



Resolución 2021R-2111-20 del Ararteko, de 16 de diciembre de 2021, que recomienda a la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa que gire los recibos de la tasa de agua a las personas abonadas al servicio, de acuerdo con las concretas lecturas de los consumos reflejadas en sus contadores.

Antecedentes

1. El reclamante promovió una queja ante el Ararteko, en la que expresaba su desacuerdo con el sistema de facturación del consumo de agua que venía empleando la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa.

Alegaba que su vivienda disponía de un contador individual de agua y que esa entidad local menor, en su día, había aprobado una Ordenanza Fiscal que regulaba la tasa por suministro domiciliario de agua potable, en la que se concretaban las tarifas a abonar, en función del consumo de agua registrado por el contador.

Sin embargo, según incidía el afectado, la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa no estaba girando el agua, de acuerdo con las lecturas de los contadores instalados en los inmuebles, sino que aplicaba un sistema diferente, al margen de las previsiones de la Ordenanza fiscal, sobre la base de una cantidad fija, por contador y de otra variable, resultado del reparto -a partir iguales, entre todos los abonados- del conjunto de los gastos en los que había incurrido la Junta Administrativa en la prestación de ese servicio.

Así, refería el contribuyente, que en relación con el consumo de agua de 2018 -último ejercicio que se había pasado al cobro- la Junta Administrativa les había reclamado el pago de una cuota fija de 50 € anuales, por contador, a todos los titulares de inmuebles con suministro doméstico. Esta cantidad había ascendido a 80 € anuales, en el caso de los 4 contadores industriales instalados en la población. A esta cuota fija, exponía el interesado, se había adicionado un segundo importe, resultado de dividir entre los 64 contadores de agua instalados en la localidad el resto de la totalidad de los costes de suministro, depuración, electricidad, etc. que habían sido asumidos por la Junta Administrativa en el ejercicio 2018, para poder prestar el servicio y que no habían sido recaudados con el abono de la cuota fija anual.

El afectado cuestionaba este sistema de repercusión de costes, porque no se ajustaba a las previsiones que en su día recogió la Ordenanza fiscal y porque asimilaba tipologías de consumo muy distintas entre sí, en claro perjuicio, de las personas usuarias que realizaban un consumo doméstico y moderado de este recurso. Así, ponía de manifiesto que en el pueblo, además de viviendas unifamiliares radicaban dos actividades hosteleras, un club náutico, en el que





también se prestan servicios de hostelería, un centro oficial dependiente de la Consejería de Justicia del Gobierno vasco, así como un número considerable de piscinas particulares.

El interesado se había dirigido en varias ocasiones a la Junta Administrativa, para exponer su desacuerdo con el sistema de reparto de costes implantado y había incidido en la necesidad de que se facturase el servicio, de acuerdo con el volumen de agua consumido por cada abonado y registrado por el contador de agua. Sin embargo, sus diversas solicitudes no habían sido acogidas, ni habían recibido una respuesta expresa de esa entidad local menor.

2. En el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava (BOTHA) nº 15 de 5 de febrero de 2001 constaba la publicación por la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa de una Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por suministro domiciliario de agua potable, en cuyo Anexo se recogían las tarifas a abonar por el consumo de agua en la población.

Sin embargo, no parecía que se hubiesen publicado en el BOTHA las eventuales actualizaciones del importe de las tarifas aplicadas desde 2001. Ello, en principio, obligaba a entender que continuaba vigente el texto de la norma, en su redacción publicada en el BOTHA el 5 de febrero de 2001.

El Anexo de esa Ordenanza fiscal fijaba las siguientes tarifas:

TARIFAS

A) Usos domésticos:

- Cuota de servicio mínimo.
- Cuota de consumo: Según tabla.
- Cuota de mantenimiento: 3.000 pesetas/año.

B) Usos industriales:

- Cuota de servicio mínimo.
- Cuota de consumo: Según tabla.
- Cuota de mantenimiento: 5.000 pesetas/año.

Tarifa agua mensual

M ³	Hasta 90 m ³	De 90 A 150	De 150 A 200	De 200 A 250	De 250 A 300	De 300 A 400	De 400 A 500	Más de 500
Precio m ³	0	20 ptas	75 ptas	150 ptas	200 ptas	250 ptas	300 ptas	400 ptas



Esta Ordenanza, además, en relación con el suministro, concretaba que:

“Las formas que se establecen para el suministro de agua potable son:

1.- Por contador para uso doméstico, o sea destinado a la alimentación, aseo e higiene personal.

2.- Por contador para usos industriales:

a) Industrias y Comercios que utilizan el agua solamente en limpiezas de higiene.

b) Industrias que utilizan el agua como componente o materia prima (panaderías, fábricas de hielo, granjas,...) o sea en el proceso de fabricación.

Para suministros no encuadrados en los anteriores, ya sean de uso industrial, público o doméstico, el Servicio propondrá en cada caso, de acuerdo con los datos suministrados, el caudal que pudiera fijarse, a partir del cual se fijarán las condiciones y tarifas que procedan.” (Art. 13)

Asimismo, señalaba que: “El Servicio no está obligado a suministrar agua para fines agrícolas, ni siquiera para las explotaciones de floricultura, jardinería o arbolado ni piscinas. Únicamente en el caso de que el Servicio dispusiera de los grandes caudales necesarios para este tipo de suministro, podrían autorizarse dichas pólizas de abono, tarifándose el consumo por la tarifa.” (Art. 14)

A su vez, en el art. 34, establecía que: “Se entenderá por consumo efectuado el registrado por el contador; cuando el consumo registrado sea inferior al mínimo reglamentario, se entenderá consumido dicho mínimo, con independencia de lo que marque el contador.”

El artículo 41 indicaba, además, que “la facturación del importe del suministro al abonado se efectuará por períodos semestrales, estudiándose por la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa, en colaboración con los abonados, la conveniencia de que dichos períodos sean mensuales, bimensuales o trimestrales.”

3. Esta institución se puso en contacto con la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa, con el fin de contrastar la información facilitada y de obtener una mayor precisión sobre la aprobación y publicación en el BOTHA de las tarifas que habían sido utilizadas por dicha entidad local menor, para girar la tasa anual en 2018.
4. Se ha de indicar que la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa no ha remitido, hasta la fecha, un informe escrito aclaratorio a la petición de



información ni al requerimiento formulado por el Ararteko. En todo caso, se ha de precisar que su regidora-presidenta sí se ha puesto en contacto telefónico con la institución, para explicar el sistema de repercusión de costes aplicado en los últimos años y para indicar que desconocía, si se había publicado con posterioridad a 2001 alguna ordenanza fiscal que regulase el abono de la tasa de agua en esa localidad menor.

En concreto, en la conversación mantenida confirmó la aplicación del sistema de repercusión de costes expuesto por el reclamante e indicó que desconocía si funcionaban correctamente o no los contadores de agua instalados en la población. Asimismo, manifestó que hasta hace 8 años, se abonaba un fijo de 18 € por vivienda, que se incrementó, en un primer momento, a 30 € y, finalmente, se estableció en 50 €, porque las cuotas recaudadas resultaban absolutamente insuficientes, para cubrir los costes de prestación del servicio en los que incurría la Junta Administrativa. Esas decisiones, según expresó, se habían tomado y acordado por el Concejo.

Asimismo, la regidora-presidenta de la Junta Administrativa precisó que, en enero de 2019, esa entidad local menor se integró en Urbide Arabako Ur Partzuergoa-Consortio de Aguas de Álava (en adelante Urbide), si bien, hasta el momento no se había iniciado por parte de ese consorcio la facturación del consumo en alta realizado por la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa ni de los gastos asociados que debían repercutírsele, en concepto de suministro de agua potable procedente del pantano, por lo que, en consecuencia, la Junta Administrativa no había girado a las y los abonados del servicio el importe de la tasa de agua correspondiente a los consumos realizados, desde principios de 2019.

Por último, según concretó esa entidad local menor, el consumo de agua en la población se realiza parcialmente con recursos propios -el agua de un manantial que gestiona el pueblo- y el resto de las necesidades se cubren mediante el suministro de agua potable que proviene del pantano. Este segundo abastecimiento de los recursos hídricos del pantano, en los últimos años, había venido siendo suministrado y facturado en alta a la Junta Administrativa por AMVISA (Aguas Municipales de Vitoria-Gasteiz SA). Si bien, desde enero de 2019, tras la integración de la Junta Administrativa en Urbide, esa facturación en alta debía asumirse por dicho consorcio de aguas.





Consideraciones

1. Esta queja ciudadana cuestiona la legalidad del sistema de repercusión de costes, aplicado por la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa, en 2018, a la hora de girar la tasa de agua entre las personas abonadas al servicio, por cuanto prescinde totalmente del concreto consumo realizado por cada persona abonada, esto es, por cada sujeto pasivo de la tasa, en concepto de contribuyente. Asimismo, en la queja se evidencia también la ausencia de una respuesta expresa a las reclamaciones ciudadanas presentadas.

Como se ha indicado, la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa repercutió, en 2018, la totalidad de los costes en los que había incurrido para prestar el servicio de suministro de agua potable a los abonados del servicio, mediante el cobro de una cuota fija de 50 € anuales, por contador, a todos los titulares de inmuebles con suministro doméstico, que en el caso de los 4 contadores industriales instalados en la población ascendió a 80 € anuales. A esta cuota fija se adicionó un segundo importe, resultado de dividir –a partes iguales– entre los 64 contadores de agua instalados en la localidad, la cantidad que no había sido cubierta con el pago de la cuota fija por contador.

2. Las entidades locales menores vienen prestando históricamente en Álava una serie de servicios esenciales de su competencia, entre los que se encuentra, el servicio de abastecimiento de agua potable. La contraprestación económica que satisfacen los abonados, en retribución, al servicio obtenido tiene naturaleza jurídico-tributaria, en concreto, de una tasa.
3. La Norma Foral 11/1995, de 20 marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava regula el estatuto jurídico de los Concejos, con una clara vocación de ofrecer la debida seguridad jurídica a la población de estas entidades locales menores.

Esta norma en su art. 12.j establece que corresponde a la Asamblea Vecinal del Concejo: *“el reconocimiento de créditos, siempre que no exista consignación presupuestaria, así como la aprobación de presupuestos y ordenanzas de exacciones y censura de cuentas.”*

El reconocimiento de la potestad de aprobación de las ordenanzas de exacciones ha de integrarse con las previsiones que recoge, asimismo, esta Norma Foral en su art. 34, en el que expresamente prevé que: *“Las Ordenanzas y Reglamentos redactados y aprobados por los Concejos deberán de publicarse en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, no*





entrando en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto definitivo.”

A su vez, el art. 39 de la Norma Foral 11/1995 reconoce que: *“Será de aplicación a la Hacienda de los Concejos lo dispuesto en el Título II de la Norma Foral Reguladora de las Haciendas Locales del Territorio Histórico de Álava y disposiciones que la desarrollen, con las adaptaciones que correspondan en cada caso, pudiendo por ello establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios.”*

4. La Norma Foral Reguladora de las Haciendas Locales del Territorio Histórico de Álava, vigente en el momento en el que se devengaron las tasas giradas en 2018, en su Título II (arts. 2 a 54), abordaba los recursos de que disponen las entidades municipales, entre los que se encuentran, las tasas. Esas concretas previsiones, recogidas en los arts. 20 a 27, como se ha indicado, resultaban de aplicación también a los Concejos de Álava y por tanto, debían ser aplicadas por la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa, al girar el importe de la tasa de agua a las personas abonadas al servicio.

Recientemente, ha entrado en vigor en el Territorio Histórico de Álava el Decreto Foral Normativo 1/2021, del Consejo de Gobierno Foral de 29 de septiembre, por el que se ha aprobado el texto refundido de la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales (BOTHA 144, de 6 de octubre de 2021).

Esta norma regula en sus artículos 23 a 30 el régimen jurídico de las tasas, con un contenido equivalente al regulado con anterioridad en los arts. 20 a 27 de la Norma Foral 41/1989, de 19 de julio.

En todo caso, como quiera que el último recibo girado y cuestionado por el afectado alude al ejercicio 2018, nos referiremos al articulado de la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales vigente en ese momento: la Norma Foral 41/1989.

Esta norma en su art. 20 señalaba:

“1. Previo acuerdo de imposición y aprobación de las Ordenanzas correspondientes, los Municipios del Territorio Histórico de Álava, en los términos previstos en esta Norma Foral, podrán establecer y exigir tasas por prestación de servicios o realización de actividades de competencia municipal que se refieran, afecten o beneficien de modo particular los sujetos pasivos.

En todo caso, tendrán la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan los municipios de este Territorio por:





A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público municipal.

B) La prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia municipal que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando se produzca cualquiera de las circunstancias siguientes:

a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados.

A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados

- Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

- Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.

b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.”

Más en concreto, el apartado 3 de este precepto indicaba que las entidades locales: *“podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia municipal, y en particular por (...)*

t) Distribución de agua, gas, electricidad y otros abastecimientos públicos incluidos los derechos de enganche de líneas y colocación y utilización de contadores e instalaciones análogas, cuando tales servicios o suministros sean prestados por municipios.”

Como se ha indicado, las entidades locales menores vienen prestando históricamente en Álava una serie de servicios esenciales de su competencia, entre los que se encuentra, el servicio de abastecimiento de agua potable.

La exacción de estos servicios reclama la aprobación de una ordenanza fiscal, que en el caso de las entidades locales menores, ha de ser aprobada por los Concejos y además, precisa que los acuerdos aprobados por los Concejos sean publicados en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava (BOTH), *“...no entrando en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto definitivo.”* (art. 34 Norma Foral 11/1995, de 20 marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava)

Esto es, el art. 34 Norma Foral 11/1995, de 20 marzo, de Concejos del Territorio Histórico de Álava impone también a las entidades locales menores la obligación de publicar en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava los acuerdos adoptados por los Concejos sobre exacciones fiscales, para que dichos acuerdos puedan entrar en vigor y, en consecuencia, pueda exigirse su pago a las personas contribuyentes.



5. No se ha acreditado, ni consta a esta institución que se hayan publicado en el BOTHA las eventuales modificaciones o actualizaciones de las previsiones de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por suministro domiciliario de agua potable de 2001. Esta concreta información ha sido expresamente requerida a la Junta Administrativa, pero no ha sido proporcionada. De hecho, la información oral facilitada arguye que las decisiones han sido adoptadas por el Concejo.

Esta Ordenanza fiscal en su disposición final establece que: *“La presente Ordenanza con su Anexo, que fue aprobada definitivamente en la fecha que en éste se indica, entrará en vigor el 1 de enero de 2001 y seguirá en vigor hasta que se acuerde su modificación o derogación”.*

6. En consecuencia, se debería entender que continúan todavía vigentes las previsiones recogidas en la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por suministro domiciliario de agua potable, aprobada por el Concejo de Ullibarri-Gamboa y publicada en el BOTHA el 5 de febrero de 2001, dado que las eventuales modificaciones que con posterioridad hayan podido aprobarse, no habrían podido entrar en vigor, al no haberse publicado en el BOTHA la nueva regulación de la tasa aprobada por el Concejo, por lo que, en ausencia de dicha publicación en boletín, dichas modificaciones de la tasa no pueden ser exigidas a las personas usuarias del servicio.

Se ha de incidir en que las aprobaciones de las actualizaciones de las tasas, aun cuando vengan determinados por el incremento en los costes de prestación del servicio, requieren de la aprobación de una modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por suministro domiciliario de agua potable, de manera que las nuevas tarifas no pueden ser aplicadas hasta que se haya llevado a cabo su publicación definitiva en el boletín del oficial del territorio histórico.

A este respecto, la Norma Foral 41/1989, de 19 de julio, reguladora de las Haciendas Locales precisa en su art. 16 el procedimiento a seguir en la modificación de las ordenanzas fiscales. Este procedimiento vincula y resulta de aplicación también a los Concejos de Álava, por expresa previsión del art. 39 de la Norma Foral 11/1995 de Concejos del Territorio Histórico de Álava, que reconoce que: *“Será de aplicación a la Hacienda de los Concejos lo dispuesto en el Título II de la Norma Foral Reguladora de las Haciendas Locales del Territorio Histórico de Álava y disposiciones que la desarrollen, con las adaptaciones que correspondan en cada caso, pudiendo por ello establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios.”* Este Título II

abarca las disposiciones recogidas entre el art. 2 y el art. 54 de la Norma Foral, ambos incluidos.

El art. 16 de la Norma Foral Reguladora de las Haciendas Locales del Territorio Histórico de Álava impone que: *“1.- Los acuerdos provisionales adoptados por las Corporaciones Municipales para el establecimiento, supresión y ordenación de sus tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes Ordenanzas Fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.*

2.- Las Entidades Municipales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava. Asimismo aquellas Entidades con población de derecho superior a diez mil habitantes deberán publicarlos en un diario de los de mayor difusión de este Territorio Histórico.

3.- Finalizado el período de exposición pública, las Corporaciones Municipales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la Ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

4.- En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto integrado de las Ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

5.- Las Entidades que tengan una población de derecho superior a veinte mil habitantes, editarán el texto íntegro de las Ordenanzas fiscales reguladoras de sus tributos dentro del primer cuatrimestre del ejercicio económico correspondiente.

En todo caso, las Entidades Municipales habrán de expedir copias de las Ordenanzas fiscales publicadas a quienes las demanden.”

Se ha de precisar que estas previsiones resultan de aplicación imperativa para las entidades locales, que, en consecuencia, no pueden modularlas, ni obviarlas sin incurrir en vicio de nulidad de sus actuaciones.

La jurisprudencia a este respecto es constante e incide en la trascendencia del procedimiento, en particular del trámite de información pública y de la publicación en los boletines, hasta el punto que sostiene que la omisión de cualquiera de estos dos trámites, que califica de esenciales, constituye un vicio de orden público que conllevan la nulidad radical de la ordenanza así aprobada y de las posteriores liquidaciones giradas en su aplicación.

“cuando se trata de disposiciones de carácter general, el quebrando del cauce formal de su elaboración, es decir, la vulneración de una norma de superior jerarquía reguladora del procedimiento a seguir en la creación de la disposición reglamentaria, produce, como regla general, la nulidad de pleno derecho de la disposición (...) y ello porque sólo siguiendo tal cauce formal, que implica un límite al ejercicio de la potestad normativa, se garantiza la legalidad, acierto y oportunidad de una disposición que pasa a integrar el ordenamiento jurídico.” (STS 10-05-1988, FJ 2, en el mismo sentido, asimismo y entre otras, la STS 19-12-2011 y la STS 3-10-2013)

En consecuencia, se ha de poner de manifiesto que las eventuales modificaciones que se hayan podido acordar en la tasa por suministro domiciliario de agua en la población de Ullibarri-Gamboa, si no han sido publicadas en el BOTHA, no se han acomodado a las previsiones que, con carácter imperativo, fija la norma jurídica superior, en este caso, la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales. Ello supone que esas modificaciones no publicadas en la cuantificación de esta tasa no pueden entrar en vigor y, por lo tanto, no pueden ser exigidas válidamente a las personas abonadas al servicio.

7. Como se ha indicado, la pretensión de la persona reclamante es que se analice si un sistema de distribución de costes que prescinde por completo del concreto consumo de agua realizado por las distintas personas usuarias a las que se factura el servicio es un sistema válido para girar una tasa de agua.

La primera objeción a este criterio de distribución de costes ya se ha analizado en las consideraciones precedentes, en las que se ha expuesto que este sistema de determinación de la concreta deuda tributaria no encuentra amparo en las previsiones de una Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por suministro domiciliario de agua potable aprobada y publicada en el BOTHA.

Las tasas son tributos potestativos para las entidades locales, por lo que para poder cobrarlas, ineludiblemente, es preciso que se adopte un acuerdo para su establecimiento y ordenación, mediante la aprobación y publicación de la correspondiente ordenanza fiscal. La única Ordenanza fiscal reguladora de la



tasa de agua válidamente aprobada y publicada en el BOTHA que se ha podido localizar se corresponde con la Ordenanza de 2001. Esa Ordenanza no recoge el sistema de distribución de costes utilizado en 2018, sino que expresamente se prevé, en su art. 34 que: *“Se entenderá por consumo efectuado el registrado por el contador”*.

Asimismo, a juicio del Ararteko, un criterio de distribución de costes que prescinde en un servicio de abastecimiento de agua potable del concreto volumen de agua consumido por cada persona abonada y registrado en su contador resultaría, también, contrario al principio de justicia material y a los principios de legalidad, de igualdad, de equivalencia, de capacidad económica, así como al uso sostenible del recurso.

8. La Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales regula la cuantía de las tasas por la prestación de servicios en su art. 24, sobre la base del principio de equivalencia y más, en concreto, señala que:

“2.- En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate, se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente.

3.- La cuota tributaria consistirá, según disponga la correspondiente Ordenanza Fiscal, en:

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

4. Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.”





Si partimos de los principios de autofinanciación y de recuperación de costes que se encuentran en la base de la configuración de las tasas, el sistema de distribución de coste del servicio aplicado por la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa aparentemente podría tener encaje, pues, en principio, permite la obtención de los ingresos suficientes para cubrir los costes, garantizándose así el equilibrio económico financiero del servicio.

Sin embargo, esta primera valoración no parece que pueda prosperar si se contrasta el sistema aplicado con los términos en los que la Norma Foral otorga la habilitación a las entidades locales, para cuantificar la tasa y que se recogen en el párrafo 3 del mencionado art. 24, donde sólo se admite que la cuota tributaria pueda derivar de la aplicación de una tarifa, una cantidad fija señalada al efecto o de la aplicación conjunta de ambos procedimientos.

Como se ha indicado el principio de equivalencia rige en materia de tasas. Ahora bien, este principio se diversifica en dos principios. El principio de cobertura de costes, que se materializa en esa correlación entre los costes del servicio y la recaudación por la tasa y el principio de aprovechamiento obtenido o utilidad percibida, que la doctrina científica concreta en la cierta proporcionalidad que ha de existir entre la tasa recaudada y el valor que para el ciudadano tiene la prestación del concreto servicio que recibe. Por lo que no basta para la validez del reparto individualizado del coste global de prestación del servicio con que se respete el límite máximo de su coste global, pues dicho reparto individualizado ha de hacerse también con criterios de proporcionalidad y ponderación de los grados de utilización.

Es en el momento del reparto individualizado de la tasa donde quiebra el sistema aplicado por la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa. En este reparto individualizado se pueden tomar en consideración, si se estima adecuado, criterios generales de capacidad económica de los sujetos pasivos, pero en todo caso, se han de aplicar criterios de proporcionalidad y ponderación de los grados de utilización, respetando el principio de igualdad y el uso eficiente de los recursos hídricos.

A la hora de analizar el principio de igualdad, se hace preciso acudir a la constante y consolidada doctrina del Tribunal Constitucional (TC) que sostiene que es admisible la desigualdad de trato cuando ésta se funda en criterios objetivos y razonables.

En este sentido, el TC viene declarando que el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una



determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el artículo 14 de la CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello. En definitiva, lo que el principio de igualdad veda es la utilización de elementos de diferenciación que se puedan calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable o, en otras palabras, lo que prohíbe el principio de igualdad son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

En la configuración de una tasa de agua, no carece de relevancia jurídica ni constituye una diferencia artificiosa ni injustificada que la cuota tributaria a abonar se determine en función del concreto consumo de agua realizado por las personas usuarias y registrado por sus contadores. De hecho, la única función de los contadores y la razón por la que son instalados en las conducciones radica en que han de servir a su finalidad metrológica.

En materia tributaria –ámbito al que pertenecen las tasas- el principio de igualdad entronca con el principio de capacidad contributiva, porque expresamente así lo establece el art. 31 de la Constitución, que señala que: *“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”*.

De esta manera, la combinación de ambos principios va a permitir que se pueda dar un tratamiento diferenciado en función de la capacidad económica de las personas y por tanto, que se pueda distinguir entre consumo doméstico y consumo industrial o comercial.

Esta misma conclusión la recoge expresamente la legislación tributaria del Territorio Histórico de Álava que prescribe que: *“la ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos...”* (art. 2.1 de la Norma Foral General Tributaria del Territorio Histórico de Álava). Este artículo no concluye con la alusión a la capacidad económica de quienes han de satisfacer los tributos, sino que continúa preceptuando que la ordenación del sistema tributario se basa, además, *“... en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad”*.

Ahora bien, el agua, además, es un recurso escaso, cuyo uso ha de ser eficiente. Esta obligación se deriva del art. 9 de la Directiva 2000/60/CE del



Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. En concreto el artículo 9 señala que:

«1. Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga.

Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010: que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva, una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga.

Al hacerlo, los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.»

El principio de recuperación de costes aparece relacionado, de nuevo, con el principio de uso eficiente del agua en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, concretamente en su art. 111 bis. De este principio de eficiencia en el uso del agua derivan las estructuras tarifarias por tramos de consumo.

El artículo 111 bis regula los principios generales y señala que:

“1. Las Administraciones públicas competentes, en virtud del principio de recuperación de costes y teniendo en cuenta proyecciones económicas a largo plazo, establecerán los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales.

2. La aplicación del principio de recuperación de los mencionados costes deberá hacerse de manera que incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos.



Asimismo, la aplicación del mencionado principio deberá realizarse con una contribución adecuada de los diversos usos, de acuerdo con el principio del que contamina paga, y considerando al menos los usos de abastecimiento, agricultura e industria. Todo ello con aplicación de criterios de transparencia.

A tal fin la Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos.»

La Ley vasca de agua 1/2006 también aborda el régimen económico-financiero del agua y en su art. 41 concreta los principios se han de aplicar en la gestión de los servicios relacionados con el agua. Este artículo señala que:

“Artículo 41. Principios ordenadores.

1. La gestión de los servicios relacionados con el agua deberá contribuir a su uso sostenible.

2. Asimismo, y en función del tipo de gestión (individual, mancomunada o consorciada) que cada ente local decida utilizar, se deberán aplicar unas tarifas y/o cánones acordes con lo establecido en el artículo 9 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Para la determinación de dichas tarifas y/o cánones, se tendrá en cuenta el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, en especial el coste total de la inversión, de la amortización y de su mantenimiento y explotación, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, así como el principio de que quien contamina paga.

3. El coste del agua estará directamente relacionado con las cantidades de agua utilizadas y con la degradación del medio producida por su uso, y será progresivo en función de la cantidad consumida.”

“41. artikulua. – Oinarri arautzaileak.

1.– Urak gero ere irauteko moduan erabiltzeko bidea eman behar du urarekin zerikusia duten zerbitzuen kudeaketak.

2.– Gainera, tarifa eta/edo kanon batzuk aplikatu beharko dira, toki-erakunde bakoitzak erabakitako kudeaketa-moduaren arabera, hau da, kudeaketa bakarka, elkarren artean edo partzuergoan egiten den kontuan hartuta. Tarifa eta/edo kanon horiek Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2000/60/EE Zuzentarauko 9. artikuluan jartzen duena bete beharko dute (2000ko urriaren



23koa da zuzentaraua, eta ur-politikaren arloko Batasuneko jarduera-esparrua ezartzen du). Tarifa eta/edo kanonen zenbatekoa zehazteko, kontuan hartuko da urarekin zerikusia duten zerbitzuen kostuak berreskuratu beharraren printzipioa (bereziki inbertsioaren kostu guztia, amortizazioarena eta zerbitzuak mantendu eta ustiatzearena), ingurumen-kostuak eta baliabideei dagozkienak berreskuratu beharra ere barne, eta orobat kontuan hartuko da kutsatzen duenak ordaindu egin behar duela dioen printzipioa.

3.– Uraren kostua zuzenean lotuta egongo da erabilitako ur-kopuruei eta erabilerak ingurunean sortutako andeatzeari, eta progresiboa izango da, kontsumitutako kopuruaren arabera.”

Huelga decir que un sistema de imputación de costes del servicio de agua como el que ha aplicado la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa y que prescinde del concreto consumo realizado por la persona usuaria no se compadece con las prescripciones y principios que deben regir la gestión de los servicios de agua, que fija nuestra legislación.

Se ha de convenir con que el sistema implantado no contribuye a la consecución de un uso eficiente del agua y tampoco desincentiva los consumos excesivos, por lo que, en consecuencia, no se encuentra en sintonía con los objetivos medioambientales perseguidos.

Las previsiones de la ordenanza fiscal publicada en 2001, en cambio, se acomodan en mayor medida a los principios generales que debe regir el régimen económico financiero del agua- Así, el art. 34 establece que “*se entenderá por consumo efectuado el registrado por el contador*” y el Anexo no sólo distingue entre tarifas para usos domésticos y para usos industriales, sino que establece tarifas progresivas, por tramos de consumo.

Esta ordenanza fiscal, por otra parte, es la que se ha de considerar vigente y por tanto, conforme a la que la Junta Administrativa puede exaccionar la tasa de agua a las personas abonadas al servicio.

Se ha de recordar que la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa es un poder público y por ello en su actuación “*está sujeta a la Constitución Española y al resto del ordenamiento jurídico.*” (art. 9 CE).

9. En relación con los contadores y su correcto funcionamiento se han de traer a colación algunas previsiones que recoge la Ordenanza fiscal aprobada y publicada en 2001, que señala que:





“Artículo 25.- El contador deberá mantenerse en buenas condiciones de conservación y funcionamiento pudiendo la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa someterlo a cuantas verificaciones considere necesarias y efectuar en él las reparaciones que procedan, así como obligar al usuario a su sustitución en caso de avería irreparable.

Artículo 26.- El contador será propiedad del abonado su instalación se realizará bajo la dirección técnica de la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa y su manejo y reparación, en caso de avería, será competencia exclusiva del Servicio, con cargo al abonado.

Artículo 27.- Constituirá defraudación cualquier manipulación que se efectúe por el abonado o personas no autorizadas por la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa en el contador, en la acometida o en las instalaciones conducentes a evitar que el agua pase por el contador o que éste marque con exactitud el consumo efectuado”.

10. En otro orden de cuestiones, el Ararteko ha de recordar a la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa la obligación que pesa sobre todas las administraciones públicas de dar una respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los interesados. En concreto, el art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, impone a las administraciones públicas una obligación de resolver en estos términos: *“La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.”*

En consecuencia, la administración debe dar el correspondiente trámite a cuantos escritos sean presentados por los y las ciudadanas con celeridad, agilidad y eficacia, hasta llegar a la definitiva resolución o finalización del expediente.

El Ararteko ha denunciado en numerosas ocasiones lo pernicioso de la práctica del silencio administrativo, por cuanto sitúa a los ciudadanos y ciudadanas en una situación de indefensión, ya que desconocen la voluntad administrativa sobre su pretensión y ello les impide cualquier eventual revisión de dicha respuesta.

La ausencia de una respuesta administrativa a las reclamaciones ciudadanas implica un funcionamiento anormal de la administración que debe ser puesto de manifiesto por la institución del Ararteko.





La garantía de la existencia de unos trámites procedimentales y de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española (artículos 103.1 y 105) y forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración que configura el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Resulta un caso de mala administración la infracción del deber de diligencia que deriva de estos artículos y evidencia el incumplimiento de un principio general que debe respetar en su actuación la Administración: el servicio efectivo a los ciudadanos que se encuentra positivizado en el artículo 3.1.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que señala que: *“Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.*

Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

a) Servicio efectivo a los ciudadanos...”

Ya la Ley 4/1999 reconocía en su exposición de motivos que el *“silencio administrativo es una patología del procedimiento ajena al correcto funcionamiento de las administraciones”* y que *“esa situación de falta de respuesta por la administración, siempre indeseable, nunca puede causar perjuicios innecesarios al ciudadano”*.

Así, el objetivo final de la legislación en materia de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas es que los ciudadanos obtengan una respuesta expresa de la Administración y, a poder ser, que la obtengan en el plazo establecido. Para lo que, entre otras medidas, impone una obligación de resolución expresa para las administraciones públicas.

A este respecto, se ha de recordar que el paso del tiempo no diluye la obligación de la Administración de dar una respuesta expresa.

Evidentemente, no resultan comparables los medios económicos y materiales de que disponen los municipios con mayor población frente a las juntas administrativas. Ahora bien, ello no es óbice para dar una respuesta expresa a las reclamaciones ciudadanas dentro de unos plazos razonables.

11. Finamente, se ha de poner de manifiesto la deficiente colaboración de la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa para con la institución del Ararteko. El art. 23 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del Ararteko, impone a las administraciones públicas vascas el





deber de aportar, con carácter preferente y urgente, cuantos datos, documentos, informes o aclaraciones les sean solicitados.

En consecuencia, por todas las razones expuestas, no se puede aceptar como adecuado a derecho el sistema de repercusión de costes entre las personas abonadas que viene utilizando la Junta Administrativa de Ullibarri-Gamboa.

Por ello, de conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula a la Junta Administrativa de Ullibarri Gamboa la siguiente:

RECOMENDACIÓN

Que anule el recibo girado al reclamante en 2018 y emita un nuevo recibo, en concepto de tasa, sobre la base del consumo de agua aforado en el contador instalado en su vivienda, tal y como le impone la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por suministro domiciliario de agua potable aprobada y publicada en el BOTHA.

Que los recibos que se encuentran pendientes de abono, relativos a los consumos realizados en 2019, 2020 y 2021 se giren a todas las personas abonadas, de acuerdo con las previsiones que recoge la Ordenanza fiscal, que -en todo caso- exige que se realice conforme a las concretas lecturas de los consumos de agua reflejadas en los contadores instalados en los inmuebles.

Que inicie el procedimiento de revisión de su ordenanza fiscal reguladora de la tasa de agua, de acuerdo con el procedimiento que le impone la Norma Foral reguladora de las Haciendas Locales, con el fin de poder actualizar el importe de las tarifas que han de pagar las personas abonadas al servicio.

