

**DICTAMEN SOBRE LAS ORDENANZAS NO TRIBUTARIA REGULADORA DE LAS CONTRAPRESTACIONES ECONÓMICAS A PERCIBIR POR EMACSA POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y OTRAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LOS MISMOS Y POR LOS SERVICIOS DE DEPURACIÓN DE VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES Y POR AUTORIZACIONES EN LA RED DE ALCANTARILLADO PARA EL EJERCICIO 2015**

En virtud de la competencia que le atribuye el Reglamento publicado en el B.O.P. Núm. 119 de seis de Julio de 2005, en su calidad de Órgano Consultivo y de Opinión en materia socioeconómica del Excmo. Ayuntamiento de Córdoba, el Consejo Social de la ciudad de Córdoba emite el presente Dictamen.

Al objeto de emisión de dictamen por parte de este Consejo, con fecha 3 de octubre hemos recibido la siguiente documentación:

- Proposición del Consejero Delegado de EMACSA sobre la aprobación de los proyectos de ordenanzas reguladoras de las contraprestaciones económicas a percibir por la sociedad por las prestaciones sujetas a dictamen.
- Informe de la letrada del la asesoría jurídica municipal sobre los anteproyectos de las ordenanzas no fiscales.
- Informe del Secretario General del Pleno y de EMACSA.
- Extracto de los acuerdos del consejo de administración de EMACSA de 18 de junio de 2014 y del Ayuntamiento pleno de 30 de julio de 2014.
- Informe técnico de EMACSA de adecuación de las ordenanzas no fiscales a la normativa técnica de aprobación.
- Informe de la Interventora Delegada de EMACSA.
- Informe del Secretario del Consejo de administración de EMACSA.
- Dictamen del CREA de 29 de julio de 2011 sobre el alcance en las distintas exacciones locales por la supresión de la letra a del apartado 2 del artículo 2 de la Ley General Tributaria.

### **Antecedentes**

En el expediente de Renovación de Ordenanzas Fiscales para 2015, en lo que hacia referencia a la renovación de las ordenanzas 108 “depuración de vertidos residuales y por autorizaciones en la red de alcantarillado” y 113 “abastecimiento de agua potable”, se añadía una cláusula derogatoria para el caso que el Ayuntamiento autorizara el establecimiento de un precio privado como contraprestación económica por la prestación de estos servicios, dicha derogación ocurrirá el día en que entre en vigor y sea de aplicación el citado precio.

El Consejo Social, en su dictamen sobre el expediente de renovación de las ordenanzas fiscales de 22 de julio de 2014, se expreso en los siguientes términos:

- a. En el estudio de la referida sustitución de las tasas de agua (ordenanzas nº 108 y 113) por precios privados, este Consejo considera que *dicha decisión genera una posición de indefensión a los intereses ciudadanos representados por esta institución, como consecuencia del desconocimiento absoluto tanto de los presupuestos fácticos que habrían de concurrir, como del mecanismo estipulado para el establecimiento y aprobación de los precitados precios*".
- b. Continúa diciendo que *"por todo ello, así como por el propio carácter básico de los servicios gravados con las tasas en cuestión, el Consejo Social quiere significar la importancia que para la ciudadanía supone el mantenimiento de dichos gravámenes como tasas, descartando la propuesta de sustitución por precios privados, máxime teniendo en cuenta la falta de conocimiento de este órgano acerca de la potestad discrecional de la Corporación en el establecimiento de sus cuantías"*.
- c. Concluyendo: *"y para el supuesto en que dicha sustitución llegara a operarse efectivamente y de modo imperativo, este órgano solicita de la Corporación la articulación de un mecanismo de aprobación y control de precios privados en cuyo trámite se dé audiencia al Consejo Social, de modo que la fijación de los referidos precios no termine eludiendo el filtro de la ciudadanía, sometiéndose únicamente a la decisión de la Junta General de las correspondientes mercantiles de carácter público"*.
- d. Por último, como propuesta relativa al ámbito subjetivo de la tasa correspondiente a la ordenanza nº 113 (prestación del servicio de abastecimiento de agua potable), "y con la finalidad de evitar el perjuicio para las familias cordobesas más desfavorecidas de prescindir de este suministro tan necesario, el Consejo recomienda *incorporar a las ordenanza reguladora de esta tasa un mecanismo alternativo que evite el corte de suministro para aquéllas economías domésticas cuya renta no supere el umbral de un tercio del IPREM*".

EMACSA en las sesiones respectivas de su Consejo de Administración y de su Junta General de 18 de junio y de 18 de julio de 2014 aprobó los textos de los anteproyectos de ordenanzas no fiscales por la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y otras actividades, y por la prestación del servicio de depuración de vertidos de aguas residuales y por autorización en la red de alcantarillado.

El Ayuntamiento Pleno, en sesión de 30 de julio de 2014 aprobó que las contraprestaciones por las prestaciones de agua potable y vertidos tengan la consideración de tarifa o precio privado, con la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público y que dicho ingreso no formará parte del presupuesto municipal. Igualmente aprobó que una ordenanza no tributaria regulará los elementos esenciales de la relación jurídica o que determinen la cuantía de la obligación.

**Tasas o precios privados. La modificación de la letra a) del apartado 2 del artículo 2 de la ley 58/2003 de la Ley General Tributaria (LGT) por La ley de Economía Sostenible (LES) y el Dictamen del CREA de 29 de julio de 2011. Recomendaciones del CREA.**

El dictamen del CREA estudia el efecto que puede haber tenido la reforma de la LGT en la regulación de las tasas por prestaciones de servicios y comienza exponiendo que no puede compartir el escepticismo de Lampedusa. Textualmente dice: “No puede sostenerse que la pretensión que el legislador perseguía con su cambio fuera que todo siguiera igual. Debemos creer, hemos de seguir creyendo que todos los cambios tienen un sentido y buscan una finalidad: la de ofrecer una solución adecuada para el interés público y para los ciudadanos que la existente hasta ese momento”.

El dictamen del CREA analiza la evolución doctrinal desde la Ley de Exacciones Parafiscales de 1958 hasta la publicación de la modificación de la LGT por la LES de febrero de 2011.

**- ¿En qué consiste la modificación?**

La LGT en su artículo 2.2 regula:

2. Los tributos, cualquiera que sea su denominación, se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos:

*a) Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.*

El párrafo 2.º de la letra a) del número 2 del artículo 2 suprimido por la disposición final quincuagésima octava de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible decía:

*Se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público.*

**- ¿Cuál es la postura del CREA?**

El CREA se pronuncia de la siguiente manera:

**- Sobre la naturaleza de la prestación:**

Si el legislador en 2011 ha suprimido un párrafo cuyas inclusión en 2003 universalizaba el concepto de tasa para hacerlo abarcar a las contraprestaciones de servicios obligatorios, imprescindibles o no prestados por el sector privado. La supresión del párrafo en 2011 produce el efecto contrario al anterior: la exclusión de las tarifas del concepto de tasas y la vuelta a la distinción entre las potestades tributaria y tarifaria.

Siendo necesario que las tarifas cumplan dos presupuestos:

- a. Que sean percibidas directamente de los usuarios del servicio como ingreso privado.

- b. Que no figuren en el presupuesto municipal, ni el ingreso del gestor, ni el gasto de retribución, salvo la transferencias que se realicen para equilibrar el servicio si las tarifas están diseñadas de forma deficitaria.

Igualmente manifiesta que: “cuando el acceso o recepción es obligado, imprescindible o no se preste por el sector privado, su pago presenta notas de coactividad, y como es esta nota lo que caracteriza a las prestaciones patrimoniales de carácter público, como tales han de tenerse.

Y el dictamen concluye, de nuevo de manera textual (los subrayados son del Consejo social):

- a. “Este Consejo opina, primero, que las Sociedades mercantiles con carácter íntegramente municipal creadas por este Ayuntamiento para la prestación del servicio de abastecimiento de aguas y depuración de vertidos, EMACSA y servicio de cementerios CECOSAM, pueden financiarse tanto mediante tasas como por tarifas, siempre que, en este último caso, sus normas de financiación prevean que sean percibidas como ingreso propio directamente de los usuarios y que no aparezca su importe como recurso de la entidad local en los presupuestos municipales” .
- b. “Que la elección entre un modo de financiación y otro deberá realizarse a tenor de la ventajas económicas, de eficiencia y eficacia que supongan ambas formas para cada servicio concernido.
- c. “Que siempre pueden mantenerse las exacciones fiscales como tasa, bien sea porque se aprecien que esta forma de financiación es más ventajosa, bien sea porque se estime que la financiación mediante tarifas pueda generar riesgos si la opinión expresada por este Consejo no encontrara acogida en los tribunales en caso de conflicto.

– **Sobre su procedimiento**

- a. “Sin perjuicio de su carácter de precio privado, estas tarifas son prestaciones patrimoniales por su carácter coactivo. Por ello, y en conformidad con lo dispuesto en el artículo 31.3 de la CE solo pueden establecerse mediante ley”. Considerando que la potestad reglamentaria de la Entidades locales “tienen el carácter de reglamentos reforzados o cuasi leyes”.
- b. “El único instrumento que queda en manos de las entidades locales para intentar un elemental acomodo al principio de legalidad, es su regulación mediante una ordenanza no tributaria, cuyo contenido deberá abarcar a todos los elementos esenciales de la relación jurídica o que determinen la cuantía de la obligación. Establecimiento, supuestos

de exacción, obligados al pago, consideración de los principios de capacidad económica y equidad, beneficios que se pueden reconocer, gestión y recaudación y fecha de entrada en vigor”

- c. “Al igual que en la regulación tributaria, las cuantías deberán justificarse en un Estudio Económico-financiero que ponga de manifiesto los costes de rendimiento del servicio, y que contengan los criterios de fijación a efectos de impedir incrementos exponenciales de las tarifas”.
- d. Concluyendo: “elabórense Ordenanzas reguladoras de las prestaciones de servicios de la competencia municipal cuando estos sean prestados por las Sociedades mercantiles municipales. Y síganse los procedimientos más garantistas. Así quedarán agotados los cauces de respeto al principio de legalidad de que disponen las entidades locales.

– **¿Cuáles han sido las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento y por EMACSA?**

- a. Establecimiento, por acuerdo de Pleno de 30 de julio de 2014, que las contraprestaciones que recibe directamente EMACSA por el abastecimiento de aguas y por los servicios de depuración de vertidos tengan la consideración de tarifa o precio privado regulándose como una ordenanza no tributaria, basándose en la nueva redacción de la LGT y en el dictamen del CREA.
- b. Ni en el expediente que acompaña a las presentes ordenanzas ni en el que acompaña al de modificación de las ordenanzas fiscales para 2015 se ha motivado por parte del Ayuntamiento o de EMACSA que la decisión de transformar las tasas en tarifas privadas tenga beneficios para los ciudadanos, el Ayuntamiento o EMACSA en materias económicas, de eficiencia y eficacia para la prestación de los servicios regulados.
- c. No existe Estudio Económico-financiero que soporte las tarifas establecidas, lo más parecido es la manifestación del Consejero Delegado de EMACSA, en escrito de 29 de mayo de 2014 dirigido al Tte. De Alcalde Delegado de Hacienda, Gestión y Administración Pública, y que se incorporó al expediente de renovación de Ordenanzas fiscales de 2015 y que dice: “les informamos, en relación con las vigentes ordenanzas fiscales 113 y 108, reguladoras de las Tasas por prestación servicio de abastecimiento de agua potable y por depuración de vertidos de aguas residuales y por autorizaciones en la red de alcantarillado, que el grado de cobertura entre costes e ingresos de las mismas no varía, manteniéndose las cuotas tributarias en las tarifas de ambas. Entendiendo este Consejo que este equilibrio debe incorporar inversiones previstas y cualesquiera otras circunstancias necesarias para la viabilidad de la empresa.

- d. Difiere enormemente este documento del incorporado como estudio de costes al expediente de renovación de ordenanzas fiscales de 2014. En esta ocasión se incorporó un informe de 66 páginas para determinar las tarifas de abastecimiento de agua y de 36 en el depuración de residuos en los que se analizaban los datos técnicos, económicos, la justificación de la modificación, los gastos de explotación, los ingresos no tarifarios, el cálculo del importe a cubrir en ingresos tarifarios, el cálculo del ingreso medio, la estructura tarifaria y las tarifas propuestas.
- e. Muestra de la necesidad del informe Económico-financiero la tenemos en la manifestación contenida en el informe de la intervención municipal al expediente de renovación de ordenanzas fiscales de 2014 en el que consideraba que el informe Económico-financiero no responde a los resultados obtenidos por EMACSA en sus cuentas de ejercicios anteriores (en 2012 el beneficio ascendió a 7.578.770€) estimando como no justificada la subida de 1,4% propuesta.

– **¿Cuál es la opinión del Consejo Social?**

- a. Quizá sea oportuno volver al escepticismo con el que comienza el dictamen del CREA: “No puede sostenerse que la pretensión que el legislador perseguía con su cambio fuera que todo siguiera igual. Debemos creer, hemos de seguir creyendo que todos los cambios tienen un sentido y buscan una finalidad: la de ofrecer una solución adecuada para el interés público y para los ciudadanos que la existente hasta ese momento”.
- b. Ni el Ayuntamiento ni EMACSA exponen en ningún momento cuáles son las soluciones o mejoras ofrecidas al interés público. Es más, se convierten las tasas en precios privados pero se mantienen las cuantías y la configuración de las tasas que existía en las ordenanzas fiscales de 2014. Si los cambios tendrán lugar en el futuro estos deben ser explicados cuando se produce la modificación, es decir, con la aprobación de estas ordenanzas no fiscales. Una actuación contraria hace que los ciudadanos desconozcan los motivos que las han propiciado.
- c. Una vez analizado el expediente de renovación de ordenanzas fiscales el Consejo Social sigue pensando, tal como lo manifestó en el expediente de renovación de ordenanzas fiscales de 2015, que hubiera sido mejor que las prestaciones de estos servicios se regularan como tasa. Fundamentalmente por las mayores garantías para los ciudadanos y por la limitación contenida en el artículo 24.2 de la Ley de Haciendas Locales que limita el importe de la tasa, “no pudiendo exceder, en su conjunto del coste real o previsible del servicio o actividad que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida”

- d. La única motivación del cambio se basa en la supresión de un párrafo de la LGT y en el dictamen del CREA. Como ha quedado expuesto en párrafos anteriores el CREA dictamina que la regulación puede realizarse tanto como Tasa o como Tarifa y avisa de los posibles riesgos que podría tener el establecimiento de las contraprestaciones como tarifas si la opinión expresada por el CREA no encontrara acogida en los tribunales en caso de conflicto.
- e. Evidentemente, tal y como acertadamente recoge el dictamen del CREA, la competencia para regularlo como tasa o tarifa (precio privado) compete al Pleno del Ayuntamiento. Esta situación se tuvo en cuenta en el dictamen de ordenanzas fiscales para 2015 del Consejo Social. Para el supuesto de que las contraprestaciones se regularan por medio de tarifa el Consejo solicitó que se le remitieran las ordenanzas para su informe. Esta solicitud es coherente con las recomendaciones del CREA en su dictamen que se expusieron anteriormente.
- f. El Consejo Social encuentra imprescindible, como igualmente hace el CREA en su dictamen, que el expediente de establecimiento de la ordenanza contara con el preceptivo informe Económico-financiero que ponga de manifiesto los costes y rendimientos de los servicios.
- g. A estos efectos son significativas sendas sentencias del Tribunal Supremo sobre la necesidad del informe Económico-financiero en los expedientes de renovación de ordenanzas. Así la STS de 8 de marzo de 2012 manifiesta que debe formar parte del expediente de aprobación de una ordenanza. Su ausencia o insuficiencia provoca la nulidad de la ordenanza. La STS de 1 de julio de 2003 dice que el informe no puede considerarse como un simple elemento formal que precede a la aprobación de la ordenanza, su presencia es el instrumento esencial para la determinación de la cuantía y además, la garantía necesaria de que esta se encuentra sometida al principio de reserva de ley que reconocen los artículos 8 de la LGT y 31.3 de la CE. Su falta en la ordenanza, al ser un elemento esencial a la misma, provocaría su invalidez y anulabilidad inmediata.
- h. Por otra parte el Consejo Social considera que deben tenerse en cuenta los perjuicios que pueden sufrir las familias más desfavorecidas por el corte de un suministro básico. En este sentido otras administraciones como es el caso del Parlamento de Cataluña, que en abril de 2013 acordó por unanimidad promover de forma inmediata las medidas necesarias para que las empresas suministradoras no puedan cortar el suministro por impago a familias que reciban unos ingresos inferiores al salario mínimo.

En vista de lo expuesto el Consejo Social solicita que se complete el expediente para la aprobación de los proyecto de ordenanzas no fiscales reguladoras de las contraprestaciones económicas a percibir por EMACSA por la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable y por las prestación del servicio de depuración de vertidos de aguas residuales y por autorización en la red de alcantarillado, con una memoria que justifique las razones por las que se establece el cambio y con un estudio Económico-financiero que soporte la procedencia de las tarifas.

**Que una vez incorporados estos documentos se remitan nuevamente al Consejo para su dictamen.**

Solicita igualmente que se establezca en la ordenanza no fiscal sobre el abastecimiento de agua y con la finalidad de evitar el perjuicio para las familias cordobesas más desfavorecidas de prescindir de este suministro tan necesario, un mecanismo alternativo que evite el corte de suministro para aquéllas economías domésticas cuya renta no supere el umbral de un tercio del IPREM por miembro de la unidad familiar.

El Presente Dictamen es aprobado por la totalidad de los miembros presentes, en el Pleno Ordinario celebrado en Córdoba, con fecha 15 de octubre de 2.014, de lo cual doy fe como Secretario y con el Visto Bueno del Sr. Presidente.

Fdo: Bruno Ostos Abreu  
Secretario General del CSC

Vº.Bº.  
Antonio de la Cruz y Gil

Presidente del CSC