

Expte.

DI-1503/2018-7

**SRA. ALCALDESA-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE MOLINOS**

**44556 MOLINOS
TERUEL**

I. Antecedentes

Primero.- Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado

En el referido escrito se hacía alusión al recurso de reposición y escrito de queja que habían presentado varios vecinos de la localidad al considerar que el Ayuntamiento de Molinos no podía exigir el pago del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas correspondiente a los años 2014 y 2015 por las razones que se exponen en dichos escritos.

Segundo.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse al Ayuntamiento de Molinos con la finalidad de recabar información sobre las cuestiones planteadas en la queja.

Tercero.- El Ayuntamiento de Molinos, en contestación a nuestra petición de información, remitió el siguiente informe:

“Con fecha 28 de febrero de 2015, el Instituto Aragonés del Agua, nos informa, que por la Ley 13/2014 de 30 de diciembre, de presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio de 2015, establece las tarifas del Impuesto sobre Contaminación de las Aguas, así como la obligación de que el ingreso por la recaudación del canon debe autoliquidarse a través del modelo 887.

Además se informa de que el 10 de junio de 2015, entrará en vigor la nueva Ley 10/2014 de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón previendo que desde el 1 de enero de 2016, la liquidación del impuesto sea asumida directamente por el Instituto Aragonés del Agua.

Este Ayuntamiento, en acuerdo de Pleno de 25.11.2015 aprueba el sometimiento a exposición pública del Padrón del Impuesto sobre contaminación de las Aguas de la Comunidad Autónoma de Aragón correspondiente al año 2014 (se adjunta certificado del acuerdo del Pleno. Documento número 1) y se hace la apertura del periodo voluntario de cobranza, siendo publicado en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial de la Provincia de 14 de diciembre de 2015 (se adjunta copia. Documento número 2).

A pesar de acuerdo del Pleno, no se pasó al cobro el Impuesto sobre Contaminación del Aguas, en el periodo establecido.

Así las cosas, el Instituto Aragonés del Agua, va remitiendo comunicaciones al Ayuntamiento en relación con el cobro del Impuesto y su manera de tramitarlo, así como la forma de hacer los ingresos de las recaudaciones obtenidas por este Impuesto, con fechas 05.11.2015, y 11.12.2015.

El Ayuntamiento no había hecho gestión alguna para el cobro de dicho impuesto, amparándose en que en este municipio, no se cobra sino un mínimo por agua porque no se realiza la lectura de contadores, ya que hay una parte del pueblo que tiene contadores y otras parte, que carece de los mismos y así tampoco ha facilitado al Instituto Aragonés del Agua, datos necesarios para el cobro del Impuesto.

Con fecha 25.04.2018, se vuelve a recibir escrito demandando la información necesaria y recordando la obligación del Ayuntamiento como suministradora de agua de proporcionar al Instituto Aragonés del Agua los datos, informe y antecedentes con trascendencia tributaria referentes a los usuarios de agua y sus consumos, incluyendo los de instalaciones propias, que sean necesarios e imprescindibles para la recaudación del Impuesto sobre contaminación de las aguas. A día de la fecha se constata la inexistencia de ficheros presentados por este ayuntamiento con la información necesaria para la recaudación del ICA, y se nos requiere para que en el plazo de quince días, proceda a suministrar al Instituto Aragonés del Agua, la información necesaria para la recaudación del Impuesto.

Con fecha 25.05.2018, en la página de la Oficina de Gestión del ICA, se procede por parte de este Ayuntamiento, a la carga de ficheros correspondientes a los padrones de agua de este municipio de los años 2016 y 2017. Y a esa fecha no se realiza ninguna otra gestión.

Y con fecha de registro de entrada 11.07.2018 y numero 151 se recibo "Notificación de incoación de expediente de comprobación limitada". En dicha notificación se dice que corresponde al Ayuntamiento de Molinos, por su condición de entidad suministradora de agua, en relación con los años 2014 y 2015, que hemos omitido presentar las declaraciones y autoliquidaciones propiamente establecidas en el artículo 24 del Reglamento regulador del ICA, incumpliendo asimismo la obligación material de ingresar a favor del Instituto Aragonés del Agua la totalidad de los importes que se presuponen percibidos por este Ayuntamiento, en el periodo referido.

Dado que de acuerdo a los artículos 89.3 de la Ley 10/2014 y 4.2 d) del RICA, que atribuyen al Instituto Aragonés del Agua facultades para la comprobación de las actividades referentes al rendimiento del impuesto, cuya articulación concreta puede hacerse a través de la tramitación de un procedimiento de comprobación limitada conforme a los artículos 136 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, la Dirección del Instituto Aragonés del Agua resuelve, iniciar el procedimiento de comprobación limitada, comprobación referida a los años 2014 y 2015, de las funciones de facturar y percibir el impuesto de los usuarios del servicio de suministro de agua, así como la obligación de declarar e ingresar al Instituto Aragonés del Agua el producto recaudado por dicho concepto.

Nos conceden diez días, desde la recepción de la notificación, para que aportemos información sobre:

Importe facturado en cada anualidad.

Importe recaudado en cada una de las facturaciones emitidas.

Relación individualizada de las deudas pendientes de ingreso.

Puesto que desde el Ayuntamiento no se había realizado gestión alguna en relación con el cobro del impuesto que se nos reclamaba, y al objeto de ir cumpliendo con el requerimiento de pago efectuado, se pasan al cobro a través de la entidad bancaria Ibercaja con fecha 24 de agosto, la remesa de recibos correspondiente al Impuesto de Contaminación de las Aguas correspondiente al ejercicio de 2014 y objeto de la queja presentada ante esa oficina.

Todavía queda pendiente de pasar al cobro el Impuesto de Contaminación de las Aguas correspondiente al ejercicio de 2015, que próximamente se pasarán los padrones a exposición pública y posterior apertura del periodo voluntario de cobranza.

Desde este Ayuntamiento, creemos que únicamente nos hemos limitado a cumplir con lo estipulado en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre de Aguas y Ríos de Aragón, en la condición de este Ayuntamiento de entidad suministradora de agua en este municipio.

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- La cuestión que se nos plantea en el presente expediente hace referencia al cobro del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas por los vecinos de la localidad de Molinos por orden del Instituto Aragonés del Agua.

Desde esta Institución no se observa que haya irregularidad en la exigencia de pago del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas a los vecinos de Molinos, pues de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Aguas y Ríos de Aragón, artículos 80 y siguientes, son sujetos pasivos del Impuesto y se produce el hecho imponible.

Ahora bien, en la información remitida por el Ayuntamiento de Molinos a esta Institución se expresa que aun cuando hay contadores de agua en una parte de las viviendas de la localidad, en otras no están instalados, y se cobra una tasa de cuantía fija al año por el servicio de suministro de agua potable, con independencia del consumo real del usuario. Ello da lugar a que, igualmente, en el Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas *la base imponible se determinará por el método de estimación objetiva, evaluándose el caudal con la fórmula o fórmulas que se establezcan reglamentariamente, o por el de estimación indirecta.*

La estimación indirecta puede ser más gravosa para el contribuyente, en caso de consumos menores a los estimados, y en estos casos se estaría financiando indirectamente a quien hace un consumo superior al que realmente paga en aplicación de las normas de estimación; y ello supone vulnerar el principio de actuación política y administrativa relativo al uso sostenible del recurso del agua, tal y como establece el artículo 5 de la Ley de Aguas y Ríos de Aragón

Segunda.- El artículo 9.1 de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas dispone, en relación con la recuperación de los costes relacionados con el agua, lo siguiente:

“1. Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga.

Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010:

- que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva,

- una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga.

Al hacerlo, los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.”

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 7 de diciembre de 2016, ha considerado que los Estados miembros para cumplir la obligación de recuperar los costes de los servicios relacionados con el uso del agua disponen de la facultad de adoptar otras políticas de precios del agua que permitan, en particular, recuperar las cargas que soportan los servicios de distribución de agua para poner ésta a disposición de los usuarios, en cantidades suficientes y de calidad adecuada, con independencia del consumo real que hagan de ella; pero también considera el referido Tribunal que la Directiva 2000/60 *“establece que los Estados miembros deben tomar en consideración el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua..., con arreglo, en particular, al principio de que quien contamina paga. Los Estados miembros deben, concretamente, garantizar que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen los recursos hídricos de manera eficiente y, por tanto, contribuyan a la consecución de los objetivos medioambientales establecidos por la Directiva 2000/60”*.

A juicio de esta Institución difícilmente se cumple con lo señalado en el transcrito artículo por el Ayuntamiento de Molinos, pues se cobra a todos por igual con independencia del consumo que realicen, lo que vulnera el principio señalado en el artículo de la Directiva transcrito de que *“quien contamina paga”*.

Tercera.- El artículo 13, apartado e), de la Ley de Aguas y Ríos de Aragón establece como derecho del ciudadano el *“disponer, contando para ello con la adecuada asistencia de la Administración Pública o de la entidad prestadora del servicio público, de contadores homologados y verificados en los términos establecidos en las disposiciones reglamentarias, para la medición de sus consumos de manera objetiva y verificable, en los plazos fijados en esta ley”*.

Asimismo, el artículo 14, apartados d) y h) de la citada Ley de Aguas dispone como obligación de los usuarios:

“d) Contribuir a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluyendo los costes de las infraestructuras hidráulicas, los medioambientales y los relativos a la escasez del recurso, mediante el pago de los cánones y tarifas establecidos legalmente, sin perjuicio de las ayudas o

subvenciones que permitan garantizar el derecho de acceso humano al agua por cuestiones sociales, así como aquellas otras que puedan ser amparadas en criterios medioambientales o de equilibrio territorial por cuestiones socioeconómicas propias de la Comunidad Autónoma.

h) Disponer de contador para la medición objetiva y verificable del consumo de agua, que permita el pago de las exacciones a que se encuentre obligado el usuario de agua atendiendo a su consumo real, tanto si se trata de abastecimientos servidos por entidades suministradoras de agua como si se dispone de captaciones propias, dentro del plazo fijado en la presente ley.

Reglamentariamente, se podrán establecer los procedimientos y condiciones para exonerar a determinados sectores o usuarios de agua de la obligación de disponer de contadores para medición de los consumos, cuando se ajusten a unas características y condiciones de orden técnico, social o económico que así lo justifiquen, y en coherencia con la legislación en materia social o sectorial que sea de aplicación. Todo ello, en su caso, sin perjuicio de las ayudas, bonificaciones, subvenciones o exenciones que puedan otorgarse por las administraciones públicas a los usuarios, según los procedimientos legales que sean de aplicación.”

Regulando la citada Ley de Aguas y Ríos de Aragón, en su disposición transitoria segunda que el plazo para *“la entrada en vigor de la obligatoriedad de disponer de contadores homologados instalados y operativos para la medición de los consumos o utilización de agua, por parte de las entidades suministradoras y los usuarios de agua, según lo previsto en la presente ley, es el 1 de enero de 2017”*.

Dado que reglamentariamente el Gobierno de Aragón no ha aprobado una modulación de la entrada en vigor de la obligación de instalar contadores atendiendo a criterios y circunstancias de interés territorial, económico o social, a partir del día 1 de enero de 2017 el Ayuntamiento de Molinos debió haber instalado los contadores en los lugares en los que presta el servicio de abastecimiento de agua.

Cuarta.- El artículo 3.1 de la Ley General Tributaria establece los principios de la ordenación y aplicación del sistema tributario del siguiente modo:

“La ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad.”

Establece, pues, la Ley General Tributaria el principio de equitativa distribución de la carga tributaria como principio de la ordenación y aplicación del sistema tributario. La Ordenanza reguladora de la tasa por suministro de agua del Ayuntamiento de Molinos, al establecer una cantidad fija al año por vivienda, vulnera el referido principio, pues no distribuye equitativamente el coste del servicio entre los usuarios.

Sobre la equitativa distribución de la carga tributaria considera el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en su Sentencia de 25 de abril de 2005, la siguiente doctrina:

“En dicha sentencia-fundamento de derecho sexto-se decía que a la vista de la normativa vigente y doctrina jurisprudencial elaborada al respecto, cabe afirmar que si bien es cierto que la equivalencia entre el coste de servicio e importe estimado de las tasas por prestación del mismo se refiere a “su conjunto” y no cabe, por lo tanto, en principio exigir esa equivalencia en cada liquidación, igualmente ha de

mantenerse que el reparto del coste que vaya a ser asumido por los ciudadanos es preciso que se realice en función de criterios de racionalidad, ponderación y grado de utilización del servicio. Añadiendo que así viene siendo señalado reiteradamente por los distintos Tribunales citándose al respecto la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 772/2000, 19 de mayo y, en el mismo sentido, la más reciente de la Sala del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 641/2001, de 9 de julio que señalaba que "el límite incondicionado e insalvable que representa la ecuación costes globales del servicio estimación de ingresos por tasa (principio equivalencia), no es el único que opera sobre el margen de discrecionalidad técnico-administrativa de la Corporación ordenadora del tributo de que se trata a la hora de reglar los criterios para cuantificar la base imponible, y si ciertamente puede optar ésta por determinar la cuota por medio de tarifas, (...), no significa que pueda prescindir de adecuar aquellas a la verdadera naturaleza de la tasa, como tributo de carácter retributivo o exigido como contraprestación de la actuación administrativa o servicio prestado, que es lo que la diferencia del impuesto" para concluir que "de todo ello se derivará que el empleo de ciertas cuotas tarifadas, en tanto respondan a esa mayor capacidad económica, no quedan deslegitimadas, pero tal criterio es insuficiente por sí solo, ya que aplicado hasta sus últimas consecuencias se estará infringiendo al liquidarla la propia definición legal del tributo y los principios de generalidad y equitativa distribución de la carga tributaria del artículo 3LGT, ya que como pone de relieve la sentencia últimamente citada la nota de reciprocidad en la contraprestación lo diferencia del impuesto, y el principio de tarifa suficiente busca una cierta proporcionalidad entre el beneficio obtenido y el coste de servicio, que es la que desaparece notablemente en supuestos como el enjuiciado en este proceso, aunque en este supuesto concreto no venga dada esa falta de proporcionalidad tanto por la inexistencia potencial de la prestación (el despliegue de las unidades se produjo), sino por una concreción nimia o de coste mucho más modesto en interés o beneficio del administrado, que hace inequitativa para él la asunción de toda la puesta en funcionamiento del mecanismo de servicio y obliga a su complementaria socialización, so riesgo de trasladar costes con independencia de la provocación de los mismos".

Atendido lo expuesto, se decía en la sentencia de esta Sección antes citada, no puede sino compartirse la apreciación de la sentencia (en referencia a la del Juzgado de instancia) en el sentido de que la fijación de una cantidad linealmente proporcional a la cantidad de obra, que determina una tasa, que asciende prácticamente al 50% del coste total de la obra rompe la relación proporcional que debe haber entre el coste de la actividad y la tasa, añadiendo, en contra de la afirmación de la Administración relativa a que la tarifa en la forma establecida en modo alguno es contraria a la Ley 39/1988, que ni siquiera la invocación del principio de capacidad económica justifica la tasa impugnada, puesto que, se continua diciendo, es posible que en aplicación de dicho principio el reparto de los costes del servicio sea proporcional a tal capacidad, pudiéndose establecer las tarifas de tal modo que para sujetos determinados sea menor la tarifa que el coste individualizado del servicio y otros deban, por el contrario, abonar cuotas superiores al mismo, siempre que, como hemos dicho, en su conjunto, tanto las cuotas de unos como las de otros no rebasen el coste total del servicio; pero cuando se discrimina por razón de capacidad, hay que explicitar claramente los conceptos y motivar la discriminación pues de otra forma, la diferenciación se convierte en arbitraria o irracional, impidiendo el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución, la aceptación de resultados como el aquí producido, resultante de aplicar una cuantía directamente proporcional a

cantidad de obra llevada a cabo, que no encuentra justificación en criterios genéricos de capacidad económica, que es lo establecido legalmente, y que pone de manifiesto la improcedencia de la tarifa fijada, lo que obliga a la anulación de la tasa por disconformidad a derecho de la tarifa que se aplica, terminando con la cita de la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1995, que afirmaba no ser posible aplicar un tipo que conducía a una cuota que supera en más de 80 veces el coste del servicio que en este caso ha prestado la Administración.”

Por tanto, y a juicio de esta Institución, las tarifas aprobadas en la Ordenanza reguladora de la Tasa por la prestación de servicios de suministro de agua para usos domésticos en relación a las viviendas de Molinos, al no respetar el principio de equitativa distribución de la carga tributaria, vulneraría lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley General Tributaria, y es por todos conocido que una Ordenanza tiene carácter reglamentario y no puede contravenir una Ley, pues ello supondría, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.2 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la nulidad de pleno derecho de la norma municipal. Dicho artículo 47.2 establece:

“También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

Por ello, consideramos que la Ordenanza reguladora de la tasa por suministro de agua debería ser modificada en el sentido de exigir el pago de la tasa en función de criterios de racionalidad, ponderación y grado de utilización del servicio, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Aragón antes transcrita.

No hay duda de que habiéndose instalado en parte de las viviendas de Molinos en las que se presta el servicio de abastecimiento de agua un contador que mida el consumo de agua, no tiene impedimento alguno el Ayuntamiento de Molinos en exigir el pago de la tasa por el suministro de agua potable a los domicilios según el consumo realizado en cada vivienda, teniendo, además, los datos del consumo, pues los pone en conocimiento del Instituto Aragonés del Agua para que liquide el Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas.

III.- Resolución

Por todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente acordar la siguiente **Recomendación**:

Para que por los órganos competentes del Ayuntamiento de Molinos se proceda a exigir el pago de la tasa por la prestación del servicio de suministro de agua potable teniendo en cuenta también el consumo efectivo realizado por los usuarios, modificando para ello su Ordenanza reguladora de la Tasa por la prestación de servicios de suministro de agua para usos domésticos, industriales y riego.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Recomendación formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 12 de diciembre de 2018

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

ÁNGEL DOLADO PÉREZ