

ÁREA M**HACIENDA**

Expedientes Área	99
Expedientes admitidos.....	36
Expedientes rechazados	27
Expedientes remitidos a otros organismos.....	28
Expedientes acumulados	0
Expedientes en otras situaciones	8

Durante el año 2017, en el Área de Hacienda han sido presentadas 99 quejas, 38 menos que el año anterior.

De ellas, 14 quejas estaban relacionadas con cuestiones vinculadas con los tributos estatales, especialmente con el IRPF, las cuales fueron remitidas al Defensor del Pueblo para su tramitación, al venir referidas a actuaciones de la Agencia Tributaria, dependiente orgánicamente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, y sobre las que esta institución no tiene competencia para su supervisión. Igual destino tuvieron las 12 reclamaciones formuladas frente a la actuación del Catastro.

En cuanto a la gestión tributaria autonómica, ésta ha dado lugar durante el ejercicio 2017 a la presentación de 7 reclamaciones, que como en años anteriores, en su mayor parte estaban relacionadas con el procedimiento de gestión tributaria de comprobación de valores de las autoliquidaciones tanto del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (4 quejas), como del impuesto de sucesiones y donaciones (2 quejas), que la Consejería de Economía y Hacienda realiza.

Por su parte, la potestad tributaria de las entidades locales, como viene ocurriendo a lo largo de los años, es el ámbito cuantitativamente más solicitado por los ciudadanos por ser en el que se plantea el mayor número de quejas. Durante el ejercicio 2017 el número de reclamaciones presentadas ascendió a 63. De ellas, 27 se refirieron a impuestos, 29 a tasas, 3 a contribuciones especiales y 2 a precios públicos.

Una queja concerniente a entidades financieras y 2 quejas relativas a entidades aseguradoras, fueron archivadas en orden a la naturaleza jurídico-privada de las cuestiones planteadas.

1. IMPUESTOS AUTONÓMICOS

En cuanto a transmisiones patrimoniales se refiere, en el expediente **20170920** se reclamaba contra sendas liquidaciones tramitadas por el Servicio Territorial de Hacienda de Palencia, siendo el hecho imponible la adquisición por mitad y proindiviso de una vivienda en esa capital.

Refería el promotor de la queja que en las autoliquidaciones correspondientes a la mitad adquirida por uno de los sujetos pasivos se aplicó el tipo impositivo reducido del 5% al entender que concurrían dos supuestos, que el adquirente contaba con la condición de familia numerosa y así lo acreditó debidamente, y, que los dos adquirentes contaban con menos de 36 años.

Sin embargo, la Administración tributaria emitió liquidación provisional en la que no aplicó el tipo reducido del 5% al considerar que no procedía por estar el otro adquirente en posesión del título de familia numerosa. En la liquidación no se hacía mención al requisito de la edad de los adquirentes, que también daría lugar a la aplicación del tipo reducido.

Recabada información de la Administración autonómica y analizada la misma se llegó a la conclusión de que la actuación de la Consejería fue correcta por los motivos que se exponen en la fundamentación jurídica de nuestro pronunciamiento y que, a continuación, resumimos.

a) En relación con que el contribuyente que pretendía la reducción del 5% pudiera considerarse titular de familia numerosa, debemos señalar que compartimos la argumentación de la Junta de Castilla y León, según la cual éste no ha aportado título en el que figure como titular de familia numerosa.

Así, el hecho de que una parte de la "pareja de hecho" tenga título de familia numerosa y la otra parte no lo tenga, obedece a los siguientes motivos:

Esta materia se encuentra regulada en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre de 2003, de Protección a las Familias Numerosas y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por el RD 1621/2005, de 30 de diciembre.

En concreto, dicha norma establece en el apartado 1 del art. 2 el concepto de familia numerosa: "A los efectos de esta ley, se entiende por familia numerosa la integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean o no comunes".

Pero el mismo precepto, en su apartado 2 a), equipara también a familia numerosa la formada por "uno o dos ascendientes con dos hijos, sean o no comunes, siempre que al menos uno de éstos sea discapacitado o esté incapacitado para trabajar". Ahora bien, según el apartado 3 del mismo artículo, se consideran ascendientes al padre, a la madre o a ambos conjuntamente cuando exista vínculo conyugal y, en su caso, al cónyuge de uno de ellos.

Es evidente, pues, que la regulación estatal actual de las familias numerosas no equipara a las uniones de hecho con el vínculo conyugal.

Como consecuencia de ello, la no existencia de vínculo conyugal justifica el imposible reconocimiento de la condición de familia numerosa para el solicitante de la reducción del 5% con respecto a los hijos nacidos de la referida unión de hecho.

Por tanto, desde el ámbito estrictamente legal, la actuación de la Administración autonómica debe entenderse correcta al aplicar la Ley en cuestión en sus precisos términos, y siguiendo el procedimiento establecido en el Decreto 9/2005, de 20 de enero, por el que se regula en la Comunidad de Castilla y León el reconocimiento de la condición de familia numerosa, así como la expedición, renovación, modificación o pérdida del título.

Sin perjuicio de lo anterior, a juicio de esta procuraduría y tal y como nos hemos manifestado en ocasiones anteriores, la aplicación de la normativa citada a casos como el examinado coloca ante una posible situación injusta o perjudicial a las parejas o uniones de hecho.

Por ello, la falta de reconocimiento de la condición de familia numerosa a las uniones de hecho ha sido objeto de intervención y pronunciamiento por parte de esta institución en ocasiones anteriores, de tal manera que entendemos que en la interpretación y aplicación de nuestro ordenamiento jurídico nadie puede resultar discriminado por razón del grupo familiar al que pertenece, tenga éste su origen en el matrimonio o en la unión de personas que convivan en análoga relación de afectividad.

Por ello, y siguiendo la opción de la mayoría de las comunidades autónomas, se estimó necesario modificar en Castilla y León la interpretación dada hasta el momento al apartado 3 del art. 2 de la Ley 40/2003, de forma que no se limitara exclusivamente su aplicación a las relaciones conyugales atendiendo a la literalidad del precepto, sino que se extendiera, por equiparación, a las parejas no matrimoniales debidamente acreditadas para lo

que, en su día, se formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la oportuna resolución que no fue aceptada.

b) Con respecto a la reducción del tipo impositivo por razón de edad (menos de 36 años), debemos señalar que compartimos lo argumentado por la Administración.

Así, el art. 25.3 c) del Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos, aprobado por DLeg 1/2013, de 12 de septiembre establece:

“En las transmisiones de inmuebles que vayan a constituir la vivienda habitual se aplicará un tipo reducido del 5 por 100 en los siguientes supuestos:

c) Cuando todos los adquirentes tengan menos de 36 años a la fecha de devengo del impuesto.”

El art. 28.1 de la misma norma señala:

“A los efectos de la aplicación de los tipos impositivos reducidos reguladas en este capítulo:

a) Los conceptos de vivienda habitual, primera vivienda, grado de discapacidad y familia numerosa y el concepto de base imponible total del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, son los contenidos en el artículo 10 de este texto refundido.”.

Por último, el art. 10.2 g) determina que:

“Se considera que el contribuyente adquiere primera vivienda cuando no dispusiera, ni hubiera dispuesto de ningún derecho de plena propiedad igual o superior al 50% sobre otra vivienda”.

Partiendo de la afirmación de la Consejería según la cual se ha constatado que el solicitante de la reducción impositiva adquirió el 17 de marzo de 2011 el 50% en plena propiedad de otro inmueble, compartimos la conclusión de que la nueva vivienda no puede considerarse primera vivienda y, por tanto, que no se cumplía el requisito para la aplicación del tipo reducido del 5% por razón edad.

Relacionada con el impuesto de actos jurídicos documentados destacamos la queja **20171307**, en la que el autor de la misma manifestaba haber adquirido una vivienda que valoró en la autoliquidación en 150.000 euros pero que posteriormente tuvo conocimiento de que la valoración que le asignaba la Administración autonómica era inferior, motivo por el cual solicitaba la nulidad de la liquidación y la devolución de las cantidades a que hubiere lugar una



vez aplicada la base imponible coincidente con el valor asignado por la Administración autonómica.

Pese a que el problema planteado no es infrecuente, la queja no fue admitida a trámite fundamentando tal decisión en que el art. 46.3 del Texto Refundido del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados determina que, en su caso, la base imponible del impuesto la constituye el valor declarado por el contribuyente, valor que además era coincidente con el precio de la vivienda que consta en la escritura pública.

En definitiva, el valor declarado por el sujeto pasivo se convierte en un valor mínimo que prevalece, a los efectos de determinar la base imponible, sobre el obtenido por cualquiera de los medios de comprobación fijados en el art. 52 de la Ley General Tributaria.

2. RECURSOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

2.1. Impuestos

En este ámbito, como ya hemos señalado, 27 fueron las quejas presentadas, cantidad coincidente con la del pasado año 2016, destacando desde un punto de vista cuantitativo y como en años anteriores, las cuestiones relacionadas con el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y, tras ellas, las relacionadas con el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU).

2.1.1. Impuesto sobre bienes inmuebles

En el año 2017 se dictó resolución en el expediente **20162256** derivado de una problemática novedosa por lo que respecta a las quejas tramitadas, como es la no emisión de recibos cobratorios de este impuesto por razones de economía en la gestión recaudatoria.

Así, el autor de la queja disenta de la falta de emisión y puesta al cobro por parte de la Diputación Provincial de Segovia de un recibo del IBI del ejercicio 2016 correspondiente a un inmueble sito en Cedillo de la Torre del que es propietario, en condominio con dos personas más, por importe de 2,84 euros (al girarse al citado sujeto pasivo un tercio de la cuota tributaria del impuesto).

El art. 4 de la Ordenanza fiscal reguladora de aspectos puntuales en materia de recaudación de tributos municipales y demás ingresos de derecho público de las entidades locales de la provincia de Segovia, denominado "Cuotas mínimas para la exacción de tributos e ingresos de derecho público" establece que "en atención a criterios de eficiencia y economía en la gestión recaudatoria y sin perjuicio de las exenciones que los ayuntamientos acuerden en sus



respectivas ordenanzas fiscales, conforme a la autorización contenida en el art. 63.4 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales; la Diputación Provincial de Segovia no emitirá documentos cobratorios por deudas de cualquier ingreso tributario o de derecho público, pertenecientes a entidades locales de la provincia, cuya cuota líquida principal sea igual o inferior a la cantidad de seis euros".

Así, de la interpretación literal de la Ordenanza concluimos que la cuantía de 6 euros de mínimo para no emitir recibo cobratorio se refiere a la cuota del tributo y dicha referencia la hace tanto en el título del artículo ("cuotas mínimas") como en su contenido ("cuota líquida principal").

En el presente caso, la cuota líquida principal del IBI ascendía a 8,52 euros por lo que superaba el mínimo de 6 euros para no emitir recibo y ello sin perjuicio de que dicha cuota se haya fraccionado en tres partes, a razón de 2,84 euros cada una.

Para conseguir el fin pretendido por la Administración en los casos de fraccionamiento o división de la cuota entre comuneros, lo procedente sería modificar el citado art. 4 de la Ordenanza de manera que el mínimo no se refiera a la "cuota tributaria" sino a la "cuantía del recibo" (donde ya se tendría en cuenta el importe resultante del fraccionamiento o división).

Por tanto, en el presente caso, siendo la cuota tributaria superior a 6 euros, entendimos que procede la emisión del recibo con la liquidación fraccionada a cada uno de los copropietarios del inmueble objeto de la queja y, en consecuencia, dirigimos resolución a la Diputación en los siguientes términos:

"Que la Diputación Provincial de Segovia proceda a emitir el documento cobratorio con la liquidación del ejercicio 2016 del Impuesto de Bienes Inmuebles correspondiente al inmueble objeto de la queja a (...) por el importe resultante de la división de la cuota en tres partes".

La resolución fue aceptada por la Administración local destinataria.

Relacionado con la división de la cuota del IBI entre los cotitulares del bien inmueble citamos el expediente **20170425**.

La queja venía motivada por no haber atendido el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) la solicitud de división de la cuota tributaria entre los titulares de un inmueble en función de las respectivas cuotas de participación, con la particularidad de que el inmueble estaba gravado con un derecho de usufructo.



Esta procuraduría no apreció irregularidad en la denegación del fraccionamiento por los siguientes motivos:

El art. 35, párrafo 6 de la Ley 58/2003 General Tributaria señala que "Cuando la Administración sólo conozca la identidad de un titular practicará y notificará las liquidaciones tributarias a nombre del mismo, quien vendrá obligado a satisfacerlas si no solicita su división. A tal efecto, para que proceda la división será indispensable que el solicitante facilite los datos personales y el domicilio de los restantes obligados al pago, así como la proporción en que cada uno de ellos participe en el dominio o derecho transmitido".

El archivo del citado expediente se fundamentó en lo establecido en el art. 61, apartados 1 y 2 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, referido al hecho imponible del IBI y a los supuestos de no sujeción, según el cual:

"1. Constituye el hecho imponible del impuesto la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales:

a) De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.

b) De un derecho real de superficie.

c) De un derecho real de usufructo.

d) Del derecho de propiedad.

2. La realización del hecho imponible que corresponda de entre los definidos en el apartado anterior por el orden en él establecido determinará la no sujeción del inmueble urbano o rústico a las restantes modalidades en el mismo previstas.(...)."

Por tanto, no siendo el inmueble objeto de la queja de características especiales; existiendo durante el año 2016 un derecho de usufructo a favor de una tercera persona (aunque el porcentaje sea del 2,56%); siendo este derecho real de usufructo prevalente a los efectos de sujeción al impuesto sobre el derecho de propiedad; constituyendo el hecho imponible ese derecho, entendimos que resultaba ajustado a derecho considerar que el sujeto pasivo del impuesto es el usufructuario y no los propietarios y, por tanto, que resultaba correcto que el Ayuntamiento girase los recibos de los ejercicios 2016 y 2017 a nombre del usufructuario.



Los problemas derivados de la gestión compartida del IBI entre la Dirección General del Catastro y los ayuntamientos y las dificultades que, en ocasiones, representa para los ciudadanos delimitar la competencia entre ambos, fueron los causantes de los expedientes **20170855** y **20170556**.

En el primero de ellos, el autor de la queja mostraba su disconformidad, al margen de otras cuestiones meramente formales, con el hecho de que el edificio de las antiguas escuelas, actualmente edificio de usos múltiples destinado a la celebración de actividades públicas vecinales, propiedad de la Junta Vecinal de Cabañas (León) sea considerado sujeto pasivo a efectos del pago del IBI por parte del Ayuntamiento de Valencia de Don Juan (León).

Se trataba pues de determinar la sujeción o no del inmueble al impuesto y no la exención del impuesto, diferencia tan relevante que resulta determinante en el desenlace del presente expediente.

El art. 61.5 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece que no están sujetos al Impuesto sobre Bienes Inmuebles: "b) Los siguientes bienes inmuebles propiedad de los municipios en que estén enclavados: los de dominio público afectos a uso público; los de dominio público afectos a un servicio público gestionado directamente por el ayuntamiento, excepto cuando se trate de inmuebles cedidos a terceros mediante contraprestación, (...)". Por su parte, el art. 62 regula las exenciones del impuesto.

Pues bien, como ha declarado reiteradamente el Tribunal Supremo, en la exacción del IBI hay que distinguir dos fases procedimentales, con contenido diferente, y con un régimen impugnatorio distinto. Estas fases son: la de gestión catastral y la de gestión tributaria (STS 14 de noviembre de 2003). La gestión catastral es competencia de la Dirección General del Catastro, y de sus dependencias territoriales; y la gestión tributaria es competencia de los ayuntamientos y comprende la liquidación, recaudación, concesión de exenciones y bonificaciones, determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos cobratorios, devolución de ingresos indebidos, y revisión de actos tributarios.

La STS de 31 de octubre de 2006, en este sentido, puso de manifiesto que: "Es cierto que dentro del procedimiento tributario encaminado a la liquidación del IBI existen dos categorías de actos que aunque funcionalmente conducen sólo a la realización de aquélla tienen sustantividad propia dentro del citado procedimiento, en cuanto que sus determinaciones han de ser impugnadas independientemente por el administrado y ante órganos diferentes. Tales actos son los que podemos llamar de gestión catastral por un lado, que comprende la elaboración de la ponencia de valores, la asignación y notificación individual de los valores

catastrales y la revisión, modificación y actualización de los mismos, cuya competencia resolutoria corresponde a la Administración del Estado (el Catastro, los Tribunales Económico-Administrativos y los Contencioso-Administrativos) y, por otro, los de gestión tributaria, que afectan a la liquidación del impuesto, concesión y denegación de exenciones y bonificaciones, cuya competencia corresponde a la Administración municipal”.

En el mismo sentido se pronunció la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 21 de septiembre de 2005.

De esta forma, la solicitud formulada al Ayuntamiento por la Junta Vecinal de Cabañas pretendía obtener un pronunciamiento de no sujeción al IBI del inmueble objeto de la queja por lo que el órgano competente para resolver sobre la misma y al que se debió cursar la solicitud es la Dirección General del Catastro y sus dependencias territoriales.

Por tanto, concluimos que el Ayuntamiento no puede resolver sobre la no sujeción al IBI de los inmuebles de dominio público destinados a uso o servicio público, por ser cuestión perteneciente al ámbito de la gestión catastral (sí podría con respecto a las exenciones del impuesto) y ello, porque, insistimos, el IBI se cobra de acuerdo con el padrón que elabora el Catastro, siendo el único competente para incluir altas, bajas y modificaciones en cada ejercicio.

Por ello, se procedió al cierre del expediente.

En el segundo de los expedientes, el promotor del mismo mostraba su disconformidad con varias liquidaciones del IBI (2012, 2013 y 2014) emitidas por el Ayuntamiento de Toro (Zamora), siendo el objeto de la discrepancia con las mismas la existencia de una construcción desde el año 2011, no recogida en liquidaciones anteriores.

Se entendió que el Ayuntamiento de Toro actuó conforme a derecho, pues se limitó a actuar a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, de conformidad con lo establecido en el art. 77.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, toda vez que los datos contenidos en dicho padrón son los incorporados a las respectivas listas cobratorias, documentos de ingreso y justificantes de pago del IBI.

Por tanto, la elaboración de las liquidaciones controvertidas con unas bases liquidables que, además del valor del suelo, contemplaban el valor de una construcción, se hicieron sobre la referida información remitida por el Catastro al Ayuntamiento, por lo que no apreciamos irregularidad en su actuación.



Por último, a modo de ejemplo de queja relacionada con cuestiones formales en la gestión y recaudación del IBI citamos el expediente **20170220** que planteaba una doble controversia, una relacionada con la domiciliación del pago en entidad bancaria y otra con las notificaciones de la liquidación.

En efecto, en la queja se hacía alusión a la disconformidad con el pago del recargo y de los intereses y costas en una liquidación del IBI de un inmueble situado en la localidad de Morales de Valverde (Zamora), correspondiente al ejercicio 2015, manifestando que no se cargó el recibo en la cuenta bancaria pese a estar domiciliado y que no se notificó al sujeto pasivo la providencia de apremio en su domicilio.

Con relación a la domiciliación del recibo del IBI, el art. 38.1 b) del RD 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de recaudación establece como uno de los requisitos para el pago mediante domiciliación bancaria "Que el obligado al pago comunique su orden de domiciliación a los órganos de la Administración según los procedimientos que se establezcan en cada caso", en tanto que el art. 25.2 de la misma norma señala que "Los obligados al pago podrán domiciliar el pago de las deudas a las que se refiere esta sección en cuentas abiertas en entidades de crédito. Para ello, conforme a lo dispuesto en el art. 38, dirigirán comunicación al órgano de recaudación correspondiente al menos dos meses antes del comienzo del periodo de cobro. En otro caso, la comunicación surtirá efecto a partir del periodo siguiente".

El mismo plazo de dos meses viene recogido en la Ordenanza general de gestión y recaudación de los tributos y otros ingresos de derecho público de la Diputación Provincial de Zamora.

En este caso, la orden de domiciliación se comunicó a la Diputación con fecha 25/06/2015, una vez iniciado el periodo voluntario de pago y, en consecuencia, dicha domiciliación surtió efectos para el pago del IBI de 2016 pero no de 2015 por lo que el sujeto pasivo debió realizar el ingreso mediante cualquiera de los demás medios de pago contemplados en el art. 34 del Reglamento general de recaudación (efectivo, tarjeta de crédito o débito, transferencia bancaria etc.).

Con respecto a la notificación de la providencia de apremio ante el impago en periodo voluntario del impuesto, dicha notificación se formalizó mediante la publicación en el *BOP* de Zamora tras el intento correcto de notificación personal en el domicilio fiscal del sujeto pasivo.

Por ello, no se apreció irregularidad en la actuación de la Diputación de Zamora.

2.1.2. Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana

Como el pasado año, queremos destacar las quejas referidas a inmuebles que fueron vendidos por sus propietarios por un precio sustancialmente inferior al de su compra anterior. Son los injustos casos de minusvalías gravadas con el impuesto de plusvalía a las que aludíamos ya en el informe de 2016, que conducen a situaciones todavía no resueltas definitivamente ni por el legislador ni por los tribunales de justicia, y que tienen su origen en la pasada crisis económica y en la depreciación del sector inmobiliario.

El problema originó numerosas quejas, entre otras citamos las que dieron lugar a los expedientes **20170471, 20170550, 20170747 y 20171305**.

Ya en el pasado informe hacíamos alusión a la STC de fecha 16 de febrero de 2017 que declara nulos determinados artículos de la Norma Foral 16/1989, de 5 de julio, en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor. Dicha Sentencia cambiaba de forma radical los planteamientos jurídicos existentes hasta la fecha.

En el mismo sentido, tal y como era de esperar se pronunció el Tribunal Constitucional con respecto a la Ley de Haciendas Locales aplicable al resto del territorio nacional, en la Sentencia 59/2017 de 11 de mayo.

Desde el punto de vista jurisprudencial, a partir de ese momento se ha abierto un compás de espera a fin de que la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, considerando, como viene haciendo, esta cuestión de interés casacional, aclare y concrete el impacto de la Sentencia del Tribunal Constitucional pues hasta el momento, juzgados y tribunales superiores de justicia no han mantenido una postura unívoca en cuanto a quién corresponde la carga de la acreditación de la existencia de incremento o decremento del valor del terreno de naturaleza urbana ni en cuanto a las solicitudes de devolución de ingresos indebidos.

Así, en relación con lo primero, unos consideran inválidas las liquidaciones practicadas, otros las confirman, e incluso otra vía jurisprudencial consiste en disponer la estimación parcial con retroacción para que la Administración justifique o acredite el incremento de valor.

En cuanto a lo segundo, unos juzgados rechazan la petición de devolución de ingresos indebidos entendiendo que, las liquidaciones pagadas, han devenido firmes y consentidas, en tanto que otros consideran que tales liquidaciones son nulas de pleno derecho.

Por todo ello, continúa, en el momento presente, la incertidumbre de ayuntamientos y contribuyentes con la inseguridad jurídica que ello trae consigo.



Desde el punto de vista legislativo, en la fecha del cierre de este Informe el Gobierno ultima el proyecto de ley que debe reformar el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, por lo que su aplicación deberá esperar unos meses más.

Así, esta procuraduría, a fin de resolver los expedientes ya en tramitación y los futuros que esta materia origine, se mantiene a la expectativa de las inminentes novedades legislativas y jurisprudenciales.

2.2. Tasas

Al igual que en años anteriores, en relación con la potestad tributaria de los entes locales, el mayor número de quejas se registró en materia de tasas municipales, ascendiendo a 29.

Coincidiendo también con años anteriores, predominan de forma notoria las controversias relacionadas con la tasa por la prestación del servicio de suministro de agua potable. Tras ella, la tasa relativa a la prestación del servicio de tratamiento de residuos sólidos urbanos. También se analizaron otras quejas relativas a una tasa por la tramitación de un expediente administrativo, otra por licencias urbanísticas, otra por el uso de piscinas municipales y una última relativa a una tasa de riego.

2.2.1. Tasa por la prestación del servicio de suministro de agua potable

Abordamos, en primer lugar, la problemática derivada de la disconformidad con las ordenanzas reguladoras de la tasa de agua, bien por desacuerdo con su contenido, bien por desacuerdo con el procedimiento de elaboración o modificación de las mismas.

En el año 2017 recayó resolución en el expediente **20161742** cuyo promotor mostraba su disconformidad con el hecho de que el incremento de costes del proceso de depuración del agua propiciado por la nueva EDAR de Segovia se sufrague, en parte, con el incremento de las tarifas de abastecimiento o consumo, no resultando ello ajustado a derecho e invalidando, en estos aspectos, la modificación de la correspondiente Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Segovia, con efectos a partir de 1 de enero de 2016.

Señalaba que los informes técnico-económicos no contienen un desglose con la estimación de ingresos correspondientes a cada una de las fases del ciclo integral del agua o, al menos, a los servicios de alcantarillado (incluye depuración) y abastecimiento domiciliario de agua potable, por lo que resulta imposible determinar para cada uno de esos servicios obligatorios, si se cumple en ambos casos el art. 24.2 de la Ley de Haciendas Locales.

En definitiva, se planteaba una cuestión técnica muy concreta de manera que procedía determinar si abastecimiento, saneamiento y depuración son un único servicio o servicio integral, por tanto, con una valoración conjunta de su coste o, por el contrario, se trata de servicios distintos, con cálculo de costes independientes y, por ello, con la obligación de que las tarifas exigibles para cada uno de ellos no supere el coste respectivo.

Respecto a esta cuestión, la STSJCYL de Valladolid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sentencia 2246/2006, de 15 de diciembre de 2006 establece que “no ofrece duda que el Ayuntamiento demandado tenía potestad para organizar estas diversas prestaciones a particulares como un servicio único comprensivo del alcantarillado y depuración de las aguas residuales o como varios servicios independientes con particularidades en su régimen jurídico”.

En esta sentido, la Sentencia se remite a la STS de 19 de abril de 2005 cuyos criterios son coincidentes.

Ahora bien, continúa indicando la Sentencia, “lo que es evidente es que en este supuesto (servicio público unitario) el Ayuntamiento no puede: a) establecer modos de gestión diversos para etapas o partes de la prestación porque ello supone la desvirtuación de la unidad de régimen jurídico que el servicio público reclama; b) calcular por separado los costes de esas etapas independizadas y establecer unas tarifas también diferentes para fijar el importe de las tasas a satisfacer por los usuarios porque con ellos rompería igualmente la unidad pretendida”.

Procedería, pues, determinar si el modo de gestión en el municipio de Segovia es el mismo para el abastecimiento (p.ej. gestión de las instalaciones de captación, tratamiento y potabilización del agua), para el saneamiento y para la depuración (p.ej. gestión de la depuradora), o cada parte del ciclo integral del agua se gestiona de distinto modo.

En este sentido, pese a ser requerido para ello, el Ayuntamiento no aclaró dicha cuestión, motivo por el cual, con la información obrante en el expediente, no pudimos aseverar la concurrencia de ninguna de las dos opciones, cada una de las cuales provocaría un desenlace distinto de este expediente.

Así, solo en el caso de que las etapas o partes de la prestación del servicio se gestionasen de modo distinto, se podría apreciar irregularidad en la actuación del Ayuntamiento de Segovia y ello porque, en ese caso, se requeriría la elaboración de un informe técnico-económico propio para cada fase del ciclo del agua a fin de determinar el coste, por separado, de cada etapa y, con ello, limitar y adecuar los ingresos por cada concepto a lo establecido en



cada informe, sin sobrepasar el coste que determinasen. Por ello, la parte dispositiva de la presente resolución, necesariamente se condicionó a ese supuesto de hecho.

No obstante y al margen de las cuestiones jurídicas, también se dejó constancia de que, desde un punto de vista meramente práctico, el importe global a pagar en las tarifas por los ciudadanos no diferiría mucho en un supuesto y en otro pues, si bien y de acuerdo a lo pretendido por el autor de la queja, el cálculo de costes diferenciados imposibilitaría el incremento aprobado en cuanto a abastecimiento y saneamiento se refiere, la tarifa derivada de la depuración podría incrementarse de forma proporcionalmente inversa a la reducción de la primera.

La parte dispositiva de la resolución dirigida al Ayuntamiento de Segovia fue, literalmente, la siguiente:

"Que el Ayuntamiento de Segovia, en el caso de que cada fase del ciclo integral del agua esté gestionada de distinto modo, proceda a revisar el procedimiento administrativo de modificación de la Ordenanza objeto de la queja a fin de determinar si el mismo se ajusta a la sentencia citada en cuanto a la determinación de los costes, por separado, de cada fase y en qué medida la tarifa fijada se ajusta al coste de cada fase o etapa del ciclo integral, adoptando, en su caso, las medidas oportunas para subsanar las irregularidades que se hubieran podido detectar".

Dicha resolución fue aceptada.

En el mismo sentido de disconformidad con la modificación de la Ordenanza se planteó el expediente **20162472**, resuelto en el año 2017 mediante resolución.

En este caso, se disentía con la Ordenanza reguladora de la tasa por el suministro domiciliario de agua potable de La Cándana de Curueño (León) tanto desde el punto de vista de su contenido como de la tramitación del procedimiento administrativo para su aprobación.

Así se postulaba que una vez publicado en el *BOP* de León el anuncio de aprobación inicial de la ordenanza y la apertura del periodo de información pública, se presentaron reclamaciones por parte de varios vecinos contra algunas de las disposiciones de la citada norma. También se planteaba en las alegaciones que el informe técnico-económico presentaba irregularidades al contemplar en el coste del servicio menos conexiones a la red que las realmente existentes e incluir en esta tasa gastos ajenos al servicio relacionados con la gestión de residuos sólidos urbanos, con el canon que se paga a la Confederación por el vertido de aguas residuales al río y con la limpieza de la depuradora, entre otros.



Analizada la documentación remitida por la Junta Vecinal, llegamos a las siguientes conclusiones:

En cuanto al contenido de la Ordenanza, en general y de los artículos donde se establecen las tarifas de la misma (que, según el autor de la queja, penalizarían a los sujetos pasivos que residen todo el año en la localidad frente a los que residen periodos inferiores a tres meses, en particular), debemos señalar que no apreciamos irregularidad en este sentido y ello porque las ordenanzas son disposiciones administrativas de carácter general y de rango inferior a la ley elaboradas por los entes locales en base a la potestad reglamentaria que tienen atribuida (en este caso, la Junta Vecinal). Por este motivo corresponde a ésta determinar las tarifas de las mismas, eso sí, con la limitación establecida en el art. 24.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que exige que, en general, 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.

En este sentido, el art. 25 de la misma Ley dispone 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". En la misma línea se pronuncia la Ley de Tasas y Precios Públicos en su art. 20. 1.

Pues bien, en el presente caso obra en el expediente el preceptivo informe técnico-económico realizado por el Servicio de Empresa, Conocimiento e Innovación de la Diputación Provincial de León en el que, entre otros aspectos, se determinan y reparten los costes totales del servicio y se determinan y calculan los costes unitarios, incluyendo un anexo dedicado al inmovilizado y a las amortizaciones, en el que se recoge la inversión, la capitalización y la amortización de las inversiones.

Por tanto, lo recaudado mediante la tasa no debe superar las cantidades recogidas en el citado informe, circunstancia que, con las tarifas que contempla la Ordenanza, no se ha acreditado.

Por otra parte, tampoco resultaba del expediente que se contemple ningún gasto ajeno al servicio de abastecimiento de agua potable, por lo que no se acreditó que, mediante la tasa del agua, se financien otros servicios.



En cuanto a la tramitación del procedimiento para la aprobación definitiva de la Ordenanza, la STS de 8 de abril de 2010, declara: "en materia de aprobación de Ordenanzas municipales, el quebrantamiento del cauce formal de su elaboración, produce, como regla general, la nulidad de pleno derecho de aquéllas".

En cuanto al trámite de información pública de las ordenanzas fiscales, su importancia radica en que afectan a los intereses de los contribuyentes y guarda relación con el art. 9.2 CE sobre el derecho de participación ciudadana. Así en la Sentencia de 6 de junio de 2002 recordó el Tribunal Supremo que, como tiene reiteradamente declarado, la sola omisión del trámite de información pública genera la nulidad radical, por defecto formal en el procedimiento de su elaboración... Y el incumplimiento del trámite de audiencia se produce tanto cuando no se concede la misma, como cuando no se agota el plazo o se procede a publicar la ordenanza sin resolver las reclamaciones que hubieran sido presentadas en el término concedido. Por ello, es preceptiva la previa resolución de las reclamaciones, antes de la publicación de la Ordenanza o su modificación, tal y como establece el art. 17.3 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En el presente supuesto, aprobada provisionalmente la Ordenanza, se publicó en el *BOP de la Provincia de León de fecha 27/07/2016* el anuncio de apertura del plazo de exposición pública por un plazo de treinta días contados a partir de la fecha de dicha publicación, por lo que no se omitió el trámite por parte de la Junta Vecinal.

La Junta Vecinal reconoció que con fecha 29/08/2016 se presentó, mediante burofax, un escrito (sus autores lo denominan recurso), con alegaciones suscrito por varios vecinos y, en sesión de fecha 08/10/2016, la propia Junta Vecinal acordó no admitir a trámite dicho "recurso" por dos motivos, según se recoge en el acuerdo de inadmisión a trámite de esa misma fecha:

a) Porque contra los actos de mero trámite no cabe recurso administrativo alguno, ni tampoco contra las disposiciones generales.

b) Por haberse presentado de forma extemporánea.

Con respecto al argumento de inadmisión del apartado a), el acuerdo de aprobación inicial es un acto de trámite y contra éstos no cabe recurso alguno. Además, de conformidad con lo establecido en el art. 107.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, vigente en ese momento, contra las disposiciones de carácter general no cabe la interposición de recurso en vía administrativa, por lo que de presentarse, habrá que inadmitirlo.

Sin embargo, discrepamos con la Junta Vecinal en el hecho de haber calificado el escrito como recurso porque, sin perjuicio de la denominación que los alegantes hubieran dado al mismo, la Junta Vecinal, a la vista de su contenido y atendiendo a su verdadero carácter y por aplicación del principio antiformalista que debe presidir las relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas, debió calificarlo de escrito de alegaciones y no de recurso y, en consecuencia, debió admitirlo.

Con respecto al apartado b) también discrepamos con la Junta Vecinal en su consideración de que fue extemporánea la presentación del escrito.

El art. 17.1 de la LRHL señala que el plazo de exposición pública será de 30 días como mínimo. Y tales días han de computarse como hábiles, no naturales y, por ende, con exclusión de los domingos y festivos, conforme a lo dispuesto en la LRJPAC (SSTS de 2 de febrero de 2005, Rec. Cas. 1043/2000; 5 de febrero de 2009, Rec. Cas. núm. 5607/2005 y 8 de mayo de 2009, Sección: 2, núm de Rec.: 6637/2005).

A su vez, el 47 de la anterior Ley determinaba que "Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo".

En el presente supuesto, la publicación en el *BOP* tuvo lugar con fecha 27 de julio de 2016. Por tanto, el plazo para presentar alegaciones concluía el 1 de septiembre de 2016 (y no el 27 de agosto, como sostiene esa Junta Vecinal). Considerando que el burofax conteniendo las alegaciones se remitió el 29 de agosto de 2016, la presentación de las mismas se hizo dentro del plazo de 30 días, por lo que no cabe su inadmisión por extemporaneidad.

En definitiva, se entendió que la Junta Vecinal, admitidas las alegaciones debió resolverlas motivadamente entrando en el fondo de las cuestiones planteadas y ello, sin perjuicio de su estimación o desestimación, para posteriormente aprobar la redacción definitiva de la Ordenanza, su derogación o su modificación.

La omisión de dicho trámite debe traer como consecuencia la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza, de manera que la Junta Vecinal debería retrotraer las actuaciones al trámite procedimental omitido y resolver motivadamente las alegaciones antes de la aprobación definitiva de esa norma.

Por ello se dictó resolución, que no fue aceptada, con el siguiente tenor literal:

"Que la Junta vecinal de La Cándana de Curueño proceda a declarar, de oficio, la nulidad de pleno derecho la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por el suministro

domiciliario de agua potable a la población de La Cándana de Curueño, retrotrayendo las actuaciones al trámite procedimental de la resolución de las alegaciones presentadas, sin perjuicio de que subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma”.

Por último y en relación con informes técnico-económicos inexistentes o deficientes citamos el expediente **20170491** tramitado como consecuencia de una queja en la que se denunciaba el acuerdo de la Junta Vecinal de Valderrey (León) por el que se incrementó la tasa de agua para el ejercicio 2016, al considerar dicho incremento desproporcionado y que no obedecía a ningún estudio económico previo.

Refería el autor de la queja que se formularon alegaciones por varios vecinos del pueblo, alegaciones que fueron desestimadas por extemporáneas.

Analizada la información remitida por la Junta Vecinal llegamos a una primera conclusión según la cual, de los datos publicados por el Sistema de Información Nacional de Aguas de Consumo (Sinac) del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se desprendía que la procedencia del agua en Castrillo de las Piedras es de “pozo intubado” y el gestor del servicio es el Ayuntamiento de Valderrey y no la Junta Vecinal de Castrillo de las Piedras.

Así, en el caso de que los datos reflejados por el Sinac fueran correctos, la Junta Vecinal carece de competencias para cobrar una tasa por un servicio que ni presta ni gestiona y para elaborar ordenanzas fiscales que regulen dicho gravamen, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos que en tal sentido adoptase y nulas, en consecuencia, las ordenanzas fiscales que apruebe, por ser la Junta Vecinal un órgano manifiestamente incompetente.

Solo el Ayuntamiento, como gestor del servicio de abastecimiento de agua potable puede aprobar la correspondiente ordenanza fiscal y cobrar la tasa a los vecinos usuarios del servicio (la Junta Vecinal solo sería sujeto pasivo de la tasa con respecto al agua consumida en los inmuebles de su titularidad).

No obstante lo anterior y sin perjuicio de lo expuesto, la fundamentación jurídica de la resolución se refirió exclusivamente al supuesto de que existiera un error en el Sinac y la Junta Vecinal de Castrillo de las Piedras sí fuera la prestadora y gestora del servicio por delegación formal del Ayuntamiento.

Si así hubiera sido, a la vista de las ordenanzas obrantes en el expediente resulta incontrovertido que hubo un incremento de 0,20 euros de las tarifas en la Ordenanza aprobada en 2016.



Con respecto a ese incremento de la cuota, el art. 24.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales limita el importe de la tasa al coste real o previsible del servicio. Dentro de ese límite máximo, la Junta Vecinal goza de potestad discrecional para fijar las cuotas tributarias que estime oportuno.

Como hemos señalado en los expedientes anteriormente citados, el coste real o previsible del servicio debe venir determinado en el preceptivo informe técnico-económico o memoria económica-financiera que debe acompañar, tanto la tramitación de las nuevas ordenanzas como la modificación de las existentes, y dicho documento es una necesidad inexcusable y su omisión es causa de nulidad de la ordenanza, tal y como establece en su último párrafo el art. 20.1 de la Ley de Tasas y Precios Públicos. Pero además, siendo su elaboración pieza clave, es necesario un rigor en su planteamiento y formulación, de forma que se justifique suficientemente tanto la necesidad de la tasa como el importe o cuantía de la misma. Deberán constar, cuando menos, dos partes: por un lado el estudio de costes a que dé lugar el servicio y por otro la justificación de la cuantía de la tarifa fijada y en qué medida se ajusta al coste del servicio.

En el presente caso, el expediente de modificación de la Ordenanza no contaba con informe técnico-económico alguno al no poderse considerar como tal el denominado "Estudio técnico de fijación de tarifa del servicio municipal de agua de Valderrey", pues data del año 2013 (la modificación para incrementar la tarifa se inició en 2015) y se refiere al municipio de Valderrey y no a la localidad de Castrillo de las Piedras, ni tampoco podemos considerar tal otro exiguo informe suscrito por la Presidencia de la Junta Vecinal en el que, únicamente, se suman los gastos genéricos del ejercicio 2015 y ello porque ni se determinan pormenorizadamente los costes globales del servicio, ni se hace una previsión de ingresos, ni se justifica la necesidad de modificación de las cuotas.

Por ello, no es posible conocer si con la subida de 0,20 euros se recaudará más de lo que cuesta el servicio.

En definitiva, si la Junta Vecinal fuera la prestadora y gestora del servicio, el acuerdo provisional de incremento de la tasa en 0,20 euros por tramo, adoptado sin el preceptivo informe técnico-económico, sería nulo de pleno derecho y, en consecuencia, serían nulos los actos posteriores que traen causa del mismo por lo que deben considerarse vigentes las tarifas anteriores a dicha modificación.

Entendimos también que ello no afectaría a los actos firmes y consentidos, en este caso, a las liquidaciones tributarias giradas desde la entrada en vigor de la modificación.

Por ello emitimos resolución, que se encuentra pendiente de aceptación o no, con el siguiente contenido:

"I.- Si fuera el Ayuntamiento de Valderrey quien presta y gestiona el servicio, que esa Junta Vecinal de Castrillo de las Piedras se abstenga de realizar gestiones o cobros relacionados con el servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado.

II.- Si la Junta vecinal de Castrillo de las Piedras fuera, por delegación formal del Ayuntamiento, la prestadora y gestora del servicio, que proceda a declarar, de oficio, la nulidad de los actos administrativos de modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa de agua y alcantarillado con las consecuencias jurídicas, en su caso, contempladas en el art. 106.4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, sin perjuicio de iniciar una nueva tramitación, previa la elaboración del preceptivo informe técnico-económico".

En el expediente **20170143**, al margen de otras cuestiones materiales que omitiremos por carecer de interés jurídico, se planteaban dos cuestiones procedimentales novedosas.

Por una parte, las alegaciones formuladas por los vecinos tras la aprobación provisional de la modificación parcial de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por distribución de agua y red de saneamiento de Valpuesta (Burgos) fueron desestimadas mediante Decreto de Alcaldía cuando el acuerdo de modificación se adoptó en Concejo por lo que, entendía el autor de la queja, el debate y estimación o desestimación de las alegaciones presentadas deberían haberse hecho por el mismo Concejo.

Por otra parte, en contra del criterio de la Junta Vecinal, al publicarse la Ordenanza íntegra y no únicamente las modificaciones a la anterior, entendía el promotor de la queja que podían hacerse alegaciones a todo el texto y no solo a lo modificado.

Con respecto a la primera controversia, la aprobación inicial de la Ordenanza se hizo mediante acuerdo del Concejo (aunque no consta que dicha Entidad Local Menor haya adoptado legalmente la fórmula de funcionamiento mediante concejo abierto de acuerdo a lo establecido en el art. 72 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), el cual, en cualquier caso, asumiría las competencias de la Junta Vecinal y no del Alcalde pedáneo.

Así, el art. 61.1 de la misma Ley señala que "El Alcalde pedáneo y la Junta Vecinal o, en su caso, Asamblea Vecinal, ostentará las atribuciones que la legislación establezca como



propias del Alcalde y del Pleno del Ayuntamiento, respectivamente, limitados al ámbito de competencias de la entidad local menor”.

Resulta evidente que, en el ámbito de los municipios, es el Pleno el órgano encargado de resolver, estimado o desestimando, las alegaciones que se hubieren presentado por los vecinos en el periodo de información pública tras la aprobación inicial de las ordenanzas.

En este caso, las alegaciones sí fueron consideradas y desestimadas, si bien con la particularidad de que la toma en consideración de las mismas se hizo por un órgano de la Entidad Local Menor —Alcalde pedáneo— que no tiene atribuciones para ello, al ser competencia de la Junta Vecinal (o del Concejo, si fuera éste el modo de funcionamiento acordado).

Por tanto, estaríamos ante un supuesto de incompetencia por razón de la materia que es determinante de nulidad, al estar incluida entre las causas de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos recogidas en el art. 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, el cual se refiere exclusivamente a las incompetencias "por razón de la materia y del territorio", siempre que además sean caracterizables como manifiestas.

En este sentido, el Consejo Consultivo de Castilla y León, en los dictámenes 110/2012, de 23 de febrero, 186/2012, de 12 de abril, y 130/2013, de 21 de marzo, señala que aunque la apreciación de nulidad radical resulta a menudo problemática, dadas las duras exigencias doctrinales y jurisprudenciales a las que se condiciona la apreciación de la incompetencia manifiesta, no obstante, entre el Pleno y el Alcalde existe relación competencial por razón de la materia y no jerárquica, y resalta, la significación que tiene el hecho de que el legislador reserve al órgano colegiado más representativo de la Corporación local una determinada competencia. Por tal motivo, en los dictámenes citados se ha apreciado la concurrencia de la causa de nulidad por razón de la materia al invadir el Alcalde una competencia reservada al Pleno. En este caso, al invadir el Alcalde pedáneo una competencia reservada a la Junta administrativa o al Concejo.

En cuanto a la segunda controversia, tratándose de una modificación puntual de la Ordenanza solo cabrían alegaciones al contenido modificado. Sin embargo, en este caso se dio la particularidad de que se procedió a publicar la Ordenanza completa y no solo los artículos modificados. Para añadir más confusión, el art. 1 de la Ordenanza se refiere a la aprobación provisional de la ordenanza; la disposición final se refiere a que la ordenanza “modifica la que actualmente se encuentra en vigor” y el informe remitido por la Junta administrativa en su apartado 4.2 expresamente se refiere a modificación. Por ello entrañó dificultad determinar si

se trata de una ordenanza nueva o de una modificación parcial de la anterior y, con ello, si procedía hacer alegaciones a todo su contenido o al contenido modificado. Por ello, lo correcto en el futuro será, en los casos de modificación parcial, publicar solo el contenido objeto de la modificación.

Así, se dictó resolución en la que, en lo referido a la cuestión de competencia, se instaba a lo siguiente:

"I.- Que la Junta Administrativa de Valpueda acuerde la nulidad de pleno derecho del acto de aprobación definitiva de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por distribución de agua y red de saneamiento.

II.- (...)."

La resolución no fue aceptada.

En relación con quejas cuyo objeto es la disconformidad con las liquidaciones tributarias por exceso de consumo de agua, bien derivado de averías en contador, bien derivado de fugas en las conducciones, citamos el expediente **20162366**, en el que recayó resolución en 2017 y cuyo motivo fue la disconformidad con la liquidación de la tasa de agua correspondiente a varios trimestres teniendo en cuenta que el exagerado registro del contador de una vivienda sita en Robledo de Torío (León) se debió a una fisura en una tubería de una conducción interior, debajo del hormigón de la solera de la vivienda y, por tanto, imposible de detectar sin romper el hormigón al no existir humedades visibles, siendo el único indicio de la avería el consumo que registraba el contador cuando todos los grifos estaban cerrados.

En el periodo comprendido entre la detección del consumo excesivo y la reparación de la avería fue cuando se facturó por el exagerado consumo, por lo que, según refiere el autor de la queja, formulada reclamación a la empresa privada que gestionaba el servicio, la reclamación fue desestimada por el Ayuntamiento de Villaquilambre por entender que la avería fue en las conducciones interiores de la vivienda y, por tanto, responsabilidad de los propietarios.

Analizada la documentación obrante en el expediente, partimos de la premisa de que los recibos del agua fueron emitidos en atención a las lecturas de los consumos realizados y que resultaba incontrovertido que los consumos excesivos de los trimestres objeto de la queja se debieron, no a un consumo efectivo, sino a una fuga en las conducciones o tuberías interiores de la vivienda. Por ello, el problema radicaba en determinar si los consumos excesivos debían ser asumidos por el contribuyente propietario de la vivienda o por el prestador del servicio de suministro de agua potable.



La normativa municipal es clara y taxativa en este sentido, tal y como señala el informe del Ayuntamiento, de tal manera que atribuye toda la responsabilidad al abonado, considera el agua "perdida" por la fuga como agua efectivamente consumida y descarta, expresamente, cualquier fórmula de atenuación de la facturación con independencia de que el abonado haya actuado o no diligentemente a la hora de localizar la fuga y repararla.

En esta línea citamos la resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 24 de octubre de 2011 o la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 16 de febrero de 2015, que concluyen que el contribuyente no puede intentar eludir el cumplimiento de su obligación de asumir el abono del consumo de agua derivado de la avería en sus instalaciones sobre la base de un incumplimiento por parte de la entidad prestadora del servicio, cuando ese incumplimiento ni ha generado directamente el daño, daño que es solamente atribuible al titular de la instalación, ni ha determinado la imposibilidad de conocer la existencia de la avería.

A tenor de lo expuesto, la aplicación estricta y literal de la normativa municipal vigente en Villaquilambre y los pronunciamientos de los Tribunales antes indicados nos condujeron a afirmar que, en principio, la cantidad consumida debe ser achacada al contribuyente, en tanto que la fuga ha tenido lugar en la instalación particular del interesado.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, viene siendo una constante en las resoluciones de esta procuraduría entender que es injusto asimilar, a efectos de facturación, agua "perdida en la fuga" con agua "efectivamente consumida" pues ello contradice principios tales como los de proporcionalidad y equilibrio entre prestaciones y contraprestaciones, que han de regir el conjunto de relaciones jurídicas de servicio público que vinculan a la Administración con los ciudadanos.

En este sentido, partiendo de que el mantenimiento de las instalaciones de propiedad particular debe correr a cargo del propietario, ello no tiene por qué derivar necesariamente en un resultado como el objeto de la queja, imputando un consumo desorbitado a quien se ha comportado con diligencia y reaccionó tan pronto pudo detectar el problema.

Así, son numerosas las ordenanzas reguladoras de la prestación del servicio de suministro de agua potable que, partiendo de la consideración de que la facturación automática puede producir una cierta indefensión del interesado, contemplan expresamente la posibilidad de refacturación por avería en instalaciones de propiedad particular, siempre que el importe desproporcionado se deba a causas objetivas ajenas a la voluntad del propietario (entre ellas, rotura de conducciones) y que el interesado adopte con diligencia las medidas oportunas para corregir la deficiencia y evitar que vuelvan a repetirse situaciones similares.



La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Oviedo nº 93/2007, de 26 de febrero, ha avalado la procedencia de la atenuación de la facturación en los casos de consumos desproporcionados, motivados por fugas o averías detectadas con posterioridad a las lecturas del contador y que, por lo tanto, deberían ser a cargo del usuario, si de las actuaciones practicadas resultase que el contribuyente obró con la debida diligencia en orden a detectar y subsanar la avería.

El caso analizado ofrecía dudas razonables sobre si los propietarios de la vivienda, como sujetos pasivos de la tasa, habían actuado con esa debida diligencia, toda vez que, mientras los usuarios del servicio aseguran que pusieron todos los medios para detectar la avería, el informe municipal señalaba que pudieron poner más medios para minorar el tiempo entre detección y reparación.

La determinación de si hubo o no conducta diligente por parte de los usuarios del servicio sería relevante en los casos en los que la normativa municipal no regulase estas situaciones o su regulación fuera genérica, confusa o contradictoria y permitiera hacer una interpretación de la misma. Pero en este caso, tanto el Reglamento del servicio como la Ordenanza fiscal son meridianamente claros al señalar que los consumos derivados de fugas o mal funcionamiento de las instalaciones, bajo custodia del abonado y registrados por el aparato de medida y, por tanto, efectivamente, suministrados por el servicio, se entenderán, a efectos de su facturación, como si hubiesen sido realmente utilizados por el abonado y al prohibir expresamente la Ordenanza fiscal indemnizaciones o condonaciones de las cuotas mensuales que se devenguen en los casos de averías en contadores o fugas en las conducciones interiores.

Por tanto, no se podía instar al Ayuntamiento a no aplicar el Reglamento en vigor, aún considerándolo injusto para estos supuestos de hecho, pero sí solicitar al Ayuntamiento de Villaquilambre la modificación de la normativa ya citada de manera que en el futuro, situaciones como la presente, sean tratadas con mayor ponderación y equidad, en base a los principios de proporcionalidad y equilibrio entre prestaciones y contraprestaciones entre Administración y administrados.

Por ello, dirigimos resolución a dicha Administración local en los siguientes términos:

"Que el Ayuntamiento de Villaquilambre proceda a modificar el Reglamento de los Servicios Municipales de Abastecimiento y Saneamiento de Agua y la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por suministro de agua potable y servicios complementarios, a fin de que se contemplen previsiones de atenuación de la facturación de los consumos desorbitados generados por averías en instalaciones particulares en los casos en los

que los contribuyentes y usuarios del servicio hayan obrado con la debida diligencia en orden a detectar y subsanar las averías, tan pronto tengan constancia de las mismas”.

La resolución fue aceptada.

En relación con lecturas erróneas del contador del agua, aludimos al expediente **20170287** en el que se produjo por parte de la empresa adjudicataria de la gestión del servicio en el Ayuntamiento de Medina de Pomar (Burgos) un error en la lectura y, en consecuencia, un cobro indebido que fue reconocido por la propia empresa. Sin embargo, la discrepancia radicaba en la forma en que ésta subsanó el error.

Así, el procedimiento de rectificación del error llevado a cabo por la empresa consistía en la aplicación de una incomprensible regla de tres para determinar un consumo estimado (cuando existían lecturas reales), procedimiento que se consideró inadecuado para rectificar el error material detectado.

El art. 220 de la Ley General Tributaria, bajo la rúbrica de “corrección de errores”, señala que “el órgano u organismo que hubiera dictado el acto o la resolución de la reclamación rectificará en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado, los errores materiales, de hecho o aritméticos, siempre que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción.”.

No hay duda de que, en este caso, se trataba de un error material o de hecho por ser, según exige la Jurisprudencia, ostensible, manifiesto e indiscutible, error que deriva de la incorrecta transcripción de la lectura del consumo comunicada a la empresa por el abonado.

En consecuencia, lo procedente hubiera sido corregirlo anulando el recibo, devolviendo al interesado las cantidades indebidamente ingresadas con los intereses de demora, si procedieran, y emitir una nueva factura con la lectura y el importe correcto. Todo ello sin que el hecho de que el servicio lo prestase en régimen de concesión una empresa privada y no el Ayuntamiento, obstase para que se debiera aplicar el procedimiento regulado por la citada Ley General Tributaria.

Por ello se dirigió resolución al Ayuntamiento cuya parte dispositiva reproducimos:

«Que el Ayuntamiento de Medina de Pomar requiera a la mercantil (...) a que proceda a la anulación del recibo “erróneo” correspondiente al cuarto trimestre de 2016, emita nuevo recibo correspondiente al mismo trimestre con la lectura e importe correctos y devuelva a (...) las cantidades indebidamente ingresadas como consecuencia del recibo anulado».

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento destinatario de la misma.

Por último y como cuestión novedosa con respecto a Informes anteriores, aludimos a las quejas **20170111** y **20170112**, ambas con el mismo objeto, que consistía en determinar si las cantidades a abonar resultantes de las liquidaciones emitidas por la Junta Vecinal de Valpuesta (Burgos) correspondientes a la tasa de agua incluían ya el IVA o no.

Analizada la documentación obrante en el expediente llegamos a la conclusión que la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de agua vigente fijaba una cuota fija semestral de 25 euros sin hacer mención a la inclusión o no del IVA en dicha cuantía.

Según el art. 7.8 b) de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA, estarán siempre sujetas al impuesto las entregas de bienes y prestaciones de servicios que los Entes públicos realicen en el ejercicio de determinadas actividades que se mencionan en dicho precepto, entre las que se encuentra la de distribución de agua, que en todo caso tienen condición de actividad empresarial. Se aplicará el tipo impositivo reducido del 10 por ciento a la entrega de agua apta para la alimentación humana".

Centrándonos ya en la cuestión controvertida, se concluyó que en los casos como el presente, en el que la ordenanza fiscal no señale nada, la base imponible de la tasa se corresponderá con la tarifa contenida en la ordenanza y, por tanto, a dicha tarifa deberá aplicarse, por tanto añadirse, el IVA correspondiente. Solamente en los casos en los que las ordenanzas hagan constar expresamente que el IVA está incluido en la tarifa debe considerarse que el impuesto se encuentra incorporado al importe de la tarifa, en cuyo caso, la base imponible sería la resultante de descontar la cuota tributaria del IVA de la tarifa.

En el presente caso, ante el silencio de la ordenanza, debería interpretarse que el IVA estaba excluido de la tarifa de 25 euros y debería añadirse a la misma, tal y como hizo la Junta Administrativa de Valpuesta, por lo que no apreciamos irregularidad en las liquidaciones por ese motivo.

2.2.2. Tasas por el suministro de agua y por el tratamiento y recogida de residuos sólidos urbanos

Común a ambas tasas y relacionada con la determinación del objeto imponible, en la queja **20170075** se aludía a dos liquidaciones diferenciadas giradas por cada tasa correspondientes al inmueble sito en Aguilafuente (Segovia) y ello porque, según manifestaba el autor de la queja, la planta baja estuvo destinada a farmacia y la planta primera a vivienda. Sin embargo, la farmacia causó baja en el año 2014. Desde entonces, señalaba que la planta



baja pasó a integrarse en la vivienda con lo que se configuró todo el inmueble como una única vivienda sin intención de ser utilizadas ambas plantas por separado.

Precisamente por ello, continuaba señalando, se solicitó con fecha 20 de agosto de 2015 la baja en el contador de agua existente en la planta baja del inmueble.

Refería, así mismo, que planta baja y primera tienen una única referencia catastral y pagan un único recibo del IBI y, por todo ello, entendía que solo procedía pagar una única tasa de basuras y una única tasa de agua.

Por ello, resultaba necesario determinar si, desde el punto de vista de las tasas de abastecimiento de agua y de recogida de residuos sólidos urbanos, existía un único objeto imponible, como sostiene la propiedad o, por el contrario, la planta baja, destinada hasta el año 2014 a local de negocio (farmacia) y la planta primera, destinada hasta esa fecha a vivienda, son dos objetos imponibles diferenciados que devengan, cada uno de ellos, sus propias tasas, cuestión ésta especialmente relevante en el caso de la tasa de recogida de residuos sólidos urbanos.

Con respecto a la tasa de agua, la controversia nace con la petición de baja de fecha 20 de agosto de 2015 solicitada por el propietario (no consta en el presente expediente respuesta formal por parte del Ayuntamiento), procediendo determinar si, tras la solicitud, el Ayuntamiento debió dar de baja al solicitante en el servicio de suministro de agua de acuerdo a su petición.

En ese sentido, el abastecimiento de agua potable viene expresamente recogido en el art. 26 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, configurándolo como una obligación municipal mínima y que necesariamente ha de traducirse en un derecho a favor del administrado para disfrutar y utilizar el citado servicio. Por lo tanto, debemos concluir que la baja o rescisión del contrato de suministro de agua es potestativa para el receptor del servicio, exigiéndose, exclusivamente, la notificación a la entidad suministradora y la fecha en la que desea causar baja. Así lo regulan la práctica totalidad de los reglamentos municipales, algunos de los cuales permiten diferir la baja, únicamente, al momento en que se procediera al abono de los recibos adeudados, si los hubiere, o al abono de la liquidación por la facturación definitiva.

Por ello, entendimos que lo correcto hubiera sido que el Ayuntamiento, tras la solicitud formulada y atendiendo la misma, hubiera dado de baja el suministro de agua al local sito en la planta baja, procediendo al corte del suministro y, en su caso, a la retirada o precinto del contador.



Con respecto a la tasa de basuras, aquí sí resultó determinante clarificar si el inmueble consta de vivienda y local o, por el contrario, se ha convertido en una única vivienda desde que cesó la actividad de farmacia.

A tal efecto partimos de la siguientes premisas:

-El inmueble cuenta con una única referencia catastral, si bien, al señalar los usos, consta en la certificación catastral que el bajo se compone de vivienda y almacén y la planta primera de vivienda.

-El inmueble, refiere el autor de la queja, cuenta con un único contrato y, por ello, con un único contador de suministro eléctrico para ambas plantas.

-Ambas plantas, aunque antes de la apertura de la farmacia estuvieron conectadas interiormente, en la actualidad no lo están pues la puerta de acceso se tapió (sin perjuicio de que pueda volver a abrirse en cualquier momento), de manera que el acceso a cada una de las plantas debe realizarse por el exterior.

Con carácter general, para la exacción de la tasa es indispensable que se preste el servicio lo cual no supone su efectiva utilización sino la disponibilidad del mismo, pues se trata de un servicio municipal general y de recepción obligatoria, no gravándose con la tasa el efectivo uso, sino que afecta a cualquiera que se encuentre en disposición de utilizarlo.

Por ello, no cabía cuestionar la exacción de la tasa sino determinar si se trataba de exigir una única tasa por todo el inmueble o una tasa por cada planta (aunque la planta baja no se utilice).

Así, el objeto tributario de la tasa no está constituido por los inmuebles, en sentido genérico, sino por las viviendas y locales (arts. 3 y 5 de la Ordenanza) que radiquen en dichos inmuebles, de lo que se desprende que es perfectamente posible que, bajo una única referencia catastral o bajo una única inscripción registral se ubiquen varios objetos imponibles.

Es más, la propia Ordenanza reguladora señala en su art. 17 que "La obligación tributaria surge por cada vivienda y local independientemente de que éstos se encuentren situados en la misma edificación".

La conclusión a la que llegamos fue que el inmueble estaba únicamente destinado a vivienda, teniendo el uso y disfrute de ambas plantas el propietario del mismo quien, a su vez, es titular del único contrato de energía eléctrica suscrito con la empresa suministradora, es decir, se trataba de un único conjunto habitable, como lo fuera antes de destinar la planta baja a farmacia.

Con ello, entendimos que el Ayuntamiento debería proceder a dar de baja en el padrón de la tasa a uno de los objetos imponibles siempre que la propiedad lo solicite en el futuro (no consta solicitud anterior en el expediente), surtiendo efectos dicha baja a partir del siguiente ejercicio desde dicha futurible solicitud.

Por ello, se dirigió resolución a la Administración local con el siguiente contenido:

"I.- Que el Ayuntamiento de Aguilafuente proceda a dar de baja en el padrón fiscal de la tasa de agua y a anular las liquidaciones correspondientes al local de la planta baja del inmueble objeto de la queja de los ejercicios 2016 y 2017, si ya se hubiera liquidado, procediendo a la devolución de las cantidades indebidamente cobradas por este concepto más los intereses legales que procedan a (...).

II.- Que, si fuere solicitado por la parte interesada, el Ayuntamiento de Aguilafuente acuerde dar de baja en el padrón de la tasa de basuras a uno de los objetos imponibles por los que, actualmente, se gira esta tasa, con efectos a partir del ejercicio siguiente.

III.- Que el Ayuntamiento proceda, si no lo hubiera hecho ya, a dar formal respuesta a la solicitud de baja de fecha 20/08/2015 presentada por (...)".

La Administración destinataria de la resolución no nos ha comunicado, por el momento, la aceptación o no de la misma.

2.2.3. Tasa por el tratamiento y recogida de residuos sólidos urbanos

Como ocurrió en el expediente citado en el apartado anterior, la correcta delimitación del objeto tributario es el origen de numerosas quejas, de manera que resulta frecuente que la Administración tributaria gire dos tasas diferenciadas por inmuebles cuyos propietarios estiman que son únicos.

Así, destacamos en este Informe el expediente **20160303** resuelto en 2017, en el que el autor de la queja estaba disconforme con que la Diputación Provincial de Burgos le girase una doble tasa por la recogida de basuras por una única vivienda sita en Modúbar de la Cuesta (Burgos), con una única referencia catastral, al entender la citada Administración que existen dos objetos imponibles, una única vivienda y otro inmueble destinado a almacén particular.

Tras recabar la información oportuna, quedó acreditado que en la parcela existen dos edificaciones, una destinada a vivienda y otra edificación anterior (palomar según la Junta Vecinal) que, según su propietario, está destinada a almacén para la guarda de enseres usados.

Sin embargo, existía discrepancia en cuanto a que el segundo inmueble se destine a almacén, según refiere el autor de la queja, o a vivienda, según indica la Junta Vecinal. Tampoco la existencia de suministro de agua y luz nos hacía presumir la concurrencia de una u otra opción, pues según la Junta Vecinal cada edificación cuenta con servicios independientes y el palomar o almacén "ya contaba con suministro de agua y alcantarillado" antes de la construcción de la otra edificación, en tanto que el autor de la queja sostiene que sólo existe un único contador de agua y de luz en la parcela.

La veracidad de una u otra versión determinaría que la segunda tasa estuviera o no bien girada.

El art. 2 de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por recogida de basuras de Modúbar de la Cuesta, en relación al hecho imponible de la tasa, señala: "Constituye el hecho imponible de la tasa la prestación del servicio de recepción obligatoria de recogida de basuras domiciliarias y residuos sólidos urbanos de viviendas, alojamientos y locales o establecimientos, donde se ejerzan actividades industriales, comerciales, profesionales, artísticas y de servicios".

De especial interés es el art. 6.1, que regula la cuota tributaria, al prescribir que "La cuota tributaria consistirá en una unidad fija, por unidad de local".

En definitiva, con carácter general, el objeto tributario no está constituido por los inmuebles, en sentido genérico, sino por las viviendas, locales o construcciones de cualquier naturaleza, que radiquen en dichos inmuebles, de lo que se desprende que es perfectamente posible que, bajo una única referencia catastral o bajo una única inscripción registral se ubiquen varios objetos imponibles.

Por tanto, se trataba de determinar, como hemos señalado, si el palomar o almacén (de 32 metros cuadrados de superficie según el Catastro), puede tener o no la consideración de objeto imponible de la tasa.

En este sentido, la Ordenanza, al definir el hecho imponible de la tasa se refiere a viviendas y alojamientos así como a locales y establecimientos adscritos a actividades comerciales, profesionales, artísticas o de servicios y al establecer la tarifa alude a viviendas, con independencia de que estén o no habitadas, merenderos y bodegas.

Así, si el uso del inmueble denominado palomar o almacén fuera el de vivienda independiente de la principal no se plantearían dudas, estaría sujeto al pago de la tasa.

Sin embargo, los meros locales de almacenamiento de enseres particulares, no adscritos a actividad comercial alguna (como parece probable que sea el caso, dada la escasa superficie de la construcción), no son susceptibles de constituir el hecho imponible de la tasa.



En consecuencia, se entendió que, en este segundo supuesto, no cabría girar la tasa por la edificación o palomar destinada a almacén, por lo que la Junta Vecinal de Modúbar de la Cuesta debería proceder a excluir en los futuros padrones tributarios de la tasa la referencia correspondiente a dicha edificación y, a devolver, en concepto de ingresos indebidos, la cuantía de las liquidaciones pagadas por ese concepto, no prescritas.

Siendo, pues, lo relevante el uso real y actual de la edificación denominada por la Junta Vecinal "palomar", entendimos que debe constatarse, a través de una visita de inspección (como medio más eficaz y sin perjuicio de otros en caso de oposición de la propiedad), si se trata de vivienda o de almacén particular.

Por ello, instamos a la Junta Vecinal en los siguientes términos:

«I.- Que la Junta Vecinal de Modúbar de la Cuesta constate el uso de la edificación denominada "palomar".

II.- En el caso de que su destino sea el de almacén para la guarda de enseres particulares, que la Junta Vecinal de Modúbar de la Cuesta proceda a excluir del padrón fiscal de la tasa la construcción destinada a palomar o almacén y acuerde la devolución de las cantidades pagadas por la tasa correspondiente al mismo por (...).»

En la fecha de cierre del Informe, la citada Entidad local no había informado sobre la aceptación o no de la resolución.

En el expediente **20170087** la controversia la suscitaba la calificación, a efectos de la determinación de la cuota de la tasa, de dos inmuebles como "industriales", en la localidad de Cameno (Burgos). Así, refería el autor de la queja que el primero de los inmuebles es una vivienda antigua con pajar, deshabitada y sin luz ni agua desde hace muchos años, y el segundo, es un antiguo almacén, ahora en desuso, que se destina a cochera durante los veranos y que carece de luz y agua.

La cuestión controvertida, según exponía el autor de la queja, no se centraba en la procedencia o no de que se le gire la tasa por ambos inmuebles, sino que se refería a la consideración del "uso industrial" de los mismos, a la hora de determinar la cuota tributaria y, con ello, la tarifa a pagar en función del uso.

Justificaba el Ayuntamiento de Briviesca que la calificación de "industrial" viene determinada por tener esa consideración a efectos catastrales. Sin embargo, pese a ser ello cierto, los datos contenidos en el padrón elaborado por la Dirección General del Catastro tienen repercusión sobre determinados impuestos como el IBI o el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana pero no sobre la tasa de recogida de residuos



sólidos urbanos. La anterior afirmación es compatible con el hecho de que la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el servicio de recogida de residuos de Briviesca haya optado por utilizar valoraciones catastrales para determinar la cuota tributaria.

Por tanto, lo relevante es el uso real y actual de los inmuebles, correspondiendo al Ayuntamiento constatar, a través de una visita de inspección si fuera preciso, si en los inmuebles objeto de la queja se ejerce actividad industrial (entendida como negocio o actividad económica) o si, como refiere su propietario, se trata de una antigua vivienda con pajar deshabitada y un almacén destinado a cochera durante el verano, en cuyo caso las tarifas a aplicar serían sustancialmente inferiores y, con ello, sería inferior la cuota íntegra de la tasa.

Ahora bien, si se modificase el uso y los inmuebles se considerasen vivienda, garaje o almacén, sería de aplicación lo establecido en el art. 7 de la Ordenanza citada en el que se establece la exención del pago de la tasa cuando los inmuebles tengan un valor catastral que no exceda de 10.000 euros en los siguientes términos:

"1. Estarán exentos del pago de la tasa aquellos sujetos pasivos beneficiarios del servicio ocupantes de viviendas, garajes o almacenes cuyo valor catastral no exceda de 10.000 euros.

2. Estarán exentos del pago de la tasa aquellos sujetos pasivos beneficiarios del servicio para inmuebles clasificados como de uso industrial cuyo valor catastral no supere 5.000 euros".

En este sentido, al autor de la queja aportó copia de los justificantes bancarios de pago de los recibos correspondientes al ejercicio 2016, según los cuales un inmueble tiene un valor catastral de 5.028,59 euros y el otro inmueble (antiguo almacén que se destina a cochera durante los veranos) tiene un valor catastral de 8.443,82 euros. Si el Ayuntamiento confirmase dichas valoraciones, de acuerdo a la Ordenanza, ambos inmuebles estarían exentos del pago de la tasa.

En consonancia con lo expuesto, se dirigió resolución al Ayuntamiento instándole a lo siguiente:

"I.- Que el Ayuntamiento de Briviesca realice las diligencias oportunas para determinar el uso de los inmuebles objeto de la queja y, en función del resultado de las comprobaciones, modifique, si procediera, la clasificación de los inmuebles por razón de su uso, incorporando dicha modificación al padrón de la tasa del presente y posteriores ejercicios y, en consecuencia, aplicando la tarifa acorde con dicho uso.



II.- En el caso de que se modificase el uso de los inmuebles, que el Ayuntamiento de Briviesca valore la pertinencia de eximir a los mismos del pago de la tasa por razón de su valor catastral, si éste no superase los 10.000 euros”.

La resolución no fue aceptada.

En el expediente **20160648** se planteó una discrepancia con el incremento de la tasa de basura llevado a cabo por el Consorcio de Entes Locales del Valle del Tiétar en el año 2014 y el procedimiento utilizado para tal fin.

Según manifestaciones del autor de la queja, se trató de un incremento desproporcionado e injustificado.

Una vez más observamos que el problema radicaba en la omisión del preceptivo informe técnico-económico (problema al que nos hemos referido ya en el apartado destinado a la tasa de agua), y ello porque, pese a ser requerida al Consorcio en dos ocasiones copia del informe técnico-económico que debía justificar el incremento de la tasa, éste no nos aportó dicha copia, omisión que nos condujo a deducir que el mismo no existía.

Tan solo existía en el expediente un “estudio de reparto de tasa” cuya finalidad es establecer “el cálculo de unos coeficientes correctores a los diferentes sujetos pasivos”, pero en el que ni se determinan pormenorizadamente los costes globales del servicio, ni se hace una previsión de ingresos, ni se justifica la necesidad de modificación de las cuotas. Tampoco quedaba claro que el documento citado formase parte del expediente de modificación de la ordenanza toda vez que en el mismo no se aludía a dicha reforma ni tenía fecha que lo circunscribiese al expediente de modificación.

En consecuencia, se concluyó que el acuerdo de modificación de la Ordenanza adoptado por la Asamblea General del Consorcio de Entes Locales del Valle del Tiétar, sin el preceptivo informe técnico-económico, es nulo de pleno derecho y, en consecuencia, son nulos los actos posteriores que traen causa del mismo por lo que deben considerarse vigentes las tarifas anteriores a dicha modificación y ello sin perjuicio de los actos firmes y consentidos, en este caso, de las liquidaciones tributarias giradas desde la entrada en vigor de la modificación.

Por ello se remitió una resolución al Consorcio citado cuya parte dispositiva reproducimos:

“Que el Consorcio de Entes Locales Valle del Tiétar proceda a declarar, de oficio, la nulidad de los actos administrativos de modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa de recogida, tratamiento, transferencia y eliminación de residuos sólidos urbanos generados en los municipios de Casavieja, Gavilanes y

Mijares con las consecuencias jurídicas, en su caso, contempladas en el art. 106.4 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”.

El expediente se encuentra pendiente de cierre a la espera de recibir respuesta del Consorcio en cuanto a la aceptación o no de la resolución.

2.3. Contribuciones especiales

Con relación a este tributo local, citamos el expediente **20170494** en el que el autor de la queja mostraba su desacuerdo con el requerimiento efectuado a los vecinos por parte de la Junta Vecinal de Castrillo de las Piedras para que sufragasen, a modo de contribuciones especiales, el coste de las obras de renovación y pavimentación de varias calles.

Se reclamaba a los vecinos la cantidad de 6,10 euros por metro lineal de fachada, requerimiento que, según el autor de la queja, era consecuencia de una decisión unilateral de la Presidencia de la Junta Vecinal, sin que se hubiera celebrado sesión alguna para la adopción del acuerdo ni se hubiera tramitado expediente alguno.

Así, del informe remitido por la Junta Vecinal y del análisis de los demás documentos obrantes en el expediente, se extraían las siguientes circunstancias:

1º.- Que el Ayuntamiento de Valderrey (al que pertenece la localidad de Castrillo de las Piedras) realizó una serie de obras en esta localidad a través de subvenciones de la Diputación Provincial con cargo al Plan Provincial de Cooperación Municipal, entre ellas, la pavimentación y renovación de la calle La Cuesta y parte de la calle Francisco Combarros (las calles estaban previamente pavimentadas por lo que la obra fue de renovación del pavimento).

2º.- Que el citado Ayuntamiento, entendiendo que la parte que financió le correspondería pagarla a la Junta Vecinal, reclamó a ésta dicho importe (2.826,70 euros).

3º.- La Junta Vecinal, a su vez, reclamó dicha cantidad a los vecinos mediante “liquidaciones” giradas en las que se aludía al valor repercutido por el Ayuntamiento a la Junta Vecinal por cada obra, a la medida de las respectivas fachadas, al precio por metro lineal de fachada y a la cuantía a pagar por cada vecino, sin que conste en el expediente de queja acuerdo alguno de la Junta Vecinal por el que se establezcan los referidos pagos ni los criterios de aplicación.

El art. 51 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León establece que para el ejercicio de sus competencias propias, las entidades locales menores podrán establecer tasas, precios públicos y contribuciones especiales. No cabe, por tanto, exigir



cantidad tributaria alguna fuera de las expuestas de manera que, en el caso de la financiación de las obras objeto de la queja, la exacción se correspondería, únicamente, con la figura de las contribuciones especiales.

Por ello, procedía determinar si, en el presente caso, concurrían los requisitos, tanto formales como materiales, para el establecimiento de contribuciones especiales, con la añadida peculiaridad de que la obra la ejecutaba el Ayuntamiento y el pago lo reclamaba la Junta Vecinal.

La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que configura las contribuciones especiales como un tributo con identidad propia, las define en su art. 2 b) como aquellos tributos "cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos".

En el mismo sentido el art. 28 del RDLeg 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) establece: "Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas".

De los preceptos citados se concluye que el hecho imponible de este tributo requiere el cumplimiento inexcusable de dos requisitos para que resulte procedente la exigencia de contribuciones especiales: la realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios públicos y la obtención de un beneficio por el contribuyente que sea consecuencia de esa actividad administrativa.

En el presente caso, el examen de la sucinta información facilitada por la Junta Vecinal no permitía conocer el detalle exacto de la obra llevada a cabo por el Ayuntamiento, si bien, del presupuesto facilitado con el informe, se deduce que las calles estaban previamente pavimentadas y que se trata de una nueva pavimentación y sustitución de bordillos.

Por ello, resultaba necesario determinar si las obras por las que se han girado las liquidaciones son simples mejoras o reparaciones del servicio o una ampliación de éste, teniendo en cuenta que el concepto de "mejora" excluye dicha actuación del ámbito de las contribuciones especiales.

La diferencia entre "mejora" y "ampliación" de un servicio ha sido examinada por el Tribunal Supremo quien aplica una interpretación extensiva del término "ampliación",



pronunciándose a este respecto, en Sentencia de 30 de diciembre de 2008: «Si nos atenemos al sentido literal del precepto, sólo las obras de establecimiento o ampliación de servicios municipales justificarían una exacción de contribuciones especiales, por lo que quedarían fuera del hecho imponible las obras de entretenimiento, reparación, conservación o simple sustitución de elementos. Ahora bien, hay que reconocer que el término "obras de mejora" admite otra interpretación. Así la memoria del proyecto de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales indicaba que una mejora no es sino una ampliación de signo cualitativo, de forma que es suficiente el término "ampliación", puesto que el mismo comprende tanto la cuantitativa, o sea la que extiende el servicio a lugares que antes carecían del mismo, como la cualitativa que implica un incremento de volumen de prestación».

A la vista de la somera referencia que de las obras realiza el informe remitido por esa Junta Vecinal, no pudimos concluir si las obras ejecutadas podían considerarse o no susceptibles de financiación por medio de contribuciones especiales.

Ahora bien, en el caso de que sí lo fueran, la realización de estas obras y la recaudación del coste de las mismas debe siempre someterse al procedimiento y requisitos legales establecidos en los arts. 28 al 37 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Las peculiares características de orden material que concurren en las contribuciones especiales, como tal categoría tributaria, tienen su reflejo más importante en las fases y actos administrativos que, cronológicamente, según los arts. 28 a 37, en relación con el 15 al 19 del TRLRHL, debe seguir y adoptar la Administración local para la exacción de contribuciones especiales que, de conformidad con la doctrina legal establecida al respecto por el Tribunal Supremo en numerosas sentencias (STS 26 de marzo de 2009, 11 de marzo, 15 de junio y 23 de septiembre de 2002, entre otras), son el acuerdo de imposición (provisional); el acuerdo de ordenación provisional; el acuerdo de imposición y de ordenación definitivos, previa exposición pública y la notificación individual de las cuotas liquidadas.

En el presente caso, ni por parte del Ayuntamiento ni por parte de la Junta Vecinal se había tramitado el correspondiente expediente administrativo de manera que no constaba que se adoptaran y publicaran los correspondientes acuerdos provisionales y definitivos de imposición y ordenación de las contribuciones especiales.

Es más, la Junta Vecinal reconoció que no eran contribuciones especiales los pagos que se requerían a los vecinos.



Pero, aún en el caso de que la Junta Vecinal las hubiera considerado contribuciones especiales, no cabría tampoco reclamación alguna a los vecinos referida a la obra objeto de la queja pues las "liquidaciones" giradas incurrirían en causa de nulidad habida cuenta que su tramitación se ha llevado a cabo al margen total y absolutamente del procedimiento exigido por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Por el contrario, aún partiendo de la hipótesis de que no fueran contribuciones especiales, tampoco cabría la obligación o exigencia de pago a los vecinos afectados al no estar legitimada dicha reclamación en figura tributaria alguna, vulnerando con ello el principio de reserva de ley consagrado en el art. 8 de la Ley General Tributaria.

Por último, la evidente nulidad de las liquidaciones (se consideren o no contribuciones especiales), hizo innecesario entrar a valorar la legitimidad de la Junta Vecinal para exigir el pago de obras que no ejecutó ella misma sino otra Administración pública.

En consonancia con lo anterior se dirigió resolución a la Entidad Local Menor en los siguientes términos:

"Que la Junta vecinal de Castrillo de las Piedras acuerde la nulidad de pleno derecho y, en su consecuencia, la revocación de las liquidaciones notificadas a los vecinos relativas a las obras de pavimentación y renovación de la Calle La Cuesta y parte de la calle Francisco Combarros, procediendo a la devolución de las cantidades indebidamente ingresadas por ese concepto".

En la fecha de cierre del Informe, la Entidad local no ha comunicado si acepta o no la resolución.

2.4. Precios Públicos

Un año más se repitieron las quejas relacionadas con la discriminación entre empadronados y no empadronados a la hora de establecer la cuota tributaria de las tasas o precios públicos.

Si en Informes anteriores hicimos una profusa exposición jurídica de esta materia en relación a diferentes tasas, en este Informe analizamos la problemática desde el punto de vista de un precio público, de tal manera que en el expediente **20170792** se analizó la discriminación entre empadronados y no empadronados en el municipio en el precio de los bonos para el uso de las piscinas públicas municipales de Nava del Rey (Valladolid).

Como ya hemos señalado, esta procuraduría se ha pronunciado en numerosas ocasiones (expedientes, entre otros, **20141764**, **20132232**, **20122913** y **20160224**)

considerando que no resulta ajustada a derecho la discriminación entre personas empadronadas y no empadronadas en relación a las tasas.

Ahora bien, refería el Ayuntamiento que, pese a que la Ordenanza define el ingreso como "tasa", la verdadera naturaleza jurídica del mismo es la de "precio público".

La siempre controvertida diferenciación entre tasa y precio público podría tener, en este caso, trascendencia porque la tasa tiene naturaleza tributaria y el precio público no, de tal manera que si resulta incontrovertido que no cabe discriminación por razón de empadronamiento en las tasas, con respecto al precio público sí existe controversia pues existen sectores doctrinales y jurisprudenciales que avalan que sí cabe distinguir entre empadronados y no empadronados cuando se trata de un precio público, sin que ello suponga discriminación. Sin embargo, cada vez es mas preeminente la posición, compartida y defendida por esta procuraduría, según la cual en ningún caso cabe discriminación por razón de empadronamiento.

Así, entendimos innecesario determinar si la verdadera naturaleza del precio de las piscinas en Nava del Rey es tasa o precio público, toda vez que el desenlace de la presente resolución será el mismo en ambos supuestos.

El principio de igualdad tarifaria viene recogido en el art. 150 del Decreto de 17 de junio 1955 que aprobó el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, al señalar, sin distinguir entre tarifas tributarias y no tributarias, que "La tarifa de cada servicio público de la Corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias", si bien prevé en su apartado segundo que "no obstante, podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles".

La STSJ de Madrid de 27 de enero de 1997, en relación a la ordenanza relativa al establecimiento y regulación del precio público por servicios prestados en el cementerio municipal de Colmenar Viejo, que contemplaba un recargo en las tarifas cuando el fallecido no fuera natural o estuviera empadronado en el municipio, concluye:

"Estamos, por consiguiente, y no plantea problemas a la Sala, ante un precio público, en lo cual están conformes las partes, por lo cual nos remitimos a lo establecido en los arts. 41, 42 y 43 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; partiendo de lo anterior han de estudiarse, en primer lugar el párr. 1.º del art. 45 de dicha Ley que establece que el importe de los precios públicos por prestación de servicios o realización de actividades deberá cubrir, como mínimo, el coste del servicio prestado o de la actividad realizada, estableciendo en párrafos posteriores y en el artículo siguiente circunstancias que no afectan al



supuesto de autos, pero que concretan supuestos específicos; pues bien, dicho precepto fija el valor mínimo del precio público, y según el art. 44 de la misma Ley establece que estarán obligados al pago de los precios públicos quienes disfruten, utilicen o aprovechen especialmente el dominio público en beneficio particular, o se beneficien de los servicios o actividades por los que deben satisfacerse aquéllos; con lo cual, fija los sujetos obligados a su pago sin hacer distinción alguna, ya que concreta la obligación a quien disfrute, utilice o aproveche el dominio público o el servicio o actividad, pero nada más. Y siendo ello así, es evidente que el art. 7.º de la Ordenanza impugnada ha ido más allá de lo permitido por la Ley, ya que no se acredita ni la mayor complejidad ni el mayor costo del 200 por 100, lo que obliga a la estimación del presente recurso”.

El Defensor del Pueblo mantiene esa misma posición jurídica. Así, con fecha 10/02/2015, dirigió una resolución al Ayuntamiento de San Martín de la Vega (Madrid) solicitando la modificación de la Ordenanza municipal reguladora de los precios públicos por prestación de servicios en virtud de la cual los empadronados en ese municipio pagaban menos por la utilización de la piscina. La defensoría fundamentaba su resolución con los siguientes argumentos:

“1ª (...) El contenido del epígrafe G del art. 3º de la Ordenanza nº 1 reguladora de los precios públicos por prestación de servicios, por el que los empadronados en ese Municipio pagan menos por la utilización de la piscina, no es acorde con lo dispuesto en el art. 9 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004) y en el art. 150.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955. Ambos preceptos establecen el principio básico de igualdad de todos los usuarios en las tarifas de los servicios, salvo reducciones que atiendan únicamente a la capacidad económica, como prevé el apartado 2 del citado art. 9.

2ª En principio, todos los usuarios tienen que pagar la misma cantidad por los servicios municipales que utilizan, consecuencia de la igualdad proclamada en el art. 14 en conexión con el 31.1 de la Constitución. Ello no significa uniformidad absoluta, pues se admite el trato diferente —como tarifas reducidas o bonificadas— cuando concurren circunstancias que están legalmente previstas y a favor de sectores económicamente desfavorecidos.

Lo que no cabe es el trato diferente entre personas, categorías o grupos que no se puedan encuadrar en alguno de esos supuestos legales ya que ello daría lugar a una discriminación prohibida por el art. 14 de la Constitución. Cuando algún ciudadano tiene que pagar una tasa o un precio público más elevado por el mero hecho de residir en otro municipio, entonces se vulnera el principio de igualdad (art. 14 en relación con el 19 de la Constitución),



pues esa diferenciación está basada en el empadronamiento y no en criterios de capacidad económica.

3ª Con la práctica de cobrar más a los que no están empadronados, se olvida que los poderes públicos deben facilitar y no obstaculizar el ejercicio de las libertades de circulación de personas, bienes y servicios así como las relaciones entre los individuos y grupos sociales en que se integran (art. 9 de la Constitución).

Igualmente se debe tener en cuenta que parte de los ingresos de esa Administración local provienen de los tributos pagados por personas no residentes en el Municipio (por tener vivienda, por realizar ahí sus negocios o los meros visitantes) así como de las participaciones de esa Entidad local en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otros ingresos. Todos estos ingresos también proceden de los tributos pagados por ciudadanos que no residen en ese Municipio.

(...) Esta Institución entiende que si ese Ayuntamiento considera que los residentes deben contar con una preferencia en el uso de los servicios y actividades municipales, ya que son quienes más contribuyen a su sostenimiento, se debería estudiar otra alternativa que fuera conforme con la ley. La solución no puede alcanzarse a través de la diferenciación tributaria basada en el lugar de empadronamiento”.

Por todo lo anteriormente expuesto, concluimos que el empadronamiento en el municipio de Nava del Rey, por sí solo y con independencia de que los contribuyentes del mismo participen, vía otros tributos, a la financiación de costes de las infraestructuras deportivas o a la financiación de los costes de la actividad, no es una circunstancia con relevancia jurídica suficiente para establecer normativamente un trato diferenciador.

En base a ello, remitimos una resolución al Ayuntamiento cuya parte dispositiva reproducimos:

"Que el Ayuntamiento de Nava del Rey proceda a modificar el art. 5 a) de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa o precio público exigible por la prestación de los servicios de piscinas, instalaciones deportivas y otros servicios análogos en el sentido de fijar una tarifa única y común para todos los usuarios de los servicios prestados que son objeto de la queja con independencia de su lugar de empadronamiento”.

Estamos a la espera de recibir la comunicación por la que se nos informe sobre la aceptación o no de la resolución.

2.5. Otros

Aunque la queja que originó el expediente **20171129** no fue admitida a trámite al considerar que la Administración había obrado correctamente, el interés jurídico del problema planteado aconseja que, aunque de forma somera, nos refiramos a dicho expediente en el presente Informe.

Se trata de un impago del IBI y de la tasa de recogida de basuras correspondiente a un inmueble sito en Laguna de Duero (Valladolid) cuya titularidad corresponde a dos personas, casadas y ahora divorciadas.

En la liquidación de gananciales recogida en el convenio regulador del divorcio se adjudicó la vivienda a la esposa por lo que el esposo entendía que, en contra de lo ocurrido, es a ella a quien debe exigir el Ayuntamiento el pago del IBI y de las tasas devengadas y a quien debe reclamar los recibos impagados, incluso en vía de apremio, desde la aprobación judicial del citado convenio regulador.

Sin embargo, entendimos, y así se lo comunicamos al autor de la queja, que el Ayuntamiento se limitó a actuar a partir de la información contenida en el padrón catastral y en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaborados al efecto por la Dirección General del Catastro, de conformidad con lo establecido en el art. 77.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, toda vez que los datos contenidos en dicho padrón son los incorporados a las respectivas listas cobratorias, documentos de ingreso y justificantes de pago del IBI.

Así, figurando en el Catastro que ambos eran copropietarios en un 50% cada uno de la vivienda, mientras dicha titularidad no se modifique, responden ambos solidariamente de las deudas tributarias, por lo que el Ayuntamiento puede dirigir su cobro a cualquiera de los dos, sin perjuicio del derecho del pagador a reclamar la parte que corresponda al otro obligado tributario.

Lo anterior es independiente de que exista un convenio regulador que obligue a asumir las cargas del inmueble a uno u otro propietario (o a ambos por igual), ya que los efectos del convenio alcanzan solamente a las partes firmantes y no a terceros (lo mismo ocurriría con las deudas contraídas con la comunidad de propietarios o con las deudas derivadas de la hipoteca, por poner dos ejemplos, al no afectar ni a la comunidad ni a la entidad bancaria acreedora lo estipulado en un convenio regulador de separación o divorcio).

Así las cosas, en casos como en analizado, se pueden plantear dos supuestos de hecho:



1.- Que, mientras registral y catastralmente se mantenga el condominio sobre la vivienda, la esposa asuma voluntariamente el pago de las cuotas del IBI y de las tasas municipales tal y como se comprometió en el convenio regulador de la separación, en cuyo caso, la solución más práctica podría ser la domiciliación bancaria del pago en una cuenta bancaria de la que ésta sea titular.

2.- Que la esposa no asuma los pagos ni el reintegro de las cantidades ya abonadas por el esposo, en contra de lo estipulado en el convenio regulador, en cuyo caso debería ser ante los tribunales de justicia donde se dirima el conflicto, bien acudiendo a un procedimiento de ejecución de títulos judiciales (el convenio regulador, una vez aprobado por el juez, es título judicial), bien a un procedimiento declarativo ordinario ejercitando el derecho de repetición o a otros que estime oportunos.

Ahora bien, dichos procedimientos son ajenos a la actuación del Ayuntamiento de Laguna de Duero, motivo por el cual la queja, tal y como hemos señalado, no fue admitida a trámite.