

Expte.

DI-650/2018-7

**SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL
AYUNTAMIENTO DE EL BURGO DE EBRO
C/ Mayor 89
50730 EL BURGO DE EBRO
ZARAGOZA**

I. Antecedentes

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

En la misma se hacía alusión a lo siguiente:

“Que por parte del Ayuntamiento de El Burgo de Ebro se le pasa en su factura del agua un importe de 2.99€ más IVA en concepto de alquiler de contador.

Que compró su propio contador de agua ya en el 2014.

Por lo que no entiende que le cobren dicho alquiler por un contador de su propiedad.

Adjunta factura del primer trimestre, así como albarán de pago del contador”.

Segundo.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse al Ayuntamiento de El Burgo de Ebro con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en la queja, y en particular, sobre en qué consisten las labores de conservación de los contadores a las que se refiere el artículo 32 de la Ordenanza reguladora del servicio de agua potable del Ayuntamiento de El Burgo de Ebro.

Tercero.- En contestación a lo solicitado por esta Institución el Ayuntamiento de El Burgo de Ebro nos remitió un informe de la concesionaria del servicio de abastecimiento de agua FACSA que consistía en dos escritos remitidos al abonado con el mismo contenido en los meses de abril y mayo de 2015. Se transcribe a continuación el remitido con fecha 14 de mayo de 2015:

“Habiéndose personado el abonado D. (...) en el Ayuntamiento de El Burgo de Ebro para informar de la sustitución por su parte del contador de agua de su vivienda sita en Calle (...) (Póliza ...), al no estar de acuerdo con la cuota de mantenimiento del mismo, y habiéndonos indicado ustedes dicho hecho, les indicamos que:

Según se indica en el artículo 32- Conservación de contadores del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de Agua y Alcantarillado de El Burgo de Ebro, "La conservación de contadores será realizada por el Servicio, a cargo de los usuarios, por lo que estos deberán satisfacer una cuota trimestral, cuya cuantía ser reflejará en las tarifas vigentes."

Según se indica en el artículo 34 Manipulación del contador del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de Agua y Alcantarillado de El Burgo de Ebro, "Los contadores no podrán cambiarse de lugar ni ser manipulados por los usuarios, ni por personal a sus órdenes. El incumplimiento de este artículo, será causa de suspensión inmediata del suministro."

Según pudimos comprobar en visita realizada a la vivienda del abonado, efectivamente, el contador había sido sustituido por personal ajeno al Servicio, habiendo retirado el anterior contador, el cual no ha entregado e indicándonos que no iba a permitir que se colocara otro contador que no fuera el que había colocado él.

Una vez notificado al abonado mediante carta certificada con acuse de recibo con fecha 28 de abril de 2015 que, en base al artículo 34 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de Agua y Alcantarillado de El Burgo de Ebro, se le iba a proceder al corte de suministro de agua, personal de FACSA se persona en su domicilio el 11 de Mayo de 2015 para proceder a realizar dicho corte. El abonado no nos permite la entrada a su domicilio para poder realizar el corte, no pudiéndose realizar el mismo puesto que tiene que realizarse en el interior de la vivienda.

En consecuencia, les trasladamos dicha información para que tomen las medidas oportunas al efecto”

II. Consideraciones jurídicas

Primera.- El Ayuntamiento de El Burgo de Ebro regula el servicio de abastecimiento de agua por medio de dos normas: la primera, por el Reglamento de explotación del servicio de agua potable, que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza con fecha 29 de septiembre de 2015; la segunda, por la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por el servicio de abastecimiento de agua.

El vecino de El Burgo de Ebro considera que al haber instalado a su costa el contador de agua, no puede el Ayuntamiento cobrarle cantidad alguna por el concepto de alquiler. Para la concesionaria del servicio, al haberse incumplido las condiciones pactadas en el Pliego de cláusulas administrativas particulares de agua firmado entre el Ayuntamiento y la concesionaria, relativas a la conservación de los contadores y a la sustitución del contador sin autorización, lo que procede es el corte del suministro.

Segunda.- El cambio de contador, según manifestación del interesado y de

acuerdo con la factura de compra de contador, fue en el año 2014 y ascendió a 37,04 euros. El Reglamento de explotación del servicio de agua potable, en el que se regula el cambio de contador y la obligación a cargo del usuario de pagar los costes de conservación, entró en vigor el 30 de septiembre de 2015, por tanto, una vez ya instalado el nuevo contador por el usuario.

Tercera.- La Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por abastecimiento de agua, que se encuentra publicada en la página web del Ayuntamiento, establece en su artículo 3 la cuantía por el alquiler de contadores. Dicha tasa por alquiler varía, según el calibre, de 0.8 euros al mes a 6.54 euros al mes.

En el recibo que del primer trimestre adjunta con su escrito el abonado al servicio, y por el concepto de alquiler contador, se cobra la cantidad de 2,99 euros. Por tanto, al año serían 11,96 euros.

El ciudadano considera que como el contador no es del Ayuntamiento, no debe abonar el concepto de alquiler, pues él había comprado el contador de agua por 37,03 euros y él mismo lo había instalado, pues su profesión era la de fontanero.

Pero sobre esta cuestión nada nos dice el Ayuntamiento ni la concesionaria del servicio en el escrito remitido.

Cuarta.- Las cláusulas administrativas particulares del Pliego de Agua de El Burgo de Ebro, obligan a las partes que las firmaron, pero no a los administrados, pues para que obliguen deben ser trasladadas a una norma y publicadas para general conocimiento. En el caso ahora examinado, el contador fue cambiado con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento del servicio de abastecimiento de agua de El Burgo de Ebro, en cuyo artículo 28 se establece que será "propiedad del usuario, aunque será suministrado e instalado por el Servicio, por cuenta y cargo del usuario, previa presentación del correspondiente presupuesto y su aceptación por el usuario"; y por tanto, consideramos desde esta Institución que la transcrita norma no es aplicable al caso que nos ocupa, pues no se regula efecto retroactivo alguno en dicha norma.

En consecuencia, no hubo incumplimiento del Reglamento por parte del vecino usuario del servicio de abastecimiento de agua al sustituir por su cuenta y riesgo el contador de agua, al menos, en relación a la normativa vigente hoy en día.

Quinta.- Asimismo, en dicho Reglamento del servicio de abastecimiento de agua se establece en su artículo 32 que *"la conservación de contadores será realizada por el Servicio, a cargo de los usuarios, por lo que estos deberán satisfacer una cuota trimestral, cuya cuantía se reflejará en las tarifas vigentes. La conservación de contadores no ampara los gastos de reparación motivados por otra causa que no sea la de su uso normal"*; pero en la Ordenanza fiscal que regla la tasa del servicio de agua únicamente en su artículo 3º se establece la tasa por el concepto de alquiler y por los importes antes señalados, y no hay tasa alguna por el concepto de conservación.

El artículo 4.1.b) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen local reconoce como propia de las Entidades locales la potestad tributaria, que se concreta en el establecimiento y exigencia de tributos de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y que cada Corporación

local debe ejercer a través de ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios y de ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección, como prevé el artículo 106.1 y 2 de la dicha Ley de Bases .

En consecuencia, las ordenanzas fiscales son el medio por el que las Entidades locales establecen sus propios tributos dentro del marco definido por la Ley reguladora de las Haciendas Locales, y esta Ley, después de disponer en el artículo 24.2 que *"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"*, estableciendo así un límite máximo que no debe ser sobrepasado en ningún caso, añade en el artículo 25 que *"los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de aquellos, respectivamente"*, constituyendo esta previsión una garantía de que se respeta el límite máximo determinado por el artículo 24.2 de la Ley de Haciendas Locales y el principio de reserva de ley, pues, como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1999, el cálculo de las bases impositivas y la determinación de los tipos de gravamen en una tasa por prestación de servicios *"dependerá, sin duda y en importantísima medida, de las conclusiones a que se llegue a la hora de valorar la relación costes globales e ingresos referentes a la prestación de la actividad o servicio de que se trate"*.

Considera el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en su Sentencia de 6 de septiembre de 2007 que *"los informes técnico-económicos no son simples requisitos formales sino requisitos esenciales que han de preceder siempre a los acuerdos de aprobación de las ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas, determinando su omisión la nulidad de aquellos acuerdos al no permitir esa omisión el control del cumplimiento del límite global del coste del servicio o actividad y del principio de reserva de ley, la relación existente entre cuantía de la tasa y costes provocados al ente público y el respeto de la capacidad económica de los administrados, bien entendido que la omisión no viene determinada sólo por la total inexistencia de unos documentos calificados como tales informes sino también por la falta de un mínimo rigor en el planteamiento y formulación de los mismos."*

Exigiendo la Jurisprudencia a la Memoria económico-financiera un contenido muy exhaustivo, siendo muestra de ello la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2014 al disponer lo siguiente:

"la Memoria económico-financiera ha de contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el coste real o previsible del servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino además la justificación razonada que ha llevado a la determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios a los que hace referencia el art. 31.1 de la CE y al resto del ordenamiento jurídico. Y esto es así en la medida en que «la aprobación de la Memoria económico-financiera constituye, no un mero requisito formal, sino una "pieza clave para la exacción de las tasas" y "un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones

administrativas arbitrarias"».

Esos requisitos de contenido de la Memoria justificativa del acuerdo de imposición y de la Ordenanza Fiscal, tienen como finalidad establecer la motivación que llevó a la Entidad Local a ejercer la potestad reconocida en los arts. 15 y 20.1 del TRLHL , en cuanto al establecimiento de tasas, para tratar de asegurar que se ajustan, no solamente a los parámetros del art. 24 del TRLHL , sino también al resto del ordenamiento jurídico y, por tanto, se ha de justificar, aunque sea de modo aproximado, que la fijación de los elementos para la determinación de la cuota tributaria, en el caso de que se establezcan, resultan respetuosos con los principios de igualdad, justicia tributaria y, en su caso, capacidad contributiva. Con ello se trata de impedir que el establecimiento de las tasas y, por ende, el ejercicio de la potestad de establecerlos y regularlos, resulte arbitrario o, lo que es lo mismo, inmotivado.

Es, en fin, una exigencia del mandato constitución de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 de la CE) que en el presente caso se vería vulnerado en la interpretación de la norma que propone la recurrente: que a la Administración Local se le permitiera que ejerza la potestad de establecer coeficientes multiplicadores para liquidar la deuda tributaria dependiendo de los usos y o dependiendo de las superficies, sin justificar en que medida, aunque sea de modo aproximado, los mismos responden a razones de igualdad, justicia tributaria o capacidad contributiva (art. 31.1 de la CE).

Pero, además, como se ha apuntado en las Sentencias antes parcialmente transcritas, los interesados y afectados por la imposición de las tasas locales, han de tener la posibilidad de conocer las razones que llevan a la Administración local a la imposición de las tasas y que justificaron, no sólo la cuota global a aplicar, sino también las razones que motivaron, en su caso, la fijación de las tarifas correspondientes o, en definitiva, de los concretos parámetros fijados para la liquidación de la cuota tributaria. De lo contrario, carecerían los interesados de instrumentos para, en su caso, plantear alegaciones al respecto, tanto en el trámite de información pública como mediante la interposición de los recursos procedentes, frente a la aprobación definitiva de las Ordenanzas Fiscales, dejando con ello sin contenido los arts. 17.1 y 19.1 del TRLHL , ya que los interesados carecerían de los elementos necesarios para oponerse, por razones de legalidad, a los parámetros, en este caso coeficientes, establecidos para la liquidación de la cuota tributaria de la tasa ".

Por tanto, y a juicio de esta Institución, el Ayuntamiento de El Burgo de Ebro debe aprobar en su Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por abastecimiento de agua la cuantía que proceda por el concepto de conservación de contador privado de agua, y mediante el procedimiento legalmente establecido en la Ley de Haciendas Locales.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente 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 formular la siguiente **Sugerencia**:

Que por los órganos competentes del Ayuntamiento de El Burgo de Ebro se proceda:

1º.- A aprobar la cuota por conservación de contadores de agua, una vez justificada en la memoria económico financiera, de la Ordenanza reguladora de la tasa por suministro de agua potable.

2º.- A examinar, si es posible, exigir el pago de la tasa por alquiler de contador de agua a D. (...), a la vista de los hechos y consideraciones jurídicas señaladas y, en su caso, proceda a la devolución de las cantidades que haya podido cobrar el Ayuntamiento por el referido concepto.

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

Zaragoza, a 20 de marzo de 2019

ÁNGEL DOLADO

JUSTICIA DE ARAGÓN