

Expte.

DI-279/2018-7

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL  
AYUNTAMIENTO DE JACA  
C/ Mayor, 24  
22700 JACA  
HUESCA**

### **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 a lo siguiente:

*“Primero.- Que en el Pleno Municipal del Excmo. Ayuntamiento de Jaca, en sesión celebrada el día 17 de junio de 2013, aprobó definitivamente el Reglamento del Servicio de Abastecimiento de agua a Jaca y el Pleno en sesión celebrada el día 19 de noviembre de 2014 aprobó la modificación del REGLAMENTO DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA DEL AYUNTAMIENTO DE JACA y que en la actualidad es el vigente.*

*Segundo.- Que, en dicho Ayuntamiento, se celebró una reunión informativa, en el mes de noviembre de 2014, para informar sobre la Instalación contadores de agua en Jaca; en ella se destacaron los siguientes aspectos:*

*Que el plazo máximo para instalar los contadores finalizaba el 31 de diciembre de 2016.*

*Que el coste del impuesto de contaminación de las aguas (anteriormente denominado canon de saneamiento) depende del Instituto Aragonés del Agua (DGA) y que esa Tasa podrá estar penalizada si los contadores de agua no están instalados antes del 31 de diciembre de 2014.*

*Que la principal finalidad de la instalación de los contadores de agua es*

*constatar el consumo real de cada vivienda y trasladar ese dato al Instituto Aragonés del Agua para que calculen con datos reales, el importe del impuesto sobre la contaminación de las aguas.*

*Que, con las lecturas de los citados contadores, se conseguirá también conocer el consumo de cada vivienda o unidad y pagar por el consumo a partir del 1 de enero de 2016.*

*Que la instalación de contadores en las viviendas es un asunto particular de cada propietario, si bien en el momento que se tenga información más concreta, la Administración colaborará con los propietarios en la medida de lo posible.*

*Tercero.- Que en cumplimiento de las disposiciones mencionadas este contribuyente tenía instalado su contador individual de agua debidamente precintado por personal de la Corporación municipal antes de finales de 2015.*

*Cuarto.- Que, en el año 2016 abonó al Ayuntamiento, una Tasa de agua (que es común para todos los ciudadanos de Jaca) contemplando que su ahorro en el consumo no servía para nada ya que el Ayuntamiento, no había establecido el tramo variable de la misma (precio por m<sup>3</sup> consumido), actitud con la que primaba el consumo y no el ahorro. Actitud desacorde con lo explicado en la reunión citada en el hecho segundo.*

*Quinto.- En el año 2017, el Ayuntamiento, ha facturado siguiendo idénticos criterios que en 2016; contraviniendo con esa actitud el espíritu y la letra de la vigente legislación aplicable al caso. Actitud desacorde con lo explicado en la reunión citada en el hecho segundo.*

*Sexto.- El Impuesto sobre contaminación de aguas (impuesto autonómico) correspondiente en 2016 y 2017 se ha pagado en función del consumo real de agua [suma de un componente fijo y tipo aplicable (cantidad por metro cúbico consumido)]; con los datos facilitados por ese Ayuntamiento.*

*Séptimo.- Que 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 exige en su artículo 11. 3 c) la implantación de medidas para fomentar un uso eficaz y sostenible del agua.*

*Ello no se logra cobrando igual a un contribuyente que consuma al año 150*

*m 3 que otro que consuma 10 m3 , situación que sucede en el Ayuntamiento de Jaca, ya que cobra una tasa unitaria idéntica para todas las viviendas del municipio.*

*Octavo.- Que la LEY 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón establece:*

*- En su artículo 13:*

*Los usuarios del agua en Aragón tendrán los siguientes derechos:*

*d) Conocer con exactitud los distintos componentes que, influyen en las tarifas y obtener de la Administración Pública o de la entidad prestadora del servicio público información de las demás características y condiciones de la prestación de los servicios de agua, especialmente sobre el estado de funcionamiento de las instalaciones y medios de eficiencia para el ahorro de agua, debiendo ser la información veraz, clara, inequívoca, comprensible y adaptada a todas las personas usuarias del servicio.*

*e) 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.*

*- En su artículo 14:*

*Los usuarios del agua tendrán las siguientes obligaciones:*

*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,...*

*Ambos preceptos establecen el derecho y la obligación a una medición de sus consumos de agua de una manera objetiva y verificable y a pagar las Tasas correspondientes atendiendo a su consumo real. Derecho vulnerado por el Ayto., que no ha aplicado el texto legal en tiempo oportuno, perjudicando con ello los legítimos intereses del reclamante.*

*- En su artículo 32:*

*1. Corresponde a los municipios, sin perjuicio de lo expuesto en la*

*legislación estatal, en el Estatuto de Autonomía y en la normativa autonómica de régimen local, la ordenación y la prestación de los siguientes servicios, en el ciclo integral del agua de uso urbano:*

*f) La aprobación de las tasas o las tarifas que el municipio o la comarca establezca como contraprestación por los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano dentro de su término municipal.....*

*NO se ha informado, aún, a este contribuyente (ni a ningún otro) de los diferentes componentes de la tarifa [cuota fija (o de servicio), cuota variable (o de consumo),...], y tampoco se le ha facturado con arreglo a esos criterios; lo que contraviene tanto este precepto como el que figura en el art. 13 d).*

*Noveno.- El REGLAMENTO DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA DEL AYUNTAMIENTO DE JACA establece*

*En su artículo 26: "Cualquier suministro de agua potable concedido por el Ayuntamiento de Jaca deberá disponer de un contador, propiedad del Ayuntamiento de Jaca, con las características técnicas descritas en el presente reglamento de servicio para la medición de los volúmenes de agua suministrada."*

*En su artículo 28: "se entiende por contador divisionario aquel contador que registra el consumo individual de un usuario que comparte acometida a la red general de distribución con otros usuarios".*

*Preceptos incumplidos por el Ayuntamiento de Jaca, porque el espíritu y la finalidad de estos preceptos no es otra que el facturar por consumo, primando con ello el ahorro de este preciado recurso (agua potable).*

*Décimo.- También se contraviene lo expuesto, por los representantes municipales, en la mencionada reunión en el hecho segundo "Que, con las lecturas de los contadores, se conseguirá también conocer el consumo de cada vivienda o unidad y pagar por el consumo a partir del de enero de 2016".*

*Undécimo.- El principio de autonomía local, consagrado constitucionalmente, garantiza a los municipios la capacidad de intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al ámbito de sus intereses y uno de ellos es el suministro del agua y su gestión integral, tratando siempre de promover la reducción y el control del consumo de agua por los distintos usuarios así como incrementar el*

*ahorro y la eficiencia en el uso de agua.*

*Pero con la vigente política municipal de precios se consigue lo contrario ya que fomenta el consumo irresponsable de la misma porque el coste final es idéntico.*

*Por todo lo expuesto y en base a que, además, hay presumiblemente muchísimas más familias afectadas por esta irregular forma de cobro de esa tasa de agua municipal, SOLICITO*

*1. Que, como solución definitiva a la desatendida demanda de los ciudadanos al respecto se inste, al Ayuntamiento de Jaca, a aplicar una tasa de agua coherente con el consumo real (medido por contador), en la que se premie el ahorro, a partir del presente ejercicio 2018.*

*2. Que, se le inste, igualmente a la corporación municipal a revisar los recibos de aquéllos vecinos que instalaron los contadores con antelación al 01-01-2016 y se les facture en función del consumo real de ellos ya que dispone de las oportunas medidas porque las ha facilitado al Instituto Aragonés del Agua a los efectos del impuesto de contaminación de Aguas ya que, éste, lo ha hecho en 2016 y 2017 en función de ese consumo; procediendo al reintegro de lo cobrado en exceso.*

*3. Que, se dé, asimismo, contestación oficial a esta queja y reclamación.*

*En resumen, reclamo a El Justicia de Aragón que nos defienda de la poca diligencia y la falta de atención de esa institución aragonesa: El Excmo. Ayuntamiento de Jaca con sus ciudadanos, y en particular con mi persona, para que pueda, como es de justicia, ejercer su derecho al pago efectivo de la Tasa de Agua por el consumo efectivo realizado de acuerdo con la medida de su contador y, además, en las mismas condiciones de igualdad que el resto de aragoneses, sin discriminación por razón de residencia (ubicación de la vivienda objeto de esta reclamación).”*

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

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

*Que con fecha 14/03/2018 (RE 2018-E-RC.4858) tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Jaca queja de El Justicia de Aragón (Expediente DI-279/2018-7) en relación a la forma de liquidación de la tasa de abastecimiento de agua municipal, sin tener en cuenta el consumo de cada contribuyente.*

*PRIMERO.- En relación al cobro de la tasa de agua por consumo, el 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, únicamente indica en su artículo 24, punto 2, que "en general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida".*

*Y en su punto 3 sólo añade que "la cuota tributaria consistirá, según disponga la correspondiente ordenanza fiscal, en:*

- a) La cantidad resultante de aplicar una tarifa,*
- b) Una cantidad fija señalada al efecto, o*
- c) La cantidad resultante de la aplicación conjunta de ambos procedimientos"*

*En base a esta habilitación legal, el criterio de política fiscal del Ayuntamiento de Jaca y así recogido en la Ordenanza Fiscal número 16 reguladora de la tasa por la prestación de servicios de suministro de agua para usos domésticos, industriales y de riego, es que la prestación del servicio de abastecimiento de agua en Jaca, no se controle mediante equipo de medición o contador sino mediante permiso de conexión y alta de manera que la tasa no grava por lo tanto el consumo real sino la disponibilidad y la disponibilidad surge de la existencia de la conexión, con independencia por tanto de que se haga uso efectivo o no de ella.*

*SEGUNDO.- En relación a la revisión de los recibos de los contribuyentes*

*desde el ejercicio 2016 y la refacturación de los mismos conforme al consumo real, el artículo 10.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria señala que salvo que se disponga lo contrario, las normas tributarias no tendrán efecto retroactivo y se aplicarán a los tributos sin período impositivo devengados a partir de su entrada en vigor y a los demás tributos cuyo período impositivo se inicie en ese momento", por lo que la petición formulada puede resultar contraria al marco normativo legal vigente.*

## **II.- Consideraciones jurídicas**

**Primera.-** La cuestión que se nos plantea en el presente expediente hace referencia al cobro de la tasa por suministro de agua por el Ayuntamiento de Jaca con independencia del consumo real del usuario. Ello conlleva a pagar una cantidad fija que asciende a 61,26 euros por el consumo doméstico anual de una vivienda, según dispone el artículo 5 de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por la prestación de servicios de suministro de agua para usos domésticos, industriales y riego.

El Ayuntamiento de Jaca aplica lo dispuesto en su Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por suministro, que considera ajustada a Derecho.

**Segunda.-** 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 Jaca, al establecer una cantidad fija al año por vivienda, vulnera el referido principio, ya que debemos tener en cuenta que desde el año 2017 en las viviendas de Jaca ya existe un contador que mide el suministro de agua.

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 Jaca, que es el motivo de queja que ha dado lugar al presente expediente, 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 las vivienda de Jaca un contador que mide el consumo de agua, no tiene impedimento alguno el Ayuntamiento de Jaca 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 Jaca se proceda a exigir el pago de la tasa por la prestación del servicio de suministro de agua potable según 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 comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Zaragoza, a 4 de mayo de 2018**  
**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**ÁNGEL DOLADO PÉREZ**