

Expte.

DI-844/2018-7

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE
DESARROLLO RURAL Y
SOSTENIBILIDAD
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli
50004 Zaragoza
Zaragoza**

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- En el Boletín Oficial de Aragón de 4 de junio de 2018, se publicó la resolución número 2018-01/REP-Z de 25 de mayo de 2018, de la Directora del Instituto Aragonés del Agua (en adelante, el Instituto), por la que se resuelven recursos de reposición contra liquidaciones del Impuesto sobre la contaminación de las aguas practicadas a contribuyentes en el municipio de Zaragoza, BOA de 4 de junio de 2018.

SEGUNDO.- Por esta Institución se acordó iniciar un expediente de oficio sobre la regularidad formal de la precitada resolución de 25 de mayo de 2018, por lo que se acordó solicitar información a la Administración sobre la decisión de acumular en un solo acto la resolución de numerosos recursos de reposición interpuestos contra las correspondientes liquidaciones del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas, así como sobre la idoneidad de sustituir las notificaciones personales por la publicación de la resolución desestimatoria que se ha producido en el Boletín Oficial de Aragón. También se requirió información si con la referida Resolución se daba contestación motivada a todas las cuestiones planteadas en los recursos de reposición presentados contra las liquidaciones del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas notificadas. Y por último, se solicitaba la remisión del Informe de la Dirección General de Servicio Jurídicos mencionado en el Antecedente III de la referida Resolución de 25 de mayo.

TERCERO.- Con fecha de entrada de 19 de julio de 2018 se recibió escrito del Sr. Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón, remitido en contestación a nuestra petición de información, en el que se exponía lo siguiente:

“Por esa institución se ha incoado de oficio el procedimiento DI-844/2018-7 para examinar "la regularidad formal de la Resolución número 2018-01/REP-Z de 25 de mayo de 2018, de la Directora del Instituto Aragonés del Agua, por la que se resuelven recursos de reposición contra liquidaciones del Impuesto sobre la contaminación de las aguas practicadas a contribuyentes en el municipio de

Zaragoza, publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 4 de junio de 2018".

Las cuestiones sobre las que se interesa información son relativas a:

- La decisión de acumular en un solo acto la resolución de numerosos recursos de reposición interpuestos contra las correspondientes liquidaciones del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas (ICA).

- La idoneidad de sustituir las notificaciones personales por la publicación de la resolución desestimatoria que se ha producido en el Boletín Oficial de Aragón.

- El Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos que se menciona en el Antecedente III de la resolución, cuya copia solicita.

- Si la referida Resolución da contestación motivada a todas las cuestiones planteadas en los recursos de reposición.

Remitido la solicitud de informe al Instituto Aragonés del Agua (IAA), como gestor del I.C.A., entidad de Derecho Público adscrita a este departamento, procede informar lo siguiente:

1. Antecedentes.

Con carácter previo, se debe informar que no todos los recursos interpuestos contra los actos de liquidación del impuesto sobre la contaminación de las aguas han sido objeto de acumulación v resolución conjunta. Sólo se ha procedido así cuando el recurso se ajustaba al modelo que determinadas entidades proclives a la impugnación del ICA pusieron a disposición de los ciudadanos, tanto si se trataba del modelo extenso como si era el modelo reducido, puesto que ambos tenían la misma fundamentación, si bien expresada con mayor grado de detalle en el primero de ellos.

Los recursos que impugnan los actos de liquidación y que vienen fundamentados en errores de gestión, referidos a los datos considerados para el cálculo de la deuda tributaria (incorrecta aplicación de los tipos impositivos, errores en las lecturas del agua, no consideración de bonificaciones aplicables,...), se instruyen en procedimientos individuales, examinando las circunstancias de cada uno, resolviendo y notificando individualmente la resolución, con el ofrecimiento de los recursos correspondientes. Actualmente se encuentran en curso actuaciones en relación con 1.330 recibos, que se tramitan individualmente, sin ser objeto de acumulación, por lo que las resoluciones que se adopten serán individuales y su notificación será igualmente practicada de forma individual, de manera que en relación con esos recursos se está actuando del mismo modo que en municipios distintos de Zaragoza, en los cuales las reclamaciones se tramitan, resuelven v notifican individualmente. Se han adoptado, además, 64 acuerdos de devolución-compensación a resultas de rectificaciones de recibos, que han sido objeto de notificación individual.

Incluso se ha detectado que cierto número de contribuyentes han utilizado el modelo de recurso, que está preparado atendiendo a las circunstancias específicas del municipio de Zaragoza, para impugnar liquidaciones practicadas fuera del municipio de Zaragoza, supuestos estos en los que pese a haberse utilizado un recurso tipo no se ha procedido a la acumulación y resolución conjunta de los

mismos, sino que se tramitan y se resolverán de forma individual.

A estos hay que sumar las rectificaciones de errores materiales tramitadas y resueltas de oficio por el Instituto Aragonés del Agua a la vista de los datos remitidos extemporáneamente por el Ayuntamiento de Zaragoza y que también se resuelven y notifican individualmente a los contribuyentes afectados. Estas rectificaciones han afectado, hasta el momento, a 1.350 recibos ya notificados a los contribuyentes, por lo que se procedió a la notificación individual las mismas.

A diferencia de estos, los recursos que se han acumulado y resuelto conjuntamente no se fundamentan en errores de gestión, ni a cuestiones específicas de la liquidación concreta, sino que esencialmente consisten en una oposición a la propia existencia de un impuesto, que este departamento considera cuenta con una sólida regulación en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón y en las correspondientes normas de desarrollo, aprobadas por los órganos competentes y plenamente vigentes, siendo un impuesto que se está recaudando con normalidad en el resto de Aragón, en las sucesivas fases configuradas por su ley reguladora (inicialmente, Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón) desde el año 2002.

Hay entidades que han fomentando que se proceda a recurrir contra la existencia del propio impuesto, como es el caso de la asociación "Red de Agua Pública de Aragón" (RAPA) mediante lo que ellas mismas califican como "Campaña contra el Impuesto de Contaminación de las Aguas". Así, los recursos van dirigidos fundamentalmente contra la configuración legal del tributo y no contra su aplicación, que este departamento considera se está haciendo correctamente y conforme a lo previsto en la Ley y en el Reglamento. Se ha comprobado que muchos recurrentes, parece que sin haber sido informados de una manera completa por las entidades que promueven su interposición, han firmado el modelo probablemente desconociendo el contenido del recurso, e incluso los ha habido que ni siquiera han sido notificados, por lo que no existe acto administrativo previo susceptible de ser recurrido, habiéndose detectado también un buen número de recursos que no corresponden siquiera a contribuyentes del impuesto, o no se ajustan a un domicilio sujeto al mismo.

Como se ha indicado antes una de las entidades que está promoviendo la presentación de recursos es la Asociación Red de Agua Pública de Aragón (RAPA), en el marco de lo que denominan "Campaña contra el Impuesto de Contaminación del Agua", teniendo los recursos de reposición por finalidad "oponerse a este impuesto", a pesar de que la oposición a un impuesto legalmente establecido no es viable hacerlo a través de recursos de reposición, dado que estos están configurados para los actos administrativos individuales de aplicación de los tributos en caso de observarse defectos de gestión en alguno de los aspectos regulados. A través de esta campaña, los promotores han recogido miles de firmas de recursos en lugares como: centros cívicos, mesas en las calles, asociaciones de vecinos, fruterías, bares,..., se acompañan al presente informe algunos documentos que acreditan las circunstancias expuestas de la campaña organizada, ánimo a la ciudadanía a recurrir para oponerse al impuesto, lugares de entrega de modelos y recogida de recursos.

Por la indicada entidad se han recogido firmas de ciudadanos respecto a los

modelos de recursos preparados, incluyendo en ocasiones la petición de datos personales, lo que pudiera haber supuesto que no se hayan cumplido las obligaciones inherentes al tratamiento de datos de carácter personal establecidos en la vigente normativa de protección de datos.

Así pues, los recursos presentados siguiendo los modelos facilitados a parte de la ciudadanía, que son sobre los que se emite este informe, no se refieren a la existencia de deficiencias en la liquidación individual de cada sujeto pasivo sino a la propia existencia del ICA.

En definitiva, la utilización de modelos de recursos en los que el interesado debía limitarse a cumplimentar su datos personales, sumado a la forma de captación de dichos recursos por diversos medios que incluían, por ejemplo, instalación de mesas en la vía pública y recogida de los impresos hasta en pequeños comercios, produce una falta de vinculación entre el recurso presentado y los elementos concretos de cada liquidación individual, y esta circunstancia de que cada recurso sea ajeno a la elementos configuradores de la liquidación que impugna y se centre en la existencia del ICA y en la legislación que da cobertura jurídica a la liquidación, se considera que no solo puede suponer un uso inadecuado de la figura del recurso administrativo como garantía para el ciudadano, sino que además es un dato esencial para entender, por una parte, el elevado número de recursos presentados y, por otra parte, la utilización justificada por el JAA de la acumulación de su resolución en un solo acto y la publicación de dicho acto en sustitución de su notificación individual, en tanto que herramientas jurídicas que, con pleno amparo legal como después se verá, permiten conciliar, sin menoscabo de los derechos de los interesados, el interés público con tales derechos particulares.

2. Contestación a las cuestiones sobre las que se solicita informe.

Hechas las puntualizaciones anteriores, que se consideran necesarias para comprender el fundamento de las decisiones adoptadas, se procede a informar sobre cada una de las cuestiones planteadas.

1.- Decisión de acumular en un solo acto la resolución de los recursos de reposición interpuestos contra las liquidaciones del I.C.A. Se fundamenta en el artículo 57 de la LPAC, que establece: "El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento". La finalidad de este instrumento es la brevedad, la economía y la unidad de criterio.. Dado el contenido similar de los recursos, con fundamento común y muy ligeras variaciones, que han sido atendidas, se tomó el acuerdo de acumularlos, y así se justifica en el punto quinto de la resolución.

El órgano competente para acordar la acumulación goza de un poder discrecional para adoptar esta decisión, que únicamente será objeto de control jurisdiccional cuando el acuerdo se haya tomado de forma arbitraria. No sucede esto aquí, al resultar evidente la concurrencia de la identidad sustancial o la íntima conexión requeridas legalmente; la identidad sustancial de los recursos formulados, que se manifiesta en que los recurrentes han hecho uso de modelos casi idénticos;

y el hecho de que el órgano competente para su resolución sea el mismo, la Dirección del Instituto Aragonés del Agua. Todo ello justifica la acumulación de recursos para su tramitación y resolución conjunta, al amparo de la previsión del artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Esta posición es corroborada por el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, cuando explica: 'En este punto debe indicarse que el órgano competente para acordar la acumulación, cualquiera que haya sido la forma por la que tiene conocimiento de la concurrencia de la identidad sustancial o de la íntima conexión requeridas legalmente, goza de un poder discrecional que escapa al control jurisdiccional salvo que el acuerdo se haya tomado de forma arbitraria y cuya finalidad es la brevedad, la economía y unidad de criterio como establece la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 13 de abril de -1985 (RJ 1985,1760), así como evitar resoluciones contradictorias, (STS de 13 de marzo de 1984 (RI 1984,1751).

Pues bien, a juicio de este Centro directivo nos hallamos ante un caso claro en que la acumulación de los recursos para su tramitación y resolución conjunta es procedente y ello en razón a lo expresado por el órgano solicitante: la identidad sustancial de los recursos formulados que se manifiesta en que los recurrentes han hecho uso de dos modelos preparados por determinadas entidades (sic), y el hecho de que el órgano competente para su resolución es el mismo (el AA). Así, la decisión de acumulación de los recursos se considera conforme a derecho'.

El primer efecto fijado legalmente para la acumulación de recursos es la tramitación y resolución conjunta de todos ellos por el órgano competente. Así se ha hecho con una única resolución, que responde de manera unitaria a unos modelos de recurso preestablecidos en sus líneas básicas.

2.- Idoneidad de sustituir las notificaciones personales por la publicación de la resolución desestimatoria en el BOA. La justificación de la publicación conjunta se hace en la consideración jurídica previa sexta de la Resolución de 25 de mayo de 2018, y parte de la premisa que entiende que, siendo la resolución única, también debe ser la forma de comunicación a los interesados en la misma.

La notificación administrativa es una actuación principal en el procedimiento administrativo que garantiza la eficacia del acto administrativo, con incidencia incluso sobre el derecho a la tutela judicial efectiva de los interesados, como ha declarado de forma constante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al reconocer que los actos de notificación «cumplen una función relevante, ya que, al dar noticia de la correspondiente resolución, permiten al afectado adoptar las medidas que estime más eficaces para sus intereses, singularmente la oportuna interposición de los recursos procedentes» (STC 155/1989, de 5 de octubre).

En el presente caso, nos hallamos ante una coyuntura particular, concretada en tres elementos que se deben tener en cuenta para adoptar una solución alternativa: el elevadísimo volumen de recursos, en torno a 50.000 en la fecha de dictar resolución; el hecho de que los recursos acumulados respondan a unos modelos preestablecidos, en los que cada contribuyente ha consignado sus datos personales y la circunstancia insólita de que a través de recursos administrativos no se impugna la liquidación individual sino que se pretende impugnar y dejar sin efecto

una Ley aprobada por las Cortes de Aragón y que se está aplicando sin mayores incidencias en el resto del territorio de la Comunidad Autónoma. Ello hace que se haya planteado la sustitución de la notificación individualizada si a cada recurrente por la publicación del acto administrativo por el que se resuelven los recursos, al amparo de lo establecido en el artículo 45 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que dispone a este respecto:

‘1. Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.

En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo ésta los efectos de la notificación, en los siguientes casos:

a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la individualmente realizada.

b) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

2. La publicación de un acto deberá contener los mismos elementos que el artículo 40.2 exige respecto de las notificaciones. Será también aplicable a la publicación lo establecido en el apartado 3 del mismo artículo.

En los supuestos de publicaciones de actos que contengan elementos comunes, podrán publicarse de forma conjunta los aspectos coincidentes, especificándose solamente los aspectos individuales de cada acto.

3. La publicación de los actos se realizará en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44, la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria deba practicarse en tablón de anuncios o edictos, se entenderá cumplida por su publicación en el Diario oficial correspondiente’.

La publicación de la resolución conjunta de los recursos de reposición cumple los requisitos legales que justifican esta medida, en tanto que:

1º Concurren, y son apreciadas por el órgano competente, razones de interés público para ello, en tanto que la notificación individualizada a todos y cada uno de los recurrentes supondría un ingente gasto de recursos públicos perfectamente evitable (simplemente la notificación fehaciente supondría 250.000 € -50.000 recursos x 5 € por cada carta certificada con acuse de recibo-, a los que hay que añadir los 400.000 folios precisos para ello la resolución ocupa 15 páginas, que al imprimirse a doble cara suponen 8 folios por cada notificación-, más los gastos de impresión, sobres, etc., lo que superaría ampliamente los 300.000 €), sin que sea de menor importancia el impacto sobre el funcionamiento de los servicios administrativos del Instituto Aragonés del Agua y de Correos para su distribución.

2º La publicación contiene los mismos elementos que el artículo 40.2 exige

respecto de las notificaciones, pues incluye el texto íntegro de la resolución, con indicación de que pone fin a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos.

3º/ La publicación se ha realizado en el Boletín Oficial de Aragón, además de en las páginas web del Gobierno de Aragón y del propio Instituto Aragonés del Agua. Con ello se cumple con la exigencia constitucional, aludida en la sentencia antes citada, de llevar "al conocimiento de sus destinatarios los actos y resoluciones al objeto de que éstos puedan adoptar la conducta procesal que consideren conveniente a la defensa de sus derechos e intereses», que constituye elemento fundamental del núcleo de la tutela judicial efectiva" garantizada en el art. 24.1 de nuestra Constitución. La aplicación potencial del derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito del procedimiento administrativo en materia de notificaciones en los supuestos que ha reconocido la jurisprudencia (cuando el vicio en la notificación haya dificultado gravemente o impedido al interesado el acceso al proceso; falte la notificación personal del inicio de la vía de apremio aunque se haya podido impugnar la liquidación tributaría; o en el ámbito de un procedimiento sancionador no se haya emplazado al interesado, causándole indefensión, pese a que podía ser localizado a partir de los datos que obraban en el expediente...), únicamente lesiona el artículo 24 CE cuando se produce la denominada indefensión material, no la formal, «impidiendo el cumplimiento de su finalidad, tendente a comunicar la resolución en términos que permitan mantener las alegaciones o formular los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico frente a dicha resolución».

4º/ Siguiendo la recomendación del informe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón, la difusión de la Resolución no solo se ha hecho mediante la publicación en el BOA., sino que se emitió una nota de prensa que fue publicada en los medios de comunicación informando no solo de la referida publicación, sino también del sentido desestimatorio de la resolución, de forma que los recurrentes tuviesen noticia de este hecho y pudiesen adoptar las medidas que considerasen más adecuadas en defensa de su derecho. Señalar que la inmensa mayoría no han continuado con la impugnación.

5º/ La publicación va a permitir a los recurrentes que no estén de acuerdo con la resolución adoptada interponer los recursos oportunos, con lo que no quedan menoscabados sus derechos constitucionales, pudiendo dirigirse con una copia del B.O.A., donde se identifica a cada recurrente por su número de D.N.I. y un código para el recurso, acompañada del propio recurso, a la Junta de Reclamaciones Económico Administrativas o, en última instancia, a la vía judicial.

Todo lo dicho ha de valorarse atendiendo al contenido de los recursos que de forma acumulada se han resuelto y publicado, los cuales no rebaten la liquidación individual respecto a quienes presentan los recursos, sino solo la existencia y configuración general del ICA.

3.- El Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos. Dada la especialidad de este caso y su repercusión social, se solicitó el pasado mes de febrero un informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos sobre las dos cuestiones principales:

-Respecto del modelo de contestación elaborado en el Instituto con relación a los modelos de recurso preparados por las entidades promotoras de la campaña. Se trata de dos versiones, una reducida y otra más amplia, que es la que ha sido abordada en el modelo de contestación, ya que los puntos recurridos constan en el 'reducido' y así se atienden conjuntamente.

- Sobre la posibilidad de sustituir la notificación de las resoluciones de los recursos presentados conforme a modelos por la publicación de las mismas en el Boletín Oficial de Aragón.

El informe, cuya copia se adjunta, responde positivamente a ambas cuestiones: al final de su punto tercero señala 'A juicio de este Centro directivo las consideraciones contenidas en el modelo de resolución son acertadas y conformes a Derecho, sin que se propongan modificaciones en su contenido.'

En cuanto a la publicación, manifiesta en el punto sexto: 'Ya se ha indicado que en este caso concurren razones de interés público que amparan que por el IAA se pueda proceder a la publicación de la resolución de los recursos. No obstante, aun siendo ello posible conforme a lo dispuesto en el art. 45.1 LPAC, no puede desconocerse que la publicación como forma de notificación de una resolución de un recurso es ciertamente atípica y que dicha publicación no presenta por completo, en principio, las mismas garantías que la notificación individual en- cuanto al derecho de los interesados a conocer la resolución de los procedimientos en los que tienen la condición de recurrentes. Esa posible merma, sin embargo, debe conectarse con las particularidades que presenta la preparación e interposición de los recursos, en los que se han usado medios para el público conocimiento de los posibles interesados, por lo que no parece ilógico considerar que, estando el órgano competente legitimado para publicar la resolución, pues así lo permite el art. 45.1 LPAC, dichos posibles interesados, ahora recurrentes, podrán tener conocimiento de la suerte de sus recursos por medio de la publicidad, sin que resulten lesionados sus derechos en absoluto'.

Como puede comprobarse con la lectura de este informe, la Resolución dictada ha seguido completamente el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

4.- La Resolución da contestación motivada a todas las cuestiones planteadas en los recursos de reposición. En efecto, la Resolución de 25 de mayo de 2018 aborda todas las cuestiones planteadas en los recursos y, tras analizar la competencia del órgano administrativo para la resolución del recurso, las circunstancias de la notificación de la primera liquidación del impuesto a los contribuyentes de la ciudad de Zaragoza, la inviabilidad de impugnar la propia ley del tributo a través de un recurso de reposición y justificar la acumulación de recursos para resolver llevada a cabo, da respuesta individualizada a cada una: doble imposición con la tasa del Ayuntamiento de Zaragoza, distinción jurídica del tributo con la tasa, respeto de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y del principio de autonomía local, justificación del carácter ambiental del I.C.A., acreditación de la competencia y legitimidad del titular del tributo –la Comunidad Autónoma de Aragón- para establecer una regulación conforme a sus propios criterios, correcta aplicación de la

figura del sustituto del contribuyente e improcedencia de suspender la liquidación fuera de los cauces establecidos en materia tributaria.

Se adjunta al presente informe copias de los modelos de recursos y de la Resolución, donde puede verificarse que todas las cuestiones planteadas han sido atendidas.

Con todo ello, considera este departamento que la Resolución número 2018-01/REP-Z de 25 de mayo de 2018, de la Directora del Instituto Aragonés del Agua, por la que se resuelven recursos de reposición contra liquidaciones del Impuesto sobre la contaminación de las aguas practicadas a contribuyentes en el municipio de Zaragoza, publicada en el Boletín Oficial de Aragón n 2 106 de 4 de junio de 2018 es conforme a Derecho y respetuosa con los derechos de los contribuyentes que han interpuesto los recursos.

Se adjunta, para un mejor conocimiento de la cuestión, la siguiente documentación:

- Comunicaciones de la RAPA en apoyo de su campaña contra el ICA.*
- Diversas "pantallas" de la página web de esta asociación sobre sesiones informativas y mesas de recogida de firmas contra el impuesto.*
- Información de la misma asociación sobre los lugares en que se pueden firmar y entregar los recursos contra el ICA*
- Modelos de recursos, en versiones reducida y extensa.*
- Resolución publicada en el B.O.A. de 04/06/18, con la primera y última página de su anexo.*
- Informe de la Dirección General de Servicios jurídicos."*

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I.- PLANTEAMIENTO.

A la hora de abordar las cuestiones jurídicas que plantea el ICA, esta Institución debe adelantar, de entrada, que el objeto propiamente dicho de este expediente afecta, como se ha expresado, a la regularidad formal de la resolución de constante referencia (esto es, la de 25 de mayo de 2018), sin perjuicio de que resulte pertinente reflejar brevemente lo que ha sido hasta la fecha la posición del Justicia de Aragón sobre los aspectos sustantivos del ICA.

En concreto, respecto a los aspectos formales, dos son las cuestiones sobre las que procede efectuar alguna consideración: la relativa a que se haya dictado una sola resolución y, en segundo lugar, pero más trascendente, la conformidad a Derecho de haber procedido a la publicación de la resolución y no a la notificación a cada uno de los ciudadanos que habían presentado el correspondiente recurso de reposición.

Finalmente, dentro de esta primera consideración jurídica, interesa recoger los concretos pronunciamientos de la resolución objeto de constante referencia, en el que concurren tres decisiones, a saber: una acumulación de la tramitación y

resolución de recursos; una desestimación (de modo acumulado) de los recursos de reposición; y una denegación de la suspensión interesada en los respectivos recursos de reposición. En concreto, la resolución dispone lo que, a continuación, se reproduce:

“Primero.- Acumular la tramitación y resolución de los recursos potestativos de reposición contra las notificaciones individuales del Impuesto sobre Contaminación de las Aguas relacionados en el anexo a la presente resolución cuyos motivos han sido rebatidos en las consideraciones jurídicas expuestas, procediendo a su desestimación.

Segundo.- Denegar, con el mismo fundamento, la solicitud de suspensión de la respectiva liquidación.

Tercero.- Informar a los recurrentes que se hallan en la situación descrita en el artículo 40. 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por lo que las notificaciones surten pleno efecto, con la consecuencia de que se entiende notificada la liquidación y se inicia el plazo para el ingreso de la deuda.

Cuarto.- Publicar la presente resolución con su anexo en el 'Boletín Oficial de Aragón', y en las páginas web del Gobierno de Aragón y del Instituto Aragonés del Agua, para conocimiento de los interesados. La publicación en el 'Boletín Oficial de Aragón', en cuanto acto de comunicación del contenido de la resolución y de los resultados que proceden contra la misma, surte los efectos de notificación y determina el inicio del plazo para la interposición de ulteriores recursos”.

Procede, en consecuencia, tratar las cuestiones anunciadas en las consideraciones jurídicas.

II.- LA POSICIÓN DEL JUSTICIA SOBRE LOS ASPECTOS SUSTANTIVOS CONTROVERTIDOS.

Esta Institución, en un análisis preliminar de las cuestiones de fondo suscitadas en relación con el ICA, no ha encontrado objeciones absolutamente concluyentes como para objetar el tributo; todo ello, sin perjuicio, naturalmente, de lo que puedan determinar los Tribunales y, en su caso, el Tribunal Constitucional, y siendo que, hasta la fecha, buena parte de los Tribunales del orden contencioso administrativo que se han pronunciado sobre los impuestos medio ambientales han dictaminado la legalidad de los mismos (pudiendo citar, entre otras: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 18 de diciembre de 2014 en relación con el canon de agua de Extremadura y la tasa por saneamiento del Ayuntamiento de Badajoz; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia sobre el Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos y la tasa de basuras; y Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2018 sobre con el Impuesto sobre la afección medioambiental causada por embalses, parques eólicos e instalaciones de alta tensión y el Impuesto sobre Actividades Económicas).

III.- ACUMULACIÓN.

Como se ha dicho, la resolución objeto de examen se contiene una decisión

de acumular la tramitación y resolución de los recursos de reposición.

En los fundamentos de la resolución, y en orden a su justificación, se invoca el art. 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), que dice así:

“El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento”.

En concreto, con cita de Jurisprudencia del Tribunal Supremo, se trae a colación la finalidad de esta regulación que estaría dirigida a la consecución de “brevedad, economía y unidad de criterio” en la actuación administrativa. Junto a ello, se menciona la existencia de una potestad discrecional por parte de la Administración a la hora de acordar, o no, la acumulación, que, según se dice, sólo podría ser objeto de control judicial, si se estuviera en presencia de una decisión arbitraria, lo que en este caso no sucedería ante el significativo hecho de la “identidad sustancial de los recursos formulados, que se manifiesta en que los recurrentes han hecho uso de modelos casi idénticos”. Además, el órgano competente para la tramitación y resolución de los recursos de reposición es el mismo, por lo que también se cumple el requisito que figura al final del precepto transcrito arriba y que no aparecía expresamente en su precedente el art. 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Valorando esta actuación de la Administración, resulta llamativo, de entrada, que la acumulación se haya efectuado en la misma resolución de los recursos de reposición y no en un momento anterior, dado que la decisión de acumular procedimientos o expedientes parece que, en la normativa básica, se configura como un acto de trámite. De hecho, cabe deducir que la acumulación va más dirigida a propiciar la publicación sustitutiva de las notificaciones personales que a facilitar una tramitación única de los expedientes.

Con todo, dados los elementos discrecionales que concurren en la potestad de acumulación, y de existir la mencionada identidad sustancial de los recursos, no parece que la cuestión anterior pudiera implicar la invalidez de la actuación administrativa por este motivo (recuérdese que, con carácter general, las actuaciones fuera de tiempo no conllevan la invalidez de lo actuado, ex art. 48. 3 de la Ley 39/2015).

Por añadidura, resulta ilustrativo que, en el ámbito procesal, y en concreto en la Jurisdicción contencioso-administrativa, se venga propiciando la figura procesal de la acumulación (así el art. 38 de la Ley Jurisdiccional). Y, de hecho, la Jurisprudencia constitucional ha pretendido evitar que los Tribunales de Justicia acuerden “desacumulaciones” en caso de impugnación conjunta de varios actos en un mismo recurso contencioso-administrativo, como hizo la STC 8/2014, de 27 de enero. De cualquier modo, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido a reconocer un amplio margen de libertad en punto a la acumulación de recursos en un mismo procedimiento (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2014).

Por lo demás, y en esta línea de abordar asuntos masificados, la misma norma procesal administrativa incorpora nuevos instrumentos para abordar la resolución de recursos similares o idénticos, cuando fueren masivos, como sucede con el llamado “pleito testigo” (arts. 37 y 111) o con la extensión de efectos de una sentencia estimatoria en ciertos ámbitos materiales (uno de ellos, por cierto, el tributario), de acuerdo con el art. 110.

De ahí que, salvo que se acreditara (lo que no consta) una desviación del principio y deber de congruencia (art. 88 de la Ley 39/2015) con lo desarrollado en algún o alguno de los recursos de reposición, y no se hubiera abordado alguna cuestión allí planteada en la resolución de reiterada cita, no parece que la acumulación acordada pueda ser calificada como contraria a Derecho, sino, mas bien, a lo sumo, como una simple irregularidad no invalidante; máxime, cuando el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad en el informe remitido ha afirmado que no se han acumulado los recursos que presentaban especificidades.

Estos recursos individuales, en los que se alegan razones distintas por los contribuyentes para instar la anulación de la cuota del Impuesto sobre la Contaminación notificada, al ser resueltos por el Instituto y notificados individualmente, ninguna irregularidad formal puede achacarse al Instituto Aragonés del Agua, pues habría actuado conforme al artículo 40 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común.

IV.- EL PROBLEMA DE LA PUBLICACIÓN SUSTITUTIVA DE LA NOTIFICACIÓN.

Como se ha dicho, la resolución objeto de análisis vincula la acumulación de los procedimientos de resolución de los recursos de reposición con la forma de traslado de la resolución a los afectados. Así se dice gráficamente que “siendo la resolución única, también debe serlo la forma de comunicación a los interesados”. Con ello, parece sugerirse que podría sustituirse la notificación personal a cada uno de los interesados por una publicación, como la realizada por la Administración.

Sin embargo, esta conclusión no se sigue necesariamente del régimen legal de la publicación de los actos administrativos como sustitutivo del principio general de notificación personal de los actos administrativos.

En efecto, ya con las leyes de la década de los años cincuenta del siglo pasado (precedentes inequívocos de nuestra legislación administrativa vigente), se disponía lo que sigue en el art. 46. 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958:

“2.- Los actos administrativos que tengan por destinatarios una pluralidad indeterminada de sujetos, y aquellos para los que no fuera exigible la notificación personal, no producirán efectos respecto de los mismos en tanto no sean publicados legalmente”.

La doctrina ya se hizo eco de la Jurisprudencia vertida durante la vigencia de esta norma, al señalar que “la indeterminación previa de los destinatarios del acto y la ausencia de interesados en sentido propio son, pues, los supuestos determinantes de la procedencia de la publicación, que no excusa en ningún caso el deber de la Administración de notificar el acuerdo publicado respecto de quienes 'al

comparecer en el procedimiento han salido del anonimato para mostrarse, en definitiva, parte interesada en el expediente' (Sentencias de 19 de junio de 1971 y 4 de noviembre de 1972, entre otras)".

Este planteamiento fue acogido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuyo art. 59. 5 se prescribía:

"5.- La publicación, en los términos del artículo siguiente, sustituirá a la notificación surtiendo sus mismos efectos en los siguientes casos:

a) Cuando el acto tenga por destinatario una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo en este último caso, adicional a la notificación efectuada. (...)"

Precisamente, y al hilo de esta cuestión, se ha afirmado doctrinalmente que no cabe este tipo de publicación "cuando la Administración cuenta con medios para conocer a los destinatarios del acto a notificar (STS de 21 de marzo de 1997)".

Finalmente, tampoco la decisión de la Administración de proceder a la publicación sustitutiva de las notificaciones se compadecería, en principio, con la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común, puesto que ni se establece esta consecuencia en el art. 45 de la Ley 39/2015 ni tampoco se desprende del régimen legal de las notificaciones (arts. 40 y siguientes de la Ley 39/2015). En efecto, el art. 40, que acaba de reseñarse, comienza manifestando que "el órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos los notificará a los interesados", por lo que, en principio, toda resolución debe ser notificada a cada uno de los interesados, de acuerdo con las reglas que establece al efecto el art. 42 de la Ley 39/2015, referente a la práctica de las notificaciones en papel.

Es verdad que la Administración, en la resolución objeto de examen, subraya la presencia de una coyuntura particular, que se caracteriza por tres elementos, a saber: a) el elevadísimo volumen de recursos (alrededor de 50.000); b) que la mayoría de tales recursos sigan un modelo preestablecido; y c) que vayan dirigidos esencialmente a cuestionar la Ley que rige el tributo y no propiamente la aplicación del mismo.

Estas circunstancias permiten al Instituto tomar como referencia el art. 45 de la Ley 39/2015, que reza así:

"1.- Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.

En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo ésta los efectos de la notificación, en los siguientes casos:

a.- Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la individualmente realizada.

b.- Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del

procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos”.

A partir de lo previsto en este precepto, en la resolución se afirma que se cumplen con los presupuestos para proceder a una publicación sustitutiva de las notificaciones personales, sobre la base de consideraciones de tipo económico en razón del coste que supondría la notificación fehaciente a los interesados (en torno a 300.000 euros) y de la negativa incidencia en los servicios del Instituto Aragonés del Agua y de Correos. Asimismo, se indica que se ha procedido a la publicación íntegra del acto administrativo, con la correspondiente indicación de recursos, en estricto cumplimiento del art. 40. 2 de la Ley 39/2015. Finalmente, a la publicación en el Boletín Oficial de Aragón, se han añadido las realizadas en las páginas WEB del Gobierno de Aragón y del Instituto Aragonés del Agua, por lo que no existiría una situación de indefensión material proscrita por la Jurisprudencia constitucional.

A la hora de valorar estas consideraciones por parte de esta Institución, es obvio que, a la vista de la parte reseñada del precepto citado, la viabilidad de una publicación sustitutiva de la notificación personal a los interesados vendrá condicionada, en principio, por la existencia, o no, de una pluralidad indeterminada de personas. Y, en este punto, es donde surgen varias dudas que se comentan a continuación.

De entrada, cabe señalar que una cosa es una “pluralidad indeterminada de personas” y otra cosa es una “pluralidad de personas”, aunque sean muy numerosas, pero que están determinadas o identificadas. Como se ha dicho doctrinalmente, el precepto está pensando en actos generales, respecto de los que no cabe duda que la publicación es preceptiva porque es imposible proceder a la notificación personal. En esta línea, por parte de algún autor integrante de la llamada doctrina científica, se ha dicho que “una vez que los interesados se hayan personado en el expediente administrativo no podrán ya ser calificados como 'pluralidad indeterminada de sujetos', siendo a partir de entonces preceptivo que se les notifique de forma personal”.

Varios precedentes judiciales se sitúan en esta dirección, además de los ya citados hasta ahora. Cumple reseñar la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1986, respecto a una resolución de aprobación de la calificación de tierras sitas en las zonas regables del Campo de Cartagena, en la que se contiene una declaración muy elocuente:

“En última instancia, cualquier duda que, al respecto, pueda surgir ha de resolverse en función del principio proclamado, sin excepción alguna y sin posible interpretación restrictiva, por los artículos 24. 1 y 105 c) de la Constitución, en aplicación de los cuales es doctrina constante del Tribunal Constitucional –por lo demás, ya consagrada por otra muy reiterada de este Tribunal Supremo- la de que, siempre que existan interesados directos en un expediente administrativo, cuyo domicilio conste y su personación en éste se haya producido, hay que citarlos personalmente y notificarles del mismo modo la resolución final que recaiga, no pudiendo, en consecuencia, suplirse por otros medios de comunicación excepcionalmente concebidos para el supuesto contrario”.

De este planteamiento participa también la Sentencia del mismo Alto Tribunal de 31 de mayo de 2003, la cual también incluye manifestaciones de interés general:

“Cierto es que la publicación sustitutoria de los actos administrativos está prevista en el art. 59. 5 de la Ley 30/1992 (que es la aplicable al supuesto que nos ocupa), pero solo en estos casos: cuando el acto tenga por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas, lo que no ocurre aquí, pues los destinatarios –entre ellos, el recurrente- están perfectamente determinados (...).

Pues bien, en el caso de la declaración urgente ocupación podríamos decir que estaríamos ante un caso de publicación concurrente con la notificación individualizada a los interesados, lo que se explica por la posibilidad perfectamente constatada por la práctica expropiatoria- de que, además de los propietarios cuyos datos personales y domicilio son conocidos, haya otros cuya existencia o paradero se ignore o que, siendo conocida su existencia, no se disponga de los datos necesarios para que la notificación pueda ser practicada en forma”.

Por su parte, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2008, en referencia a un acuerdo de Declaración de urgente ocupación, se requiere la notificación personal en cuanto “estaban perfectamente identificados los propietarios afectados”.

Dejando aparte la doctrina del Tribunal Supremo, cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 22 de noviembre de 2012, en la que se exige la notificación de un Decreto de aprobación de tarifas, a pesar de ser un acto general, a quien había sido parte en el expediente. Asimismo, debe traerse a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, de 3 de mayo de 2005, en cuanto precisa la notificación personal, “pues la resolución (...) tendría como destinatarios una gran cantidad de agricultores solicitantes –como alega la Letrada de la Comunidad Autónoma demandada- pero todos ellos estaban perfectamente individualizados y con domicilio conocido”.

Por tanto, existen precedentes judiciales que podrían llevar a considerar la publicación como ineficaz, a los efectos de comunicar en forma la desestimación de los recursos de reposición, lo que podría prevalecer sobre los argumentos contenidos en la resolución para justificar la mentada publicación. Así, podría entenderse que los motivos económicos o la igualdad de contenidos de los recursos no amparan una excepción al deber de notificar los actos administrativos, sin que tampoco el hecho de que los recursos vayan dirigidos al cuestionamiento de una Ley conlleve tampoco la dispensa de esta regla (máxime cuando el Tribunal Supremo, en Sentencia de 6 de febrero de 2017, ha venido a admitir la legitimación de este tipo de planteamientos en los recursos contencioso-administrativos). Y es que, en caso de que se produjera una situación de conflictividad judicial, la eficacia de la publicación a los efectos pretendidos por la Administración podría depender, a lo mejor, de la identificación de la concurrencia, o no, de una situación de indefensión, en función de la determinación de una suerte de hecho notorio o de un conocimiento de la actuación administrativa al margen de la práctica de una notificación formal.

Finalmente, tampoco resulta viable, al entender de esta Institución, la apelación que efectúa la Administración a la concurrencia de “razones de interés público apreciadas por el órgano competente” que justificarían, según sus razonamientos, la publicación en sustitución de la notificación personal. En efecto, no parece que el art. 45. 1, en su primer párrafo, permita prescindir de la notificación personal al margen de los supuestos específicos que se detallan a continuación

(pluralidad indeterminada de personas o actos de procesos selectivos) respecto a los que, expresamente, se precisa que la publicación surte los efectos de la notificación y se puede prescindir de la misma. En este punto, resulta significativa la manifestación contenida en la última edición del *Curso de Derecho Administrativo, I*, Civitas, Madrid, 2017, p. 645, de los profesores D. Eduardo García de Enterría y D. Tomás-Ramón Fernández, que se refiere a este asunto del siguiente modo:

“El órgano competente puede, en fin, ordenar la publicación ‘cuando lo aconsejen razones de interés público’ por él apreciada (art. 45. 1 LPAC) o cuando ‘estime que la notificación a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos [art.45.1 a) LPAC]. En estos casos la publicación no sustituye a la notificación, sino que la complementa”.

En definitiva, existe el riesgo de que la publicación de la resolución en cuestión no surta efectos, lo que, en principio, y al margen de otras posibles consecuencias, supondría que no podría alegarse la extemporaneidad de un recurso administrativo o judicial que se interpusiera más allá del plazo legal computado a partir de la fecha de publicación de la resolución de constante referencia.

De ahí que, desde esta Institución, deba sugerirse al Sr. Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad que valore la procedencia de notificar personalmente, a cada uno de los recurrentes, la resolución, por la que, de modo acumulado, se desestiman los recursos de reposición.

III.- RESOLUCIÓN.

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto formular la siguiente **Sugerencia**:

Para que por el Instituto Aragonés del Agua se proceda a notificar personalmente la Resolución de 25 de mayo de 2018 a cada uno de los recurrentes, en función de las dudas que suscita que la publicación de la Resolución pueda suplir a dichas notificaciones personales.

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 26 de julio de 2018

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

ÁNGEL DOLADO PÉREZ