



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Tasa de suministro de agua/ disconformidad con deuda reclamada

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibida la información solicitada en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **697/2025**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión a que por D. XXX, con DNI nº XXX, se habían dirigido sendos escritos a ese Ayuntamiento (24/05/2023 y 23/09/2024) solicitando *“la revocación de las liquidaciones de las tasas que por agua potable se me están reclamando por vía de apremio, correspondientes a los ejercicios 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022”*, debido a que no se ha producido el hecho imponible contemplado en la ordenanza reguladora al carecer el inmueble de abastecimiento de agua.

Según manifestaciones de la persona autora de la queja, no se ha recibido contestación alguna a los escritos presentados.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información, hasta en dos ocasiones, en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dichas peticiones de información se remitieron sendos informes, de los cuales se infiere lo siguiente:

1º.- El Ayuntamiento ha procedido a dar contestación a D. XXX, por Resolución de la Alcaldía de fecha 16 de septiembre de 2025, en la que se establece, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- Que el inmueble objeto del tributo no dispone de abastecimiento de agua, razón por la cual el Ayuntamiento acuerda que *“se anula la tasa (...) a partir del padrón del segundo semestre de 2024”*.



- Se declaran como pendientes el pago de las tasas correspondientes a “2º semestre de 2022, 2º semestre de 2023 y 1º semestre de 2024, los cuales, según el Servicio Tributario de la Diputación de Soria ascienden a: XXX, que hacen un total de XXX €, incluidos los recargos por estar dichos recibos en vía ejecutiva”.

2º.- Obra en el expediente una copia del “Reglamento para el servicio y distribución de las aguas del Excmo. Ayuntamiento de XXX”, no así de la Tasa por la prestación de dicho servicio, pese a haber sido solicitada. Sin embargo, el indicado Reglamento contiene tres artículos del siguiente tenor:

“IX DE LA TASA POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA.

ARTÍCULO 91.- OBLIGACION DE PAGO DEL PRECIO PÚBLICO.

XXX

ARTÍCULO 92.- MEMORIA ECONÓMICO-FINANCIERA

XXX

ARTÍCULO 93.- TARIFA GENERAL

ARTÍCULO 93.- TARIFA GENERAL SEMESTRAL.

XXX”.

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución.

El examen de la documentación aportada por el Ayuntamiento de XXX revela una irregularidad de trascendencia constitucional: la Tasa por suministro de agua potable no cuenta con una ordenanza fiscal propia aprobada conforme al procedimiento tributario específicamente exigido por la ley. El único soporte normativo aportado es el Reglamento para el servicio y distribución de las aguas, aprobado en sesión ordinaria de XXX, habiendo sido modificada en sus tarifas con fecha XXX. Limitadamente en sus artículos finales, 91 a 94 bajo el epígrafe “De la tasa por la prestación del servicio de suministro de agua”, se recogen unas tarifas y una denominación tributaria, incrustadas en el cuerpo de un reglamento organizativo del servicio. No existe, o no ha sido aportada, una ordenanza fiscal autónoma y diferenciada que regule con carácter propio los elementos esenciales del tributo.



Esta situación contraviene las exigencias del ordenamiento jurídico-tributario local. El artículo 106.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone taxativamente que *“la potestad reglamentaria de las entidades locales en materia tributaria se ejercerá a través de Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos propios”*. El artículo 15.1 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), precisa que las entidades locales deberán acordar la imposición de sus tributos propios y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras. El artículo 16.1 del mismo texto establece el contenido mínimo que toda ordenanza fiscal ha de incorporar: la determinación del hecho imponible, el sujeto pasivo, los responsables, las exenciones, la base imponible y liquidable, el tipo de gravamen o cuota tributaria, el período impositivo, el devengo, los regímenes de declaración e ingreso y las fechas de su aprobación y del comienzo de su aplicación. Y el artículo 17 del TRLRHL impone un procedimiento específico para su aprobación: acuerdo provisional por el Pleno de la Corporación; exposición pública en el tablón de anuncios y en el Boletín Oficial de la Provincia durante un plazo mínimo de treinta días hábiles, en el que los interesados puedan examinar el expediente y formular reclamaciones; resolución de dichas reclamaciones; acuerdo definitivo; y publicación íntegra del texto en el Boletín Oficial de la Provincia antes de su entrada en vigor. Este procedimiento es esencialmente distinto del procedimiento general de aprobación de los reglamentos locales previsto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, que rige para los reglamentos de organización y funcionamiento de los servicios municipales.

La incardinación de elementos tributarios en el seno de un reglamento de servicio no satisface las exigencias del artículo 17 TRLRHL sino que, más bien, las elude. Así se priva a los administrados de las garantías procedimentales propias del procedimiento tributario, en particular, del derecho a reclamar en un expediente de imposición de tributos al amparo del artículo 18 TRLRHL, y a la Corporación del instrumento jurídico adecuado para gestionar la exacción. Un reglamento del servicio de aguas no puede simultáneamente establecer un tributo, ya que el artículo 15.1 TRLRHL requiere un acuerdo expreso y diferenciado de imposición del tributo, adoptado por el órgano plenario conforme al artículo 22.2.d) de la Ley 7/1985, acuerdo que debe ser simultáneo a la aprobación de la correspondiente ordenanza fiscal.

A ello se añade que la aprobación de toda tasa exige, conforme al artículo 25 del TRLRHL, la elaboración previa de un informe técnico-económico que ponga de manifiesto la previsible cobertura del coste del servicio. Esta necesidad legal de incorporar el correspondiente estudio económico-financiero en todo expediente de establecimiento o modificación de tasas -ya se trate de modificaciones al alza o a la baja de las tarifas o cuotas tributarias preexistentes- ha venido avalada por reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así la Sentencia del Alto Tribunal de 7 de febrero de 2009 (Rec. 4290/2005), sienta la doctrina de que todo establecimiento o modificación



específica de cuantías de las tasas exigen una memoria económico financiera que, en esencia, cumpla la finalidad de justificar la necesidad de la imposición de la tasa o su modificación y sirva de garantía para justificar que la tasa establecida no supera el coste efectivo del servicio o actividad.

Con posterioridad la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2017 (recurso de casación 167/2016), afirma que *“los informes técnico-económicos no son simples requisitos formales, sino requisitos esenciales que han de preceder siempre a los acuerdos de aprobación de las ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas, determinando su omisión la nulidad de aquellos acuerdos al no permitir esa omisión el control del cumplimiento del límite global del coste del servicio o actividad y del principio de reserva de ley”*. Esta misma doctrina fue reafirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2020 (recurso 283/2018), que calificó el estudio económico-financiero de *“requisito sustancial y no meramente formal, cuya ausencia o insuficiencia conlleva la nulidad del acuerdo impugnado”*.

Del instrumento normativo aportado por el Ayuntamiento de XXX no se desprende la existencia de tal informe, ni tampoco de la memoria económico-financiera a que remite su propio artículo 92, en más, de su redacción se deduce lo contrario cuando indica *“a cuyo efecto **deberá elaborarse** la correspondiente Memoria Económico Financiera”*. Es decir, parece que está remitiendo esta exigencia a un futuro, desde luego, posterior, a la aprobación de la ordenanza.

Esta Institución debe subrayar que la cobertura normativa de la tasa por suministro de agua del Ayuntamiento de XXX adolece de vicios sustanciales que hacen imprescindible la regularización del instrumento normativo tributario mediante la aprobación de una ordenanza fiscal autónoma conforme a los artículos 15 a 17 y 25 del TRLRHL.

Esta ausencia de ordenanza fiscal autónoma no es únicamente un vicio de la norma reglamentaria, proyecta sus efectos directamente sobre las liquidaciones giradas al amparo de ese instrumento normativo irregular, determinando su nulidad de pleno derecho con arreglo al artículo 217.1.e) de la Ley General Tributaria (en adelante, LGT)

En efecto, el artículo 217.1 de la LGT establece que podrá declararse la nulidad de pleno derecho de los actos dictados en materia tributaria que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, entre otros supuestos, cuando *“hayan sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello”*.

En el presente caso, la obligación tributaria que el Ayuntamiento de XXX pretende hacer efectiva en vía de apremio nació a partir de unas tarifas incluidas en un Reglamento del servicio, sin que exista constancia de que se tramitara el preceptivo acuerdo de



imposición del tributo por el Pleno de la Corporación ni la correspondiente ordenanza fiscal por el procedimiento del artículo 17 del TRLRHL. En consecuencia, las liquidaciones de la tasa fueron practicadas al amparo de un instrumento normativo que no tiene la naturaleza ni rango de ordenanza fiscal, lo que equivale a que fueron dictadas sin que el tributo hubiera sido válidamente establecido, situación que puede subsumirse, como ya se ha indicado, en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 217.1.e) de la LGT. Se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la imposición del tributo que constituye el presupuesto procedimental ineludible sin el cual el Ayuntamiento carece de potestad para practicar liquidaciones tributarias por ese concepto.

Esta calificación tiene una consecuencia de capital importancia sobre el problema de la prescripción. La nulidad de pleno derecho, a diferencia de la mera anulabilidad, no está sujeta a plazo. El procedimiento especial de revisión de actos nulos previsto en el artículo 217 de la LGT puede iniciarse en cualquier momento, bien de oficio por el propio Ayuntamiento o por su superior jerárquico, bien a instancia del interesado, sin que la firmeza formal de las liquidaciones ni el transcurso del plazo cuatrienal de prescripción ordinaria del artículo 66 de la misma ley puedan oponerse como obstáculo. El Tribunal Supremo ha confirmado, en doctrina reciente, que la firmeza de los actos de aplicación dictados al amparo de una ordenanza nula no puede ser invocada por la Administración como blindaje frente a la acción de nulidad del artículo 217 LGT, y que la posibilidad de hacer valer dicha nulidad por las vías de los artículos 217 y 219 LGT permanece abierta para los destinatarios de la norma anulada, *“sin que la firmeza de los actos pudiera hacerse valer por el Ayuntamiento como un obstáculo o blindaje frente a la acción que pudiera emprenderse”* (STS 4333/2022, de 15 de noviembre, rec. 7608/2020).

Ello significa que, incluso si se considerara prescrito el derecho ordinario a la devolución de ingresos indebidos respecto de los recibos más remotos, señaladamente los del ejercicio 2018 y, eventualmente, del primer semestre de 2019, cuyos ingresos podrían ser anteriores al 24 de mayo de 2019, fecha en que la solicitud de D. XXX (24 de mayo de 2023) interrumpió la prescripción conforme al artículo 68.3.a) de la LGT, la nulidad de pleno derecho por ausencia del procedimiento de imposición habilitaría la revisión de dichas liquidaciones por el cauce del artículo 217 y 219 de la LGT sin sujeción a dicho plazo.

En definitiva, esta Defensoría considera que las liquidaciones correspondientes a todos los ejercicios reclamados (2018, 2019, 2020, 2021 y 2022) son susceptibles de revisión y anulación: los de los ejercicios 2020 a 2022 y segunda mitad de 2019 por la vía ordinaria del procedimiento de devolución de ingresos indebidos del artículo 221 de la LGT; y los de los ejercicios potencialmente prescritos (2018 y, en su caso, el primer semestre de 2019) por la vía del procedimiento especial de revisión o de actos nulos del artículo 217.1.e) de la misma ley o, en su caso de revocación del artículo 219.



A mayor abundamiento de todo lo expuesto, y como corolario de todo lo anterior, resulta especialmente significativo que haya sido el propio Ayuntamiento de XXX quien haya reconocido expresamente, en su respuesta a esta Institución, que el inmueble carece de acometida de abastecimiento de agua y que, en consecuencia, ha procedido a dar de baja la tasa a partir del segundo semestre de 2024. Este reconocimiento tiene una consecuencia jurídica ineludible que la Corporación no puede soslayar: si el servicio no se estaba prestando en 2024, tampoco se prestaba en los ejercicios anteriores, dado que no consta actuación alguna del Ayuntamiento que hubiera modificado la situación del inmueble entre 2017 y esa fecha. El propio Reglamento municipal, en su artículo 91, condiciona la obligación de pago a que el sujeto pasivo *“tenga efectuada la conexión con la red general de distribución de aguas”*, conexión que, según reconoce el Ayuntamiento, no existía.

En consecuencia, la Corporación municipal se encuentra ante una situación en la que, por sus propios actos, ha acreditado la ausencia del hecho imponible durante todo el período reclamado. No cabe que la Administración mantenga una postura contradictoria con sus propias declaraciones previas: habiendo reconocido que el servicio no se presta, no puede al mismo tiempo defender la legitimidad de las liquidaciones giradas por dicho servicio en ejercicios anteriores. Pretender lo contrario supondría incurrir en una conducta contraria a los principios de buena fe, confianza legítima y coherencia de los actos propios que deben presidir la actuación de toda Administración Pública conforme al artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El Sr. XXX adquirió el inmueble en 2017 desconociendo la existencia de liquidaciones en vía de apremio por una tasa cuyo hecho imponible no concurría; presentó sendas solicitudes de revocación que permanecieron sin respuesta durante períodos muy superiores al plazo legal; y la resolución municipal dictada finalmente, probablemente a raíz de nuestra petición de información, regularizó la situación solo a efectos futuros, sin pronunciarse sobre la devolución de los importes ya exigidos ni sobre la nulidad del procedimiento ejecutivo en curso. La continuación del apremio sobre deudas nacidas sin hecho imponible vulnera el principio de legalidad tributaria del artículo 31.3 de la Constitución, que exige que toda prestación patrimonial de carácter público se establezca con arreglo a la ley, lo que presupone necesariamente que el presupuesto de hecho legalmente descrito se haya realizado.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que por el Ayuntamiento de XXX se proceda, en el plazo más breve posible, a la revisión y anulación de todas las liquidaciones de la tasa por suministro de agua potable giradas en relación con el inmueble sito en c/ XXX, con referencia catastral XXX, correspondientes a los ejercicios 2018, 2019, 2020, 2021 y



2022. Dicha revisión y anulación se fundamenta, de un lado, por no haberse realizado durante dichos períodos el hecho imponible previsto en el artículo 91 del Reglamento para el servicio y distribución de las aguas, en relación con el artículo 20 del Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, al carecer el inmueble de acometida de abastecimiento de agua, extremo reconocido expresamente por el propio Ayuntamiento; de otro, porque las liquidaciones carecen de cobertura normativa válida al haber sido giradas al amparo de un Reglamento del servicio que no constituye ordenanza fiscal y no fue aprobado conforme al procedimiento tributario preceptivo de los artículos 15 a 17 y 25 del TRLRHL, lo que determina su nulidad de pleno derecho en los términos expuestos en el fundamento jurídico tercero de esta resolución, con los efectos previstos en el artículo 217.1.e) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

A tal efecto, esta revisión habrá de articularse a través de las siguientes vías, según los ejercicios afectados:

a) Respecto de las liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2020, 2021 y 2022, y a aquellos recibos del ejercicio 2019 cuyos ingresos sean posteriores al 24 de mayo de 2019, fecha en que la solicitud de D. XXX interrumpió el plazo de prescripción ex artículo 68.3.a) de la Ley General Tributaria, procederá la devolución de ingresos indebidos por el procedimiento del artículo 221 de la Ley General Tributaria, con los intereses de demora del artículo 32 del mismo texto legal.

b) Respecto de las liquidaciones que pudieran considerarse prescritas por el cauce ordinario, ejercicio 2018 completo y, en su caso, recibos del primer semestre de 2019 ingresados antes del 24 de mayo de 2019, procederá la incoación del procedimiento especial de revisión de actos nulos de pleno derecho previsto en el artículo 217 de la Ley General Tributaria, tanto por la ausencia de hecho imponible como por haberse dictado las liquidaciones prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la imposición del tributo, conforme a lo expuesto en los fundamentos jurídicos de esta resolución; procedimiento que, por su naturaleza, no está sujeto a plazo de prescripción. También podrá acudir al cauce establecido en el artículo 219 LGT.

SEGUNDA: Que, como consecuencia directa de lo anterior, se archive o deje sin efecto el procedimiento de apremio incoado para el cobro de aquellas liquidaciones cuya anulación proceda, y se devuelvan a D. XXX los importes que hubieran sido efectivamente ingresados por razón de las mismas, incrementados con los intereses de demora que correspondan conforme al artículo 32 de la Ley General Tributaria, en el plazo y forma previstos en el artículo 31 del mismo texto legal.

TERCERA: Que el Ayuntamiento de XXX proceda a regularizar la cobertura normativa de la tasa por suministro de agua potable mediante la aprobación de una ordenanza fiscal autónoma que cumpla todos los requisitos exigidos por los



artículos 15, 16, 17 y 25 del TRLRHL (acuerdo expreso de imposición adoptado por el Pleno de la Corporación; informe técnico-económico previo conforme al artículo 25 del TRLRHL; aprobación provisional por el Pleno; exposición pública durante el plazo mínimo de treinta días hábiles en el tablón de anuncios y en el Boletín Oficial de la Provincia; resolución de las reclamaciones formuladas; acuerdo definitivo; y publicación íntegra del texto en el Boletín Oficial de la Provincia de Soria antes de su entrada en vigor).

CUARTA: Que el Ayuntamiento de XXX adopte las medidas necesarias para depurar y actualizar el padrón de todas las tasas municipales, verificando que los sujetos pasivos inscritos son los titulares actuales de los inmuebles y que las exacciones giradas corresponden a servicios efectivamente prestados o potencialmente disponibles, de conformidad con los artículos 102 del TRLRHL y 84 de la Ley General Tributaria.

QUINTA: Que el Ayuntamiento de XXX adopte los mecanismos organizativos necesarios para garantizar el cumplimiento de la obligación de resolver expresamente y notificar las resoluciones dentro del plazo establecido en el artículo 21.1 y 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en todos los procedimientos iniciados por los ciudadanos.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López