plan Nacional de Calidad de las Aguas se establecen una serie de prioridades, indicando que es necesario "potenciar la depuración de aglomeraciones urbanas en zonas de la Red Natura 2000 de núcleos menores de 2.000 habitantes equivalentes y, prioritariamente, en los Parques Nacionales y en las incluidas en espacios de especial protección, para cumplir los objetivos*

*ambientales de la Directiva Marco del Agua”.*

*El Consejo de Gobierno de Aragón autorizó la firma de este Convenio en acuerdo de 1 de abril de 2008 y un gasto de 365.932.744,98 € para la ejecución de actuaciones preparatorias y la depuración de núcleos Pirenaicos comprometidas en este Convenio («Boletín Oficial de Aragón» n° 195, de 21 de noviembre de 2008).*

*Con cargo a este Convenio específico, las partes firmantes acordaron, en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba texto refundido de la Ley de Aguas, llevar a cabo las actuaciones de depuración de núcleos pirenaicos contenidas en los anexos II y III del Plan Hidrológico Nacional aprobado por Ley 10/2001, de 5 de julio y declaradas de interés general en el artículo 36.5 de dicha disposición, a los efectos previstos en los artículos 46, 127 y 130 del texto refundido de la Ley de Aguas.*

*Siendo competencia de la Administración General del Estado la realización de las mencionadas obras hidráulicas de interés general se estipuló en el mencionado Convenio que su construcción y explotación sería gestionada por la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*Las actuaciones de depuración de los núcleos pirenaicos incluirán todas las obras de depuración de las aguas residuales de todos los núcleos del Pirineo que no disponen de saneamiento, con independencia de su población, para alcanzar la calidad integral de las aguas y los ríos pirenaicos, en unas zonas de especial valor y fragilidad ambiental.*

*En la "Cláusula Segunda. Marco de Referencia" del Convenio se indica lo siguiente:*

*a) Los objetivos y criterios de colaboración entre administraciones públicas del Plan Nacional de Calidad de las Aguas (2008-2015) van dirigidas al cumplimiento, en materia de saneamiento y depuración y en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón...*

*b) Los objetivos y criterios del programa AGUA, que considera el abastecimiento de agua como un servicio de interés general y persigue el objetivo de mantener y mejorar el medio acuático, para lo que deben implementarse medidas en las distintas fases que componen el Ciclo Integral del Agua, a fin de garantizar la sostenibilidad de los sistemas acuáticos*

*Además en su cláusula tercera apartado b), entre otras cosas se dice:*

*"El Gobierno de Aragón propondrá a la Comisión Mixta de Seguimiento, para su discusión y, en su caso, aprobación, el listado de obras que se propone ejecutar cada año de las recogidas en los anexos; junto con las aplicaciones presupuestarias correspondientes del Gobierno de Aragón, referentes a captación, transporte, potabilización y distribución de agua potable, así como, saneamiento, restauración de riberas y actuaciones destinadas a la prevención de la contaminación difusa de las aguas, incluidos los acuíferos y aguas subterráneas, que ejecutará en el marco de la colaboración financiera global asumida por el Ministerio de Medio Ambiente en el apartado a) de la presente cláusula"*

*Por tanto en el Convenio de Colaboración se indica que las actuaciones sean pertenecientes a obras del Ciclo Integral del Agua, no exclusivamente a la depuración.*

*Los convenios de colaboración entre el Gobierno de Aragón y los Ayuntamientos se hacen con carácter previo a cualquier actuación, ya sea obra de abastecimiento, depuración o saneamiento.*

*Para poder ejecutar las obras de construcción de las depuradoras, es necesario que Ayuntamiento y Gobierno de Aragón firmen individualmente un Convenio de Colaboración, mediante el cual el Ayuntamiento delega las competencias en materia de depuración de aguas y saneamiento a la Comunidad Autónoma, ya que la depuración es competencia municipal en virtud de lo dispuesto en el artículo 25.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y 42.2.1) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.*

*Es cierto que, en aras de una mayor eficacia y con el fin de cumplir con el calendario previsto en la normativa estatal y europea de aplicación, y dada la dificultad de firmar los Convenios de modo más coincidente y acotado en el tiempo con las diferentes entidades locales interesadas, se procedió a licitar simultáneamente los cuatro contratos correspondientes a las zonas en las que se dividió el Plan de Depuración del Pirineo. Ello permitiría avanzar en las tareas previas a la redacción de los proyectos y la obtención de los terrenos, así como en las consultas a los Ayuntamientos afectados y, simultáneamente, en las negociaciones de cara a concluir los convenios.*

*También es cierto que el principio de eficacia administrativa ha de estar siempre subordinado al de legalidad, tal y como ha señalado reiterada jurisprudencia constitucional. Y en este sentido, el Instituto Aragonés del Agua, en virtud de lo expuesto anteriormente y de acuerdo con los artículos 7 e) y 32 de la Ley 6/2001, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón, ha asumido la construcción de las obras citadas, que son de interés general del Estado y encomendadas a la Comunidad Autónoma por Convenio. Pero en cuanto a la explotación del servicio de titularidad municipal, nunca se ha planteado la viabilidad de asumirlo para una Entidad Local para la cual no haya sido firmado el correspondiente Convenio. De modo que, en caso de que en alguna de las cuatro zonas licitadas y adjudicadas algún municipio no lo firme, corresponde a la Administración autonómica la responsabilidad de efectuar los trámites necesarios para intentar, o bien Regar a un acuerdo con el ayuntamiento interesado, o bien modificar el instrumento de planeamiento y el contrato correspondiente.*

*2) Respecto al estado de la ejecución de las inversiones del Plan de Depuración de Pirineos:*

*Nos referiremos en primer lugar, al estado general de la ejecución de las infraestructuras y a continuación al caso concreto del Ayuntamiento de Bielsa.*

*Las cuatro zonas que componen el plan de depuración del Pirineo se encuentran adjudicadas desde 2009 - 2010, aunque todas ellas se han visto afectadas por las dificultades de financiación económica que la crisis ha causado en todos los sectores, encontramos diferentes fases de desarrollo en ellas. Así, las zonas P1, P3 y P4 se encuentran en fase de redacción y aprobación de proyectos constructivos y en cambio la zona P2 tienen un porcentaje del 96% de los proyectos aprobados y 20 depuradoras ya han iniciado su explotación.*

*Las principales dificultades que han surgido en los últimos meses, que han*

*impedido un ritmo adecuado de los proyectos han sido los problemas de financiación económica que están encontrando las empresas y por otro lado las dificultades en la obtención de los terrenos.*

*Además, las previsiones de crecimiento poblacional con las que se contaba en el momento de redacción de Proyectos Básicos han variado considerablemente, lo que ha causado la necesidad de estudiar el redimensionamiento de las EDARS con objeto de ajustar el tamaño de las mismas a la población real y con ello disminuir los costes de inversión.*

*Datos más concretos de cada una de las zonas:*

#### *ZONA P1 DEL INTEGRAL DEPURACION PIRINEO ARAGONÉS (PIDPA):*

*En la zona P1 en estos momentos se han entregado todos los proyectos constructivos. También los correspondientes al la modificación del contrato motivada por la falta de permiso de Carreteras para ocupar por los colectores de unión necesarios el Dominio Público de estas vías de comunicación (EDAR de Astún - Candanchú, EDAR de Canfranc - Canfranc Estación) y ADIF (en el caso de la EDAR de Castiello - Villanúa). Esta modificación supone que en vez de tres depuradoras, serán seis. De estos seis proyectos están sin aprobar los correspondientes a Canfranc, Canfranc Estación y Castiello de Jaca, a la espera de gestiones administrativas del expediente.*

#### *ZONA P2 DEL PIDPA*

*Esta zona es la más avanzada y la única que ha comenzado algunas obras (en total 20 depuradoras), entre las que se encuentra la EDAR de Biescas, una de las de mayor entidad de la zona. Todos los proyectos están aprobados y sus actas de replanteo firmadas, a falta de los que recogen las actuaciones de Tramacastila, Sandinies, El Pueyo de Jaca, Escarrilla y Panticosa, dado que la ubicación inicial, la plasmada en el Proyecto Básico para la depuración de El Pueyo, Escarrilla y Panticosa, no fue autorizada por la CHE, que instaron al IAA en su resolución a modificar la ubicación de la misma, por lo que actualmente se está planteando una nueva ubicación, que será conjunta para esta EDAR y la de Tramacastilla y Sandinies, para lo que se están realizando trabajos previos de geotecnia.*

*Esta variación supone una modificación de contrato, para lo que se está trabajando en esta dirección tanto desde el punto de vista jurídico como técnico.*

*Se prevé que a corto plazo se cuente con el nuevo Proyecto Constructivo pudiendo iniciar las obras con posterioridad, no pudiéndose determinar fecha exacta ya que la empresa Concesionaria ha encontrado problemas de financiación y han tenido que paralizar temporalmente las obras.*

#### *ZONA P3 DEL PIDPA*

*Actualmente, de los 17 municipios que conforman la Zona Pirineos P3 "Ríos Cinca y Ara" se ha firmado Convenio con 14 Ayuntamientos municipales y con 6 entidades locales menores, por lo que a día de hoy, faltan por firmar el Convenio, y por lo tanto aún no se han transferido las competencias, los Ayuntamientos municipales de Bielsa y Tella-Sin.*

*Recientemente se ha llevado a cabo la firma del Convenio Aínsa-DGA, modificándose el emplazamiento seleccionado para la depuradora de dicha*

*localidad y reunificando las aguas residuales de Aínsa y Boltaña en una sola. Es por ello, que actualmente se está trabajando en la redacción de un nuevo proyecto constructivo.*

*La firma de ese Convenio supone la reactivación de la zona y con ello la continuidad en la tramitación de los Proyectos Constructivos de esta zona.*

*Por otro lado, el municipio de Plan y las entidades locales menores de Saravillo y Serveto (dentro del municipio de Plan) ya comunicaron en su momento que no firmarían convenio con el IAA por lo que quedaban fuera del PIDPA y no está previsto que el municipio de Bielsa traspase competencias en materia de saneamiento a la DGA, debido a su disconformidad con el Convenio presentado.*

#### **ZONA P4 DEL PIDPA**

*En lo referente a la redacción de los proyectos constructivos, en estos momentos, las concesionarias han presentado la mayoría de dichos proyectos: 59 proyectos se han sometido a información pública y se han aprobado definitivamente, 15 proyectos se han entregado y se han aprobado inicialmente a la espera de someterse a información pública y solamente quedaría por aprobar el proyecto de la depuradora de Valle de las localidades de Anciles, Benasque, Eriste y Sahún.*

*El avance de esta zona se ha visto ralentizado por la problemática surgida en la depuradora del Valle de Benasque. A pesar de haberse reunido la Comisión de Seguimiento del Convenio Sahún-DGA y haberse planteado medidas técnicas en la construcción de la depuradora, no se ha conseguido llegar a un acuerdo que satisfaga a todas las partes implicadas y por lo tanto la evolución de esta zona se encuentra en un punto muerto. No obstante a lo anterior, actualmente se está estudiando la posibilidad de construir dos depuradoras para dar servicio a las localidades anteriormente citadas.*

*En lo referente al municipio de Bielsa, con fechas 2 de noviembre de 2011 y 18 de junio de 2012 se enviaron dos cartas al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Bielsa donde se le indicaba que se pronunciase sobre la aprobación o no del Convenio de Colaboración.*

*Durante los meses de abril-mayo de 2012 se mantuvieron reuniones informativas entre ADELPA e Instituto Aragonés del Agua, cuyo fin era adecuar el dimensionamiento de las depuradoras a la situación real de cada localidad y poder explicarles a todos los alcaldes las posibles modificaciones que se habían llevado a cabo respecto a los proyectos básicos, consensuando con la mayoría de los alcaldes el tamaño de la depuradora a construir y puntualmente la tipología a construir. Para ello ADELPA citó a todos los alcaldes afectados, asistiendo a la reunión en la sede de ADELPA en Boltaña el Alcalde de Bielsa.*

*En fecha 24 de octubre de 2012, nos remite el Ayuntamiento de Bielsa dos acuerdos plenarios de 9 de julio de 2012 y 8 de octubre de 2012, indicando en el primero la aprobación para su firma del texto del Convenio de Colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Bielsa para delegación de determinadas competencias en materia de depuración de aguas residuales. En el segundo acuerdo plenario enviado tres meses más tarde se acuerda la revocación del acuerdo de pleno de fecha 9 de julio de 2012.*

*Paralelamente, y a lo largo de los meses transcurridos, el contrato de la*

*Zona P3, (Zona a la que pertenece Bielsa) ha venido sufriendo el impacto de la crisis económica por todos conocida, sufriendo, entre otras consecuencias, restricciones en el acceso a la financiación comprometida en su día por las entidades financieras. Por ello, la ejecución de las obras en esta zona se ha visto ralentizada.*

*Actualmente se está en conversaciones con el Ministerio de Medio Ambiente, para que puedan financiarse las empresas concesionarias a través del Banco Europeo de Inversiones, y de esta manera retomar la construcción y explotación de las depuradoras del Plan Pirineos.*

### *3.- Respecto a las cuestiones relativas al canon de saneamiento*

*1.- El Ayuntamiento de Bielsa niega al Impuesto sobre Contaminación de las Aguas -ICA- su naturaleza jurídica de impuesto y sostiene que esta figura tributaria constituye de hecho una tasa, lo que fundamenta el Ayuntamiento, en síntesis, en una supuesta vinculación de la aplicación del impuesto con la prestación del servicio de depuración de aguas residuales, lo que le atribuiría necesariamente el carácter de contraprestación por dicha actuación pública, alegación que no puede ser compartida por el Instituto Aragonés del Agua por los motivos que a continuación se exponen.*

*Establece el artículo 50 de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón que «el Impuesto sobre la contaminación de las aguas es un impuesto de finalidad ecológica que tiene la naturaleza de recurso tributario de la Comunidad Autónoma, cuyo producto se afectará a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración a que se refiere esta Ley».*

*El aspecto fundamental de este precepto es que, siendo un recurso tributario, dentro de las distintas clases de tributos que define en artículo 2 de la Ley General Tributaria tasas, contribuciones especiales e impuestos se atribuye expresamente al ICA por su ley reguladora la naturaleza jurídica de impuesto, es decir, se trata de un tributo que se exige sin contraprestación.*

*Muy especialmente interesa poner de manifiesto que, al contrario de lo pretendido por el Ayuntamiento de Bielsa, el ICA no tiene naturaleza jurídica de tasa, figura esta en la que si tiene cabida el concepto de contraprestación, sea por la utilización o aprovechamiento especial del dominio público o bien por la prestación de servicios o realización de determinadas actividades.*

*Alude el Ayuntamiento de Bielsa a dos aspectos de la regulación de esta figura tributaria que -según su criterio- inducen a entender que se trata de una tasa, apreciación que no puede sostenerse si se hace un examen más detenido de su régimen jurídico.*

*Estos aspectos que deben ser objeto de aclaración son las siguientes:*

*1. La afectación de la recaudación. El producto de la recaudación del ICA es un recurso económico del Instituto Aragonés del Agua (artículo 40 de la Ley 6/200 1) y es constitutivo de la Hacienda de la Comunidad Autónoma (artículo 19 del Texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón). La regla general en materia de ingresos públicos es que el conjunto de los ingresos de un ente público se destinen a sufragar el conjunto de los gastos de dicho ente, pero*

*este principio general, sin embargo, no es aplicable al ICA por razón de que el artículo 50 de la Ley 6/2001 establece la afectación de estos ingresos a «la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración a que se refiere esta Ley», de modo que no pueden destinarse a fines distintos de los fijados por la ley.*

*La afectación de ingresos públicos de naturaleza impositiva a determinadas finalidades fijadas por la ley no es ajena al Ordenamiento tributario, pudiendo encontrarse otros ejemplos en el Ordenamiento aragonés, en el que existe también para otras figuras, como son los Impuestos medioambientales. Así, el Texto Refundido de la Legislación sobre los impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, establece en su artículo 5, con la rúbrica «afectación de la recaudación», que «los ingresos efectivamente obtenidos por la recaudación de los Impuestos Medioambientales se destinarán, deducidos los costes de gestión y colaboración, a la financiación de medidas preventivas, correctoras o restauradoras del medio ambiente explotado, degradado o lesionado por el efecto negativo derivado de determinadas actividades contaminantes de los recursos naturales y territoriales en la Comunidad Autónoma de Aragón.»*

*En definitiva, el hecho de que la recaudación obtenida en concepto de ICA deba destinarse, por imposición legal, a un fin concreto definido por la ley no convierte a esta figura tributaria en una tasa.*

*2. Las exenciones a determinados usuarios que no se encuentran afectados por la actuación pública de depuración de aguas residuales. El artículo 51.2A) de la Ley 6/2001 (redacción dada por la Ley 13/2005; de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas en materia de Tributos cedidos y Tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón) declara exentos del ICA «los usos de agua que viertan las residuales a una red de alcantarillado de titularidad pública y se realicen en entidades singulares de población cuyas aguas residuales no sean tratadas en una depuradora ni se haya licitado el contrato para la construcción de la instalación», previsión de la que el Ayuntamiento de Bielsa extrae la consecuencia de que, puesto que el ICA no se exige a quien no se ve afectado –al menos, todavía- por una actuación pública de depuración, necesariamente tiene naturaleza jurídica de tasa.*

*Si el Ayuntamiento de Bielsa alcanza esta inexacta conclusión es, probablemente, porque en su alegación invoca un único artículo de la Ley 6/2001 en lugar de hacer un examen más completo de la norma.*

*Para una adecuada comprensión del régimen de aplicación del ICA debe acudirse también a la disposición transitoria primera de la Ley 6/2001, concretamente a su apartado 5 (redacción según Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas), en el que se establece que «se aplicará el canon de saneamiento de las aguas con fecha de 1 de enero de 2004 a los usuarios que no vierten sus aguas residuales a un sistema de saneamiento y depuración de titularidad pública», redacción que sustituyó a la vigente desde 2002, según la cual «para aquellos que viertan sus aguas residuales directamente a cauce público, se aplicará el canon de saneamiento con fecha de 1 de enero de 2002», de donde resulta que usuarios de agua totalmente ajenos a la actuación pública de depuración son sujetos pasivos del ICA.*

*Por otro lado, acudiendo a la redacción inicial de la Ley 6/2001, puede constatarse que su disposición transitoria primera, apartado 3, actualmente derogado, señalaba que «la aprobación de los Planes de Zona de Saneamiento y Depuración determinará obligatoriamente la aplicación provisional del canon en los municipios incluidos en las respectivas zonas y con efectos desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón. En este supuesto la cuantía del canon será la que resulte de dividir por dos el componente fijo y el tipo aplicable de la tarifa vigente en cada momento», regulación esta que constituía una previsión de generalización de la aplicación del impuesto, dado que con los Planes de Zona debía abarcarse todo el territorio de la Comunidad Autónoma, con la consecuencia -ya prevista, pues, en el año 2001- de que el impuesto se exigiese en municipios no dotados de instalaciones de tratamiento de aguas residuales.*

*Finalmente, en las modificaciones introducidas en la Ley 6/2001 a través de la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, se derogó la exención existente en relación con los usuarios radicados en entidades de población en las que no se hubiese licitado el contrato para la construcción de las instalaciones depuración, desapareciendo así -aunque con efectos a partir del 1 de enero de 2014- cualquier posible apariencia de contraprestación en la aplicación del impuesto.*

*En cuanto a las previsiones referentes al municipio de Zaragoza -disposición adicional cuarta de la Ley 6/2001-, su justificación se encuentra en el carácter estratégico de la actuación de depuración en dicha ciudad y en el reconocimiento del esfuerzo inversor realizado en el municipio que se ha traducido en la asunción de los costes de la actuación por los usuarios del servicio, sin ayudas externas. Pero no debe extenderse el ámbito de aplicación de esta más allá de sus propios términos. En efecto, el régimen singular del municipio de Zaragoza se circunscribe a los usuarios de agua conectados a la red municipal de saneamiento y, por ello, servidos por el sistema municipal de depuración de aguas residuales, usuarios que son los únicos en los que concurren las circunstancias que justifican la aplicación de un régimen excepcional en el municipio de Zaragoza, de modo que los restantes usuarios de agua del municipio -por ejemplo, los que vierten las aguas residuales friera de la red municipal de alcantarillado- quedan friera de dicho régimen excepcional y se encuentran sujetos al impuesto conforme al régimen general de éste. Así ha sido reconocido por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en sentencia de 13 de noviembre de 2013, en cuyo fundamento jurídico quinto se señala que «la referencia que la norma lleva a cabo genéricamente a la "situación específica del municipio de Zaragoza" -título de la referida disposición adicional cuarta- y al municipio de Zaragoza y al Ayuntamiento de Zaragoza -en sus distintos apartados-, viene referida al mismo en cuanto se refiere a los núcleos que vierten a una red de alcantarillado municipal, que utilizan depuradoras construidas a tal fin, en las que se concreta el esfuerzo inversor al que se hace referencia en dichas disposiciones, pero no a los contribuyentes que, como sucede con el Zorongo, se encuentran en el municipio de Zaragoza, pero vierte directamente al dominio público hidráulico y no a una red de alcantarillado municipal, quedando por tanto sometido a lo dispuesto en la disposición transitoria primera, apartado 5, que se refiere a los contribuyentes que vierten sus aguas residuales directamente a cauce público.»*

*En definitiva, el examen de la regulación del ICA en su conjunto -no sólo de*

*un artículo aislado de la Ley 6/2001- no avala en modo alguno el argumento del Ayuntamiento de Bielsa de que el ICA tiene naturaleza jurídica de tasa y no de impuesto.*

*2.- Desde su implantación en el año 2002, la aplicación de este impuesto ha sido objeto de varias modificaciones en su regulación, a las que alude el Ayuntamiento de Bielsa, que merecen una exposición objetiva:*

*1. La Ley 12/2004, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas modificó la disposición adicional tercera de la Ley 6/2001 estableciendo que «el canon de saneamiento se aplicará en todos los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón a partir del 1 de julio de 2005», sin perjuicio del régimen especial para el municipio de Zaragoza, si bien se estableció un régimen de exenciones y bonificaciones para los usos de agua cuyos vertidos se recibiesen en una red de alcantarillado de titularidad pública conforme a los siguientes criterios*

*(artículo 51.2 y disposición transitoria primera de la Ley 6/2001):*

*- Entidades de población con menos de 600 habitantes carentes de depuradora en funcionamiento: exención.*

*- Entidades de población con más de 600 habitantes carentes de depuradora en funcionamiento: bonificación del 50%.*

*Conviene insistir en que la exención no se predicaba del municipio o entidad de población en su conjunto sino singularmente de cada uno de los usuarios de agua.*

*2. La Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificó el régimen de exenciones y bonificaciones para los usos de agua cuyos vertidos se recibiesen en una red de alcantarillado de titularidad pública, conforme a los siguientes criterio (artículo 51.2 y disposición transitoria primera de la Ley 6/2001):*

*- Entidades de población que no tuvieran licitado el contrato de obras para la construcción de las instalaciones de depuración: exención.*

*- Entidades de población que tuvieran licitado el contrato de obras para la construcción de las instalaciones de depuración, pero éstas no hubiesen entrado en funcionamiento: bonificación del 50%.*

*Como ya sucedía con la regulación anterior, la exención no se predicaba del municipio o entidad de población en su conjunto sino singularmente de cada uno de los usuarios de agua.*

*Es importante hacer notar que la desaparición de la exención queda vinculada a la licitación del contrato de «construcción de la instalación», que es el ámbito propio de actuación de la Comunidad Autónoma, sea por la declaración de la actuación como de interés de la Comunidad Autónoma o por el Convenio de Colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente referido a la ejecución de actuaciones del Plan Nacional de Calidad de las Aguas.*

*3. La Ley 6/2012, de 21 de junio, de modificación de la Ley 6/2001, introdujo una disposición adicional undécima en la que preveía la aplicación de la exención del artículo 51.2.d) de la Ley 6/2001 a usuarios de agua en entidades de*

*población para las que se hubiese licitado el contrato de construcción de la depuradora, siempre que concurriesen determinadas circunstancias con incidencia relevante en la ejecución de los contratos de construcción de las instalaciones (resolución del contrato o su modificación cuando, en relación con alguna entidad de población, implicase su exclusión o la postergación de la ejecución).*

*4. La Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, como ya se ha indicado, al derogar la exención existente en relación con los usuarios radicados en entidades de población en las que no se hubiese licitado el contrato para la construcción de las instalaciones de depuración dispuso la obligación del pago del impuesto en todos los municipios con efectos del 1 de enero de 2014, si bien para los sujetos pasivos radicados en entidades de población carentes de depuradora en funcionamiento se han establecido nuevas bonificaciones a través de la Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*3.- En el Boletín Oficial de Aragón nº 221, de 30 de diciembre de 2008, se publicó un anuncio por el que se convocó la licitación de un contrato de concesión de obra pública para la redacción de proyectos, construcción y explotación de las infraestructuras de depuración de aguas residuales en el Pirineo: zona P3 ríos Cinca y Ara, en la que figuraba incluida la instalación correspondiente a Bielsa.*

*En aplicación del artículo 51.2.d) de la Ley 6/2001, en la redacción vigente en ese momento, la existencia de licitación del contrato cuyo objeto es la construcción de las instalaciones de depuración en la mencionada entidad de población determinaba la extinción de la exención aplicable hasta esa fecha a los usos de agua que vertiesen las aguas residuales a la red municipal de alcantarillado, y el consiguiente nacimiento para el Ayuntamiento -o sujeto que actuase como entidad suministradora de agua- de la obligación de facturar el canon de saneamiento a sus abonados (artículo 59.1 de la Ley 6/2001), facturación que debía hacerse con aplicación de la bonificación del 50% de la cuota tributaria establecida en la disposición transitoria primera, apartado 2, de la Ley 6/2001, hasta el momento en que la depuradora entrase en funcionamiento.*

*La Ley 6/2001 atribuye a las entidades suministradoras de agua la condición de sujeto pasivo en sustitución del contribuyente (artículo 53.2 de la Ley 6/2001) y les impone la obligación de repercutir el impuesto a los usuarios de agua a quienes presta el servicio de suministro (artículo 59.1 de la Ley 6/2001), repercusión que debe hacerse en las condiciones establecidas en la propia Ley 6/2001 y, con mayor detalle, en el Reglamento regulador del Canon de Saneamiento (especialmente artículos 21 y siguientes), de lo que resulta que en caso de que la entidad suministradora, con incumplimiento de la normativa vigente, no repercuta el impuesto a sus abonados se verá obligada, por su condición de sustituto del contribuyente, a soportar el pago de los importes que debió facturar a los usuarios de agua.*

*De acuerdo con ello, con fecha de 15 de mayo de 2012 se dispuso la incoación de un procedimiento de comprobación limitada al Ayuntamiento de Bielsa con el siguiente objeto: «comprobación, referida a los ejercicios 2009, 2010 y 2011, de las funciones de facturar y percibir el canon de saneamiento de los usuarios del servicio de suministro de agua, así como de la obligación de declarar e ingresar al Instituto Aragonés del Agua el producto recaudado por dicho concepto». El*

*procedimiento concluyó mediante resolución de la Dirección del Instituto Aragonés del Agua de fecha 24 de agosto de 2012, en la que se practicó la liquidación provisional de la deuda de dicha entidad suministradora por razón de no haber repercutido el impuesto a los usuarios de agua.*

*Interpuesto recurso de reposición, fue desestimado mediante resolución de la Dirección del Instituto Aragonés del Agua de fecha 18 de enero de 2013, contra la que se interpuso reclamación económico-administrativa ante la Junta de Reclamaciones Económico-Administrativas, cuya resolución no consta actualmente en este Instituto.*

*La liquidación practicada por el Instituto Aragonés del Agua no ha sido objeto de suspensión, puesto que no hubo solicitud del interesado en tal sentido en la interposición del recurso de reposición y, posteriormente, formalizada la solicitud ante la Junta de Reclamaciones Económico-Administrativas, ésta la inadmitió mediante acuerdo de 21 de enero de 2014.*

*Consecuentemente, existe una liquidación tributaria no suspendida, lo que obliga a practicar las actuaciones necesarias para el cobro de la deuda, en el mero de las cuales se inserta el hecho de que el Gobierno de Aragón haya compensado parcialmente la deuda del Ayuntamiento de Bielsa con cantidades correspondientes al Fondo Local.*

*La actuación descrita que se ha seguido con el Ayuntamiento de Bielsa no constituye una excepción, como parece querer significar dicho Ayuntamiento al señalar que «a otros ayuntamientos en la misma situación no se les ha notificado ninguna liquidación, ni se les ha compensado, en su caso, dicha deuda por la Administración. Autonómica». Muy al contrario, la tramitación de expedientes de comprobación limitada constituye una actuación ordinaria en el Instituto Aragonés del Agua, como pone de manifiesto el hecho de que en el mismo año en que se inició el expediente referido al Ayuntamiento de Bielsa -ejercicio 2012- se incoaron un total de 62 expedientes de esta naturaleza a entidades suministradoras de agua”.*

**CUARTO.-** El Boletín Oficial de la Provincia de Huesca de fecha 17/07/13 publicó una notificación colectiva de liquidaciones y anuncio de cobranza del Ayuntamiento de Bielsa por dos conceptos, tal como sigue:

*“Aprobados definitivamente por Decreto de esta Alcaldía con fecha de 28 de junio de 2013, los padrones y listas cobratorias de la tasa por suministro de agua, y recaudación del canon de saneamiento, referidos del primer semestre de 2013, a efectos tanto de su notificación colectiva (en los términos que se deducen del artículo 102.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria), como de la sumisión de los mismos a trámite de información pública; por medio del presente anuncio, se exponen al público en el tablón municipal de edictos, por el plazo de quince días hábiles, a fin de que quienes se estimen interesados puedan formular cuantas observaciones, alegaciones o reclamaciones, por convenientes, tengan.*

*Contra el acto de aprobación de los citados padrones y/o las liquidaciones contenidas en los mismos podrá interponerse recurso previo de reposición ante la Alcaldía Presidencia en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a de finalización del término de exposición pública, de acuerdo con cuanto establece el artículo 14 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.*

*De conformidad con lo establecido en el artículo 62.3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y en el artículo 24 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, se pone en conocimiento de los contribuyentes que se procederá al cobro en período voluntario del canon de saneamiento y Tasa de agua, 1º semestre/2013, en:*

*Localidad: Bielsa*

*Oficina de Recaudación: Secretaría del Ayuntamiento*

*Plazo de Ingreso: desde el 1 de agosto al 30 de septiembre, en periodo voluntario, para los recibos no domiciliados.*

*Los recibos domiciliados de la tasa de agua se girarán por banco entre el 20 y el 25 de julio.*

*Los contribuyentes que no tengan domiciliado su pago podrán pagar el canon y la tasa en la oficina de recaudación de Secretaría, Plaza mayor, 1, de Bielsa, en horario de Lunes a viernes, de 10 a 14 horas”.*

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **Primera.- Sobre la naturaleza jurídica del canon de saneamiento o impuesto sobre contaminación de las aguas (I.C.A.).**

La primera cuestión que plantea por Ayuntamiento de Bielsa es la conceptualización del canon de saneamiento como una tasa aplicable únicamente en los municipios donde se haya puesto en servicio una estación depuradora de aguas residuales.

La naturaleza de impuesto del canon no ofrece ninguna duda. Junto a la pormenorizada explicación contenida en el informe del Instituto Aragonés del Agua, la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, desde su primera redacción, define en su artículo 50 el canon de saneamiento como “*un impuesto de finalidad ecológica que tiene la naturaleza de recurso tributario de la Comunidad Autónoma, cuyo producto se afectará a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración a que se refiere esta Ley*”. La modificación operada sobre esta norma por el artículo 24 de la Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, respecto del canon únicamente se refiere a su denominación, que a partir de la misma ostentará el nombre de “*Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas*”, sin cambiar su naturaleza jurídico-tributaria ni su finalidad medioambiental. En coherencia con este criterio nominalista, la Ley 2/2014 introduce una nueva disposición adicional duodécima en la Ley 6/2001, que lleva por título “*Cambio de denominación del Canon de Saneamiento por Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas*” y la siguiente redacción: “*Todas las menciones al Canon de Saneamiento contenidas en la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, o en cualquier otra disposición, se entenderán hechas al Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas.*”

El cambio en la denominación, según detalla su exposición de motivos,

*“persigue, por una parte, acentuar la correspondencia entre el nombre que identifica a este impuesto y el objeto y los elementos esenciales del mismo, y, por otra parte, poner de manifiesto con mayor nitidez que la naturaleza jurídica de este tributo es la de un impuesto, evitando una confusión cada vez más extendida que ha llevado con frecuencia a interpretar erróneamente que se trata de una tasa. Se ha considerado que el momento presente resulta oportuno para este cambio de denominación porque, a partir del 1 de enero de 2014, se extenderá la exigencia del pago del impuesto a los usuarios de agua de todos los municipios aragoneses como consecuencia de la modificación del régimen de exenciones y bonificaciones del impuesto que se operó en la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón”.*

La Ley reguladora de este impuesto establecía en su articulado y en sus disposiciones adicionales y transitorias un cuadro de exenciones, bonificaciones y demoras en su aplicación atendiendo a diversos criterios. El sucesivo cambio en las condiciones de aplicación en los diversos municipios (han operado modificaciones en el mismo las Leyes de Cortes de Aragón 26/2003, 13/2005, 6/2012, 10/2012 y 2/2014) ha creado un régimen complejo al que ha puesto punto final la última Ley de medidas fiscales y administrativas, cuyo artículo 51.bis establece claramente las exenciones (determinados usos del agua que hagan las entidades públicas, regadío agrícola, actividades ganaderas y perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción) y las bonificaciones, que serán aplicables en entidades de población que no dispongan de instalaciones de tratamiento en funcionamiento, estableciendo un régimen en todo el territorio de la Comunidad que únicamente diferencia la cantidad bonificada en función de si el núcleo supera o no los 200 habitantes.

### **Segunda.- Sobre la competencia para gestionar la depuradora de Bielsa y otras del área pirenaica.**

Sobre esta cuestión, en el informe que remite el Instituto Aragonés del Agua se explica que, para poder ejecutar obras referidas al Ciclo Integral del Agua, es necesaria la firma de convenios de colaboración entre la Administración Autonómica y los respectivos Ayuntamientos mediante los que estos deleguen sus competencias en materia de depuración de aguas y saneamiento a la Comunidad Autónoma; ello en la medida en que, de acuerdo con lo establecido en la normativa de régimen local, la depuración es competencia municipal.

Se añade en el mismo informe que:

*"En cuanto a la explotación del servicio de titularidad municipal, nunca se ha planteado la viabilidad de asumirlo para una Entidad Local para la cual no haya sido firmado el correspondiente Convenio."*

Y como colofón, desde la Administración Autonómica se indica que: *“De modo que, en caso de que en alguna de las cuatro zonas licitadas y adjudicadas del municipio no lo firme, corresponde a la Administración autónoma la responsabilidad de efectuar los trámites necesarios para intentar, o bien llegara un acuerdo con el ayuntamiento interesado, o bien modificar el instrumento de planeamiento y el contrato correspondiente”.*

Esta interpretación es favorable a la reivindicación del Ayuntamiento en el

sentido de que, dado que no se ha firmado el correspondiente convenio de delegación, se mantiene la competencia municipal en cuanto a la explotación de los servicios de depuración, por lo que la Comunidad Autónoma no puede, sin previo acuerdo, interferir en la misma en cuanto a la gestión y explotación de las depuradoras en cuestión.

Con ello no se hace sino aplicar lo dispuesto en los arts. 7.1.c) y d), 8.1.b) y 27 de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación del Aragón en Aragón, cuyo tenor es el siguiente:

*“Artículo 7. Competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma*

*1. Es competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración:*

*...*

*c) La aprobación de los programas y proyectos de obras de abastecimiento, saneamiento y depuración que se vayan a ejecutar por la Comunidad Autónoma, bien en el marco de las actuaciones declaradas del interés de la Comunidad Autónoma de Aragón, bien como actuaciones realizadas mediante la colaboración de las distintas Administraciones y en las que, por la vía convencional, la Administración de la Comunidad Autónoma haya asumido las obligaciones de ejecución o, en su caso, de financiación.*

*d) La elaboración de las normas de gestión y explotación de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración y de los criterios de coordinación de las competencias en la materia de las entidades locales, todo ello tanto en el ámbito de la organización general de los servicios como a efectos del establecimiento de instrucciones concretas.*

*...*

*f) La explotación de los servicios de abastecimiento y depuración en los supuestos a que hace referencia el artículo 27 de esta Ley.*

*...”*

*“Artículo 8. Competencias de las entidades locales*

*1. Es competencia de las entidades locales en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración:*

*...*

*b) La explotación de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración por sí o de la forma indicada en el apartado segundo, salvo en los supuestos a que hace referencia el artículo 27 de la ley.*

*...”*

*“Artículo 27 Gestión de los servicios*

*1. Las condiciones en que deben prestarse los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración se determinarán reglamentariamente.*

*2. La Administración de la Comunidad Autónoma velará por que los entes que gestionen los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración dispongan de los medios personales y materiales suficientes para garantizar la continuidad y calidad del servicio y la protección del medio ambiente.*

3. Con el fin de garantizar la prestación efectiva y regular de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración, se fomentará la asunción de su gestión por la Administración comarcal en las leyes de creación de las comarcas o, posteriormente, mediante los correspondientes convenios interadministrativos. Alternativamente o en ausencia de la estructura comarcal, podrán crearse mancomunidades municipales de servicios en los términos establecidos en la legislación de régimen local, o consorcios, en los que podrá participar la Administración de la Comunidad Autónoma.

4. La Administración de la Comunidad Autónoma asumirá la explotación de las instalaciones de abastecimiento y depuración en los casos en que no resulte posible a su juicio la aplicación de las técnicas anteriormente indicadas. A estos efectos y cuando ello sea preciso, los municipios delegarán el ejercicio de sus competencias en la Administración de la Comunidad Autónoma o, en su caso, ésta se subrogará en ellas conforme a los criterios establecidos en la legislación aplicable. (El subrayado es nuestro).

Por otra parte, el hecho de que las obras cuestionadas fueran declaradas de interés general en virtud de lo dispuesto en el art. 36.5 de la Ley 10/2001, de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional, que disponía que: “Todas y cada una de las obras incluidas en el anexo II – entre las que se encontraban la “Depuración de los núcleos pirenaicos”- se declaran de interés general con los efectos previstos en el artículo 44.2 y 119 de la Ley de Aguas y 10 de la Ley de Expropiación Forzosa respecto de la utilidad pública implícita en los planes de obras del Estado”, en nada ha afectado a la distribución de competencias que sobre explotación del servicio de depuración resultan de la legislación tanto estatal como autonómica.

Y ello por lo siguiente:

La declaración de interés general de una obra hidráulica conlleva que las funciones de construcción y explotación de las mismas sean competencia de la Administración General del Estado, sin perjuicio de que estas puedan delegarse, previo convenio, en las Comunidades Autónomas. Así resulta del art. 124.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

En este caso, en fecha 8 de abril de 2008 se firmó el *Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Aragón, por el que se fija el esquema general de coordinación y financiación para la ejecución de actuaciones en el Comunidad Autónoma del Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y depuración 2008-2015 y del ciclo integral del agua.* (BOE nº 260, de 28 de octubre de 2008).

En la Cláusula Tercera del Convenio se fijaron los compromisos de las partes, debiendo destacarse que en el apartado b), en cuanto a los que adquiriría el Gobierno de Aragón, puede leerse:

*“El Gobierno de Aragón realizará la gestión de la construcción y explotación de las obras listadas en el anexo I –entre las que se encuentra la depuradora de*

*Bielsa-, declaradas de interés general por la Administración General del Estado, que se realizarán bajo la modalidad de concesión de obra pública, siendo responsabilidad de la Comunidad Autónoma de Aragón la financiación, ejecución, gestión y control de la explotación y funcionamiento. Cuando las actuaciones hayan finalizado y hayan entrado en explotación se procederá a su desclasificación como de interés general del Estado”.*

Esto es, aplicándolo a la depuradora objeto de este expediente, cuando su construcción haya concluido, esta obra dejará de tener la condición de “obra hidráulica de interés general del Estado”, y, siendo así, su régimen de mantenimiento y explotación será el ordinario que resulta de aplicar el art. 25.2.l) de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, los arts. 42.2.l) y 44.a) de la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón y los arts. 7, 8 y 27 de la Ley 6/2001, de Ordenación y participación en la Gestión del Agua en Aragón. Normativa de la que resulta, como se ha indicado “*ut supra*”, que la explotación de los servicios de depuración es competencia de los entes locales.

En cualquier caso, recordamos que, en puridad, sobre esta cuestión no existe controversia entre el Instituto Aragonés del Agua y el Ayuntamiento de Bielsa en la medida en que, como desde la propia Administración Autonómica se indica, la competencia de explotación del servicio de depuración no ha sido objeto de delegación por parte del Consistorio de Bielsa –es decir, se reconoce que no es una competencia que la Administración Autonómica ostente de manera directa e inmediata-, y que, en su caso y para su ejercicio, precisa de un acuerdo o convenio con el Ayuntamiento indicado.

### **Tercera.- Sobre la exigencia del impuesto al caso concreto.**

Siendo el objeto de la queja la disconformidad del Ayuntamiento de Bielsa con las liquidaciones tributarias de los ejercicios 2009, 2010 y 2011, se analiza a continuación la razonabilidad de esta reivindicación.

De acuerdo con el informe transcrito en los antecedentes, el fundamento de la exigencia de este tributo radica en la redacción dada al artículo 51.2 y a la D.T. primera de la Ley 6/2001 por la Ley de medidas fiscales 13/2005, que modificó el régimen de exenciones y bonificaciones para “*Los usos del agua que viertan las residuales a una red de alcantarillado de titularidad pública y se realicen en entidades singulares de población cuyas aguas residuales no sean tratadas en una depuradora ni se haya licitado el contrato para la construcción de la instalación*”.

La exigencia del I.C.A. (o canon de saneamiento, hasta la entrada en vigor de la Ley 2/2014) en los municipios donde se haya licitado una depuradora se fundamenta en la nueva redacción dada al artículo 51.2.d de la Ley de ordenación y participación en la gestión del agua por la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios de la Comunidad Autónoma, que declaraba exentos del canon “*d) Los usos de agua que viertan las residuales a una red de alcantarillado de titularidad pública y se realicen en entidades singulares de población cuyas aguas residuales no sean tratadas en una depuradora ni se haya licitado el contrato para la construcción de la instalación*”. Este criterio de la licitación de la obra viene a sustituir al existente con

anterioridad, que establecía la exención para *“d) Los usos de agua que se realicen en las entidades enumeradas en el Anejo n.º 6 del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración de 2001, que tengan una población inferior a los seiscientos habitantes de derecho y no sirvan sus aguas residuales a una depuradora en funcionamiento, cuando las aguas residuales generadas se viertan a una red de alcantarillado de titularidad pública. La relación de las entidades que cumplan los anteriores requisitos será publicada en el “Boletín Oficial de Aragón” mediante Orden del Departamento competente en materia de medio ambiente”*.

Es difícil justificar estas variaciones en la entrada en vigor de un impuesto que, de acuerdo con su naturaleza jurídica, debe ser aplicado a todas las situaciones donde se produzca su hecho imponible: la producción de aguas residuales.

Y si bien la puesta en marcha de un servicio público pudiera justificar de algún modo el levantamiento de una exención del pago de un impuesto, en una incorrecta analogía con la tasa, el criterio de licitación de la instalación que prestará en el futuro ese servicio resulta ajeno al criterio del servicio efectivo, sin que se haya explicado esta imposición: el Preámbulo de la Ley 13/2005, donde se introduce la modificación, únicamente manifiesta *“En ambos casos se trata de simplificar el régimen vigente, vinculando ambos beneficios fiscales únicamente a la situación de disponer o carecer de estación depuradora de aguas residuales, con distinción entre depuradoras en funcionamiento y depuradoras respecto de las que se hayan iniciado las actuaciones administrativas preparatorias para la contratación de su construcción”*. A diferencia de la puesta en servicio de una instalación, hecho comprobable, la licitación es el inicio de un procedimiento administrativo que, de momento, no repercute ningún efecto sobre el ciudadano, al que resulta difícil explicar que ese lejano acto administrativo suponga el fin de la exención al pago de un impuesto cuya aplicación al caso concreto estaba suspendida.

Debe advertirse que en materia tributaria y fiscal es conveniente seguir los principios y criterios establecidos con carácter general, al afectar a la seguridad jurídica y a los principios de igualdad y capacidad impositiva la proliferación de exenciones, bonificaciones o criterios de aplicación no debidamente justificados.

Hemos visto hasta aquí que el canon de saneamiento es, desde su origen, un impuesto de exigencia general, cuya aplicación ha venido determinada por circunstancias modificadas en diversas ocasiones, que la construcción de las instalaciones de saneamiento declaradas de interés general corresponde a la Comunidad Autónoma, por delegación del Estado, y que el criterio de la licitación de la construcción de la planta de depuración, aunque de discutible fundamento y explicación, tiene sustento legal por haberse introducido en un instrumento normativo de este rango, respetando el principio de reserva de ley.

Sin embargo, el caso concreto objeto de queja suscita diversas dudas sobre la exigencia del impuesto en el área pirenaica denominada P3, por las razones que se exponen a continuación.

La licitación del *“Contrato de concesión de obra pública para la redacción de proyectos, construcción y explotación de las infraestructuras necesarias para la depuración de aguas residuales en la zona P3 del Pirineo, ríos Ara y Cinca”*, se publicó en el B.O.A. de 30/12/08, comprendiendo 96 núcleos de población, algunos prácticamente deshabitados; la fecha límite de presentación de propuestas era el

día 23/02/09, el plazo que el licitador estaba obligado a mantener su oferta era de 6 meses y el plazo parcial de redacción de proyecto y ejecución de obra de 24 meses. Tras ello, una resolución del Presidente del Instituto Aragonés del Agua de 26/10/09 declara desierto el contrato y, tras tramitarse un procedimiento negociado sin publicidad, se adjudicó con fecha 03/05/10 a una U.T.E. por importe de 80.427.000 €, según consta en el *Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón 2010* emitido por la Cámara de Cuentas. Sobre este contrato, nuestro órgano fiscalizador apunta lo siguiente:

*“La tramitación de este contrato de concesión de obra pública consta de dos fases diferenciadas. La primera, iniciada en 2008, en la que se tramita el expediente por procedimiento abierto, llegando hasta la adjudicación provisional.*

*En esta fase, el adjudicatario provisional presentó el desistimiento de su oferta, justificándolo en que se le había adjudicado provisionalmente otro contrato de iguales características en otra zona concesional y carecía de medios técnicos y humanos para la correcta ejecución de los dos contratos. El Presidente del Instituto Aragonés del Agua resuelve favorablemente, aceptando la petición del adjudicatario provisional de retirar su oferta del procedimiento de adjudicación, entendiendo la solicitud como una renuncia a la expectativa de derecho que la adjudicación provisional le ha provocado, lo que equivale a una retirada de su oferta con carácter previo al perfeccionamiento del contrato mediante su adjudicación definitiva” y declara desierto el procedimiento al no haber otros licitadores, ya que los demás habían sido excluidos anteriormente por diversos motivos.*

*En cuanto a la segunda fase, con fecha 1/12/2009, el Presidente del Instituto Aragonés del Agua resuelve el inicio de un procedimiento de adjudicación negociado sin publicidad del contrato de concesión de obra pública de las infraestructuras necesarias para la depuración de aguas residuales en el Pirineo: zona P-3, objeto de esta fiscalización. En el fundamento Jurídico II de la Resolución, para motivar el procedimiento de adjudicación elegido, se reproduce, literalmente, el artículo 154 c) de la LCSP que establece que los contratos que celebren las Administraciones Publicas podrán adjudicarse mediante procedimiento negociado “cuando, tras haberse seguido un procedimiento abierto o restringido, no se haya presentado ninguna oferta o candidatura, o las ofertas no sean adecuadas, siempre que las condiciones iniciales del contrato no se modifiquen sustancialmente. Tratándose de contratos sujetos a regulación armonizada, se remitirá un informe a la Comisión de las Comunidades Europeas, si esta así lo solicita”.*

*El procedimiento negociado está regulado en la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios y en la LCSP como un procedimiento excepcional, en la medida que limita las posibilidades de los candidatos de participar en la adjudicación de un contrato. Como procedimiento de excepción no son posibles interpretaciones “amplias” de los supuestos de hecho que permiten su utilización. La Sentencia del TJCE de 14 de septiembre de 2004, que condena a la República Italiana por la utilización indebida del procedimiento negociado, advierte que los supuestos que amparan la utilización de este procedimiento deben ser interpretados restrictivamente y que la carga de la prueba de que existen realmente las circunstancias excepcionales que justifican la excepción incumbe a quien quiera beneficiarse de ella. En el contrato fiscalizado no se ha seguido ese criterio*

*restrictivo, pues las circunstancias legales objetivas previstas en el art. 154 c) de la LCSP solo se cumplen formalmente, pues en el procedimiento abierto hubo una oferta adecuada, hasta el punto que el órgano de contratación llegó a adjudicar provisionalmente el contrato al empresario que la presentó. Por tanto, el órgano de contratación utiliza incorrectamente el art. 154. c) de la LCSP, sin considerar el carácter excepcional del procedimiento. La existencia de una adjudicación provisional, aunque posteriormente se aceptase la renuncia del adjudicatario, elimina el presupuesto del apartado c) del art.154 da la LCSP. Una aplicación simplemente formalista del precepto resulta incompatible con el carácter excepcional de este procedimiento para adjudicar un contrato cuyo presupuesto de licitación asciende a 88.755 miles de euros mediante procedimiento negociado sin publicidad, que está regulado en la normativa sobre contratos públicos con menores garantías que el procedimiento abierto para la aplicación de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia, y de no discriminación e igualdad entre los licitadores.*

*Del análisis del contrato adjudicado en el ejercicio 2010 se puede concluir lo siguiente:*

*Expediente de contratación.*

*La ponderación en el Pliego del criterio precio (precio ponderado por metro cúbico) es de un 25%. La Cámara de Cuentas la considera reducida dada la relevancia cuantitativa del contrato. La Comisión de Expertos para el estudio y diagnóstico de la situación de la contratación pública de 2004 recomendaba, en función de la importancia del factor precio como criterio de adjudicación, fijando una horquilla entre el 45% y el 30% para este criterio.*

*Procedimiento de adjudicación.*

*Constan en el expediente las invitaciones a 18 empresas para presentar ofertas en el procedimiento.*

*Sin embargo, no hay constancia documental en el expediente de la negociación llevada a cabo con las empresas invitadas a participar. Solo constan las valoraciones técnicas y económicas realizadas por la Mesa de Contratación de acuerdo con los criterios de adjudicación fijados en los Pliegos.*

*En el expediente no consta certificación negativa acreditativa de no haberse presentado recurso especial en materia de contratación, regulado en el art 37 de la LCSP”.*

*Dado que en el momento actual, transcurridos más de cinco años desde la fecha de presentación de ofertas, todavía no se ha iniciado ninguna de las obras, se plantean las siguientes cuestiones sobre la aplicación del impuesto:*

*1ª.- Desajuste del objeto de la licitación respecto a la previsión legal para el levantamiento de la exención tributaria: como se ha indicado, el criterio de la licitación para determinar el comienzo de la aplicación del impuesto a los usos de agua en entidades singulares de población se introdujo por la Ley 13/2005, que lo establece para aquellas donde “se haya licitado el contrato para la construcción de la instalación”, con lo que su exacción la determina el inicio de los trámites conducentes a la adjudicación de un contrato de obra pública. Este criterio supone una anticipación al que ya fijó la redacción inicial de la disposición transitoria primera*

de la Ley 6/2001 cuando señalaba: “4. *En cualquier caso, la orden de entrada en servicio de las instalaciones de depuración de competencia de la Comunidad Autónoma determinará la aplicación definitiva del canon de saneamiento en relación a los municipios que envíen sus aguas a dichas instalaciones para su tratamiento*”. El contrato licitado por el Instituto Aragonés del Agua tiene por objeto la depuración de aguas residuales en la zona P3, pero es un “*contrato de concesión de obra pública para la redacción de proyectos, construcción y explotación de las infraestructuras*”, actuaciones necesarias a tal fin, pero anticipa más allá de tenor literal de la ley el inicio de la exacción del I.C.A.: mientras esta se refiere al contrato para la construcción, el primer resultado de la licitación realizada será la redacción del proyecto técnico de la obra, paso previo a la construcción. Debe recordarse a este respecto que el artículo 14 de la *Ley General Tributaria* es taxativo cuando reconduce a sus propios términos las normas descriptivas de un tributo, al disponer: “*No se admitirá la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible, de las exenciones y demás beneficios o incentivos fiscales*”.

2ª.- A diferencia de otros criterios utilizados en distintos periodos para determinar la incorporación de entidades de población al régimen de aplicación del canon, que atienden a hechos objetivos que se agotan en sí mismos (fecha cierta para todo Aragón, convenio de los municipios con el Instituto, aprobación de planes de zona, orden de entrada en servicio de la depuradora, etc.), el de la licitación del contrato para la construcción de las instalaciones puede ser justificable si se observa un proceso “normal”, entendiendo como tal el que cumple los trámites previstos en la normativa contractual: a la licitación siga la adjudicación y a esta la firma del contrato, el replanteo de las obras, su realización, entrega y puesta en funcionamiento de la planta, prestando el servicio para el que ha sido concebida; tomando en cuenta la licitación, como antes se ha indicado, se anticipa el levantamiento de la exacción tributaria sustituyendo a la orden de entrada en servicio, criterio establecido desde su entrada en vigor por la Ley 6/2001.

En el presente caso, como se ha indicado anteriormente, la licitación del contrato de concesión de obra pública se publicó en diciembre de 2008, y en octubre de 2009 se declaró desierto, procediéndose a su adjudicación por procedimiento negociado sin publicidad, actuación declarada incorrecta por la Cámara de Cuentas de Aragón en su informe de fiscalización del ejercicio 2010. Una vez adjudicado el contrato y determinada la U.T.E. adjudicataria, no se ha ejecutado obra alguna, incumplándose, entre otros, el plazo parcial de redacción de proyecto y ejecución de obra de 24 meses que venía consignado en el anuncio de licitación.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 269 de la Ley de Contratos del Sector Público, son causas de resolución del contrato de concesión de obras públicas, entre otras, “f) *La demora superior a seis meses por parte del órgano de contratación en la entrega al concesionario de la contraprestación, de los terrenos o de los medios auxiliares a que se obligó según el contrato*” y “j) *El abandono, la renuncia unilateral, así como el incumplimiento por el concesionario de sus obligaciones contractuales esenciales*”. Sin entrar a valorar si es imputable a la Administración o al concesionario la paralización de este contrato, lo cierto es que no se han cumplido sus previsiones y que alguna medida legal deberá adoptarse.

Respecto de la aplicación del I.C.A. en esta situación, entendemos que la mera licitación de una obra que no se ha seguido de un procedimiento de ejecución

y puesta en servicio de la instalación contradice el sistema general de la Ley y supone un elemento de desigualdad hacia los usuarios de agua afectados, que ven desaparecer la exención de la que disfrutaban sin que la situación ambiental de su entorno haya experimentado ninguna mejora. La injusticia de este estado de cosas fue advertida por la Ley 6/2012, que la pretende corregir mediante una nueva disposición adicional undécima relativa a la aplicación de la exención del artículo 51.2.d, en los siguientes términos:

*“Será de aplicación la exención establecida en el artículo 51.2.d) de la presente Ley en las entidades singulares de población incluidas en el objeto de un contrato para la construcción de una estación depuradora de aguas residuales en los siguientes supuestos:*

*a) Cuando, previamente a la entrada en funcionamiento de la instalación, la Administración acuerde la resolución del contrato, durante el período comprendido entre la fecha del acuerdo de resolución y la de la nueva licitación.*

*b) Cuando, previa modificación del contrato acordada antes de la entrada en funcionamiento de la instalación, las entidades sean excluidas de la actuación objeto del mismo, durante el período comprendido entre la fecha del acuerdo de modificación del contrato y la de la nueva licitación.*

*c) Cuando, previa modificación del contrato, la construcción de las instalaciones quede diferida en el tiempo, durante el período comprendido entre la fecha del acuerdo de modificación del contrato y la fecha de inicio de las obras.*

*Se dará publicidad a la aplicación de la exención en los supuestos anteriores a través del Boletín Oficial de Aragón”.*

Más adelante, la Ley 10/2012 elimina ya los beneficios fiscales con la pretensión de que todos los usuarios de agua paguen el canon de saneamiento a partir del 1 de enero de 2014, lo que se hará conforme al criterio general del vigente artículo 51.bis de la Ley 6/2001, al que anteriormente se ha hecho mención.

Por todo ello, no consideramos justificado que se cobre el Impuesto sobre Contaminación de las Aguas a los municipios del área P3 por el hecho formal de una licitación de sus plantas depuradoras que adolece de importantes defectos formales y que, transcurrido sobradamente el plazo previsto para su puesta en funcionamiento, ni siquiera se han iniciado las obras.

#### **Cuarta.- Sobre la situación del municipio de Bielsa relativa al año 2013.**

El Ayuntamiento de Bielsa publicó en el B.O.P. de Huesca de 17/07/13 un edicto para anunciar que por Decreto de Alcaldía de 28/06/13 se habían aprobado los padrones y listas cobratorias de la tasa por suministro de agua y recaudación del canon de saneamiento del primer semestre de 2013; consecuentemente, se exponían al público, se abría un plazo de consultas y formulación de alegaciones y se indicaba el recurso procedente contra este acto, el órgano ante quien había de presentarse y el plazo para ello. Asimismo, señala con detalle el plazo y los lugares para realizar el ingreso.

Pero, contrariamente lo que hubiese sido un desarrollo normal del

procedimiento de recaudación iniciado mediante el aludido Decreto y las normas a las que alude (Ley Reguladora de las Haciendas Locales, Ley General Tributaria y Reglamento General de Recaudación), el informe emitido se refiere al mismo como un *“anuncio de cobranza genérico que no fue atendido por ningún vecino. Por tanto, tampoco se ha recaudado cantidad alguna hasta la fecha por cuenta del I.A.A. que deba satisfacerse a dicho Organismo”*.

Debe recordarse que la recaudación de los tributos no puede dejarse a la voluntad de los contribuyentes. El artículo 6 de la Ley General Tributaria proclama *“El ejercicio de la potestad reglamentaria y los actos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones tienen carácter reglado y son impugnables en vía administrativa y jurisdiccional en los términos establecidos en las Leyes”*, y por ello el inicio del procedimiento debe ser seguido por los actos tendentes a la recaudación, primero en vía voluntaria y, para los que no hayan cumplido con su obligación en este periodo, en vía ejecutiva.

Respecto del I.C.A., la Ley 6/2001 establece las obligaciones que asume la entidad suministradora de agua en sus artículos 52 y siguientes; conforme a ello:

- El impuesto se devengará con el consumo de agua; en el caso de abastecimientos servidos por entidades suministradoras y sometidos al pago de tarifa por suministro de agua, se exigirá al mismo tiempo que las cuotas correspondientes a dicho suministro (artículo 52).

- Las entidades suministradoras son obligadas tributarias en sustitución del contribuyente. Como tales, deberán cumplir con las prestaciones formales y materiales que la presente Ley les impone, quedando exentas de responsabilidad en relación a los importes repercutidos en sus abonados y no satisfechos por éstos (artículo 53).

- Artículo 59: el I.C.A. será facturado y percibido directamente de los usuarios por las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que efectúen un suministro de agua en el área en la que sea de aplicación el canon. El Instituto Aragonés del Agua comprobará e investigará las actividades que se refieran al rendimiento del canon, tales como el consumo de agua, la facturación, el vertido o su percepción, sin perjuicio de las competencias de la Dirección General de Tributos. Las personas o entidades suministradoras deberán declarar e ingresar el importe del canon en la forma y en los plazos que se fijen reglamentariamente. En los supuestos de impago del canon, la gestión, inspección y recaudación por vía de apremio del mismo se efectuará por la Dirección General de Tributos con sujeción a lo dispuesto en la Ley General Tributaria y disposiciones complementarias o concordantes.

- Es infracción tributaria grave, y lleva aparejada una sanción, que las entidades suministradoras no exijan el abono del canon al mismo tiempo y en el mismo soporte que las cuotas correspondientes al suministro de agua (artículo 60).

Conforme a estas normas de inexcusable cumplimiento, el Ayuntamiento de Bielsa deberá recaudar el Impuesto sobre Contaminación de las Aguas conforme a los padrones aprobados por Decreto de Alcaldía de 28/06/13 y entregar el importe de esta recaudación al Instituto Aragonés del Agua.

### **III.- CONCLUSIONES**

De todo lo expuesto, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1ª) El canon de saneamiento -en la actualidad denominado “impuesto sobre la contaminación de las aguas”- tiene naturaleza jurídico-tributaria de impuesto; no es una tasa.

2ª) La competencia sobre la explotación del servicio de la depuradora de Bielsa es municipal, correspondiendo, por tanto, a su Ayuntamiento. Ello sin perjuicio de que la misma pueda ser asumida por la Administración Autonómica en virtud de convenio de delegación de competencias alcanzado en este sentido por las partes o de cualquier otra fórmula apta para ello permitida por la normativa de aplicación.

3ª) En cuanto a las liquidaciones del canon de saneamiento en el municipio de Bielsa, correspondientes a los ejercicios 2009, 2010 y 2011, no se considera justificado su cobro a los municipios del área identificada como “Zona P3, ríos Ara y Cinca” por el hecho formal de la licitación de sus plantas depuradoras en la medida en que esta licitación adolecería de importantes defectos formales. A su vez, ha transcurrido sobradamente el plazo previsto para su puesta en funcionamiento sin que se hayan iniciado las obras. Todo ello justificaría que el municipio se pudiera beneficiar de la exención del tributo durante los ejercicios indicados que, en dicho momento, se recogía en la Ley 6/2001, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón.

4ª) El Ayuntamiento de Bielsa debe recaudar el Impuesto sobre Contaminación de las Aguas conforme a los padrones aprobados por Decreto de Alcaldía de 28/06/13, y entregar el importe de esta recaudación al Instituto Aragonés del Agua. Así resulta de la aplicación de la Ley 6/2001, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, según la redacción vigente para dicho ejercicio tributario.

**Zaragoza, a 16 de mayo de 2014**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**