



Roj: **STS 1600/2017** - ECLI: **ES:TS:2017:1600**

Id Cendoj: **28079130022017100161**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **26/04/2017**

Nº de Recurso: **167/2016**

Nº de Resolución: **716/2017**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JUAN GONZALO MARTINEZ MICO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

En Madrid, a 26 de abril de 2017

Esta Sala ha visto el recurso de casación num. 167/2016 interpuesto por el Ayuntamiento de León, representado por la procuradora D<sup>a</sup> Carmen Gíménez Cardona y dirigido por el Letrado Asesora de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento, y por la Sociedad Mixta Aguas de León, representada por la procuradora D<sup>a</sup> Alicia Martín Yañez y dirigida por la Letrada D<sup>a</sup> Pilar Rodríguez Quiroga, contra la sentencia dictada con fecha 24 de julio de 2015 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, en el recurso del citado orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el num. 165/2014 en materia de tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local. Ha comparecido en estas actuaciones como parte recurrida la "Asociación de la Cámara de la Propiedad Urbana de León y provincia", representada por el procurador Don Manuel Álvarez-Buylla y Ballesteros y dirigida por el Letrado Don Juan López- Contreras Martínez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Gonzalo Martinez Mico

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 24 de febrero de 2014 la Asociación de la Cámara de la Propiedad Urbana de León y provincia interpuso recurso contencioso administrativo ante la Sala de la Jurisdicción de Valladolid contra el Acuerdo Definitivo de establecimiento y/o modificación de las Ordenanzas Fiscales reguladoras de las Tasas Municipales, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de León, en sesión celebrada el 20 de diciembre de 2013, en lo relativo al establecimiento de nuevas Tasas, actualización de las existentes y modificación de la Ordenanza reguladora de las Tasas por Suministro de Agua Potable y Servicios Complementarios y en lo relativo al establecimiento de nuevas Tasas, actualización de las existentes y modificación de la Ordenanza reguladora de las Tasas de Alcantarillado.

**SEGUNDO.-** Con fecha 24 de julio de 2015 se dictó la sentencia num. 1765/2015 cuya parte dispositiva era del siguiente tenor literal: Fallamos: Que estimamos parcialmente la demanda presentada por la Procuradora de los Tribunales doña Emilia Camino Garrachón, en la representación procesal que tiene acreditada en autos, contra el Acuerdo Definitivo de Establecimiento y/o Modificación de Impuestos y Tasas Municipales con efectos de primero de enero de dos mil catorce y de aprobación de la modificación de las Ordenanzas Fiscales Reguladoras de las Tasas Municipales, adoptado por el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de León en sesión celebrada el día veinte de diciembre de dos mil trece, en lo relativo al Establecimiento de Nuevas Tasas, Actualización de las Existentes y Modificación de la "Ordenanza Reguladora de las Tasas por Suministros de Agua Potable y Servicios Complementarios" y en lo relativo al Establecimiento de Nuevas Tasas, Actualización de las Existentes y Modificación de la "Ordenanza Reguladora de las Tasas de Alcantarillado", publicado en el Boletín Oficial de la provincia de León, por su disconformidad con el ordenamiento jurídico, al de la Provincia de León de veintiséis de diciembre de dos mil trece, y declaramos nulos la fijación de la cuantía de cincuenta euros por la tasa única por el cambio de titular del contrato de suministro de agua; el establecimiento de una nueva tasa por conservación de contadores de agua; y el establecimiento de nueva tasa por la conservación



de saneamiento. Y que desestimamos, en lo demás la demanda. Todo ello, sin hacer especial condena en las costas del proceso a ninguno de los interesados, por lo que cada uno de los litigantes abonará las causadas por ellos y las comunes lo serán por iguales partes.

La sentencia fue aclarada por Auto de 30 de noviembre de 2015 en el sentido de declarar haber lugar a la aclaración interesada e incluir dentro de la nulidad que se decretó en la sentencia dictada por la Sala el establecimiento de una tasa por conservación de acometida de agua potable, lo que deberá entenderse incluido en la parte dispositiva dictada".

Así pues, la resolución aquí recurrida declara nula la fijación de la cuantía de cincuenta euros por la tasa única por el cambio de titular de suministro de agua; el establecimiento de una nueva tasa por conservación de contadores de agua, por la conservación del saneamiento y por la conservación de la acometida de agua potable, desestimando el recurso en el resto de los pedimentos.

**TERCERO.-** Contra la referida sentencia las representaciones procesales del Ayuntamiento de León y de la entidad mercantil Aguas de León S.L. prepararon ante el Tribunal a quo sendos recursos de casación que, una vez tenidos por preparados, fueron interpuestos en plazo ante esta Sala.

Por Auto de la Sección Primera de esta Sala de fecha 23 de junio de 2016 se acordó declarar la admisión de los recursos de casación interpuestos por la representación procesal del Ayuntamiento de León y la de Aguas de León contra la sentencia de 24 de julio de 2015, aclarada por auto de 30 de noviembre de 2015, dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid en el recurso nº 165/2014.

Formalizada por la representación procesal de la parte recurrida su oportuno escrito de oposición a los recursos interpuestos, se señaló la audiencia del día 21 de marzo de 2017 para la votación y fallo de estos recursos, día en el que, efectivamente, se deliberó, votó y falló, lo que se llevó a cabo con el resultado que ahora se expresa.

**CUARTO.- 1.** El Ayuntamiento de León formuló su recurso de casación con base en los siguientes motivos:

- En el motivo primero ( 88.1.c de la LJCA) se denuncia motivación incongruente de la sentencia, concretamente en el FD 5º.

- En el motivo segundo ( 88.1.d de la LJCA), por infracción del art. 25 del RD Legislativo 2/2004 por el que se aprueba el TRLHL. Defiende la parte en este motivo, en contra de lo resuelto, que hay informe económico financiero y que éste es suficiente, citando al efecto jurisprudencia.

- En el motivo tercero ( 88.1 d), por infracción del art 24.2 TRLHL, en relación con el hecho imponible y el principio de provocación de costes y de equivalencia. Critica el FD 7º de la sentencia último párrafo.

2. Por su parte, Aguas de León S.L. funda su recurso de casación en los siguientes motivos:

**El motivo primero**, al amparo del art. 88.1 d) de la LJCA, ampara lo que en realidad son tres motivos:

I. 1 Por infracción del art 24 y 25 del RD Legislativo 2/2004 por el que se aprueba el TRLHL y 127 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, 258 Ley 30/2007 (LCSP) y jurisprudencia que especifica relativa al mantenimiento del equilibrio económico del contrato. Defiende la parte que en la determinación del coste de servicio, en los casos de gestión indirecta, se debe contemplar la retribución del gestor considerando los términos del contrato administrativo, ello referido al establecimiento de la nueva tarifa fija por cambio de titular.

I. 2 Por infracción del art. 25 del RD Legislativo 2/2004 por el que se aprueba el TRLHL y jurisprudencia que lo interpreta, así como otras dos que cita, en relación con la desestimación por la sentencia impugnada sobre tasa de alcantarillado sobre otros usos. Critica el FD VII de la sentencia y defiende que no se trata de una nueva tasa y por tanto no es de aplicación el art. 25 y no es necesario, por tanto, aportar un nuevo estudio económico.

I.3 Por infracción del art. 46.2 Ley de Bases de Régimen local y 47.2 del RD Legislativo 781/1986 y 84 del RD 2568/1986. Critica el FD 5º de la sentencia en relación con las consideraciones vertidas después de admitir con los informes técnico económicos elaborados fuera de la Administración y asumidos por sus expertos como acertados y en relación con la posibilidad de que dichos informes puedan ser completados con informes de la concesionaria.

**Motivo segundo (88.1.c)**, por infracción del art. 24.1 CE, 218 LEC. Se denuncia incongruencia interna de la conclusión final de la sentencia, con los hechos que declara probados la sentencia;

**Motivo tercero**, planteado con carácter subsidiario respecto del anterior motivo, para el supuesto de que se considerase que no adolece de incongruencia interna, se denuncia, con cita de preceptos, por la vía del



apartado d) del art 88.1 infracción de las normas reguladoras de la prueba, por realizar una valoración de la misma de manera ilógica, irrazonable y arbitraria.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.**- La Sentencia impugnada, aclarada por auto de 30 de noviembre de 2015, estima en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la ASOCIACIÓN DE LA CÁMARA DE LA PROPIEDAD URBANA DE LEÓN Y PROVINCIA contra el Acuerdo Definitivo de establecimiento y/o modificación de las Ordenanzas Fiscales reguladoras de las Tasas Municipales, adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de León, en sesión celebrada el 20 de diciembre de 2013, en lo relativo al establecimiento de nuevas Tasas, actualización de las existentes y modificación de la Ordenanza reguladora de las Tasas por Suministro de Agua Potable y Servicios Complementarios y en lo relativo al establecimiento de nuevas Tasas, actualización de las existentes y modificación de la Ordenanza reguladora de las Tasas de Alcantarillado.

La resolución recurrida declara nula la fijación de la cuantía de cincuenta euros por la tasa única por el cambio de titular de suministro de agua; el establecimiento de una nueva tasa por conservación de contadores de agua, por la conservación del saneamiento y por la conservación de acometida de agua potable, desestimando el recurso en el resto de los pedimentos.

**SEGUNDO.**- En su primer motivo de casación el Ayuntamiento de León denuncia la incongruencia de la sentencia que concurre por supuesta contradicción de los Fundamentos de Derecho V y VII de la sentencia recurrida. En el Fundamento de Derecho V de la sentencia se dice que nada se opone a que el informe técnico económico que pueda servir de base a la imposición de la tasa sea elaborado fuera de la Administración y asumido por los expertos de ésta como acertados". En el Fundamento de Derecho VI se dice: " ha de señalarse que de los informes aportados a los autos y emitidos por los técnicos municipales no puede admitirse que los mismos asumieran la procedencia del informe de la concesionaria. Efectivamente, cuando con palabras medidas, pero claras, Don Marcial – folio 133 – y D<sup>a</sup> Carina – especialmente en el folio 266 – aducen las deficiencias del informe de la concesionaria, más allá de que formalmente no negasen de manera radical la procedencia de las modificaciones reglamentarias pretendidas, lo que, desde luego, resulta evidente es que no asumieron la procedencia de la tasa y buena prueba de ello es que se instaba la aportación de nuevos informes que justificasen tal tributo.

No apreciamos la contradicción en los pasajes transcritos de los Fundamentos de Derecho V y VI. Pero aun admitiendo, a los puros efectos dialécticos, que lo fueran, esa supuesta contradicción de los Fundamentos de Derecho no pueden ser calificados como incongruencia de la sentencia si ésta se pronuncia sobre lo que constituye la pretensión de las partes y ha formado parte del debate entre las mismas. Conviene recordar que existe incongruencia cuando se produce una inadecuación entre el fallo o parte dispositiva de la sentencia y el petitum o los términos en los que las partes plantearon sus pretensiones.

No estamos aquí ante una razonamiento irregular, paradójico o ilógico de la sentencia.

En su Fundamento de Derecho V dice la sentencia que aunque el sentido inicial del art. 25 del TRLHL está en que sean los técnicos de la Administración quienes elaboren materialmente los informes técnico-económicos que puedan servir de base a la imposición de las tasas, nada se opone a que el informe sea elaborado fuera de la Administración y asumido por los expertos de ésta como acertados; si los técnicos de la Administración aceptan la procedencia de un informe extraño a la Administración, la objetividad que se presume en los empleados públicos, debe entenderse, en línea de principio, como salvaguarda de los intereses de los administrados y de la actuación de la Administración y con ello salvada la exigencia del art. 25 TRLHL.

En el Fundamento de Derecho VI la sentencia señala que de los informes aportados a los autos y emitidos por los técnicos municipales no puede admitirse que los mismos asumiesen la procedencia del informe de la concesionaria. En efecto, cuando con palabras medidas, pero claras, se aducen por los testigos que se citan las deficiencias del informe de la concesionaria, con independencia de que formalmente no negasen de manera radical la procedencia de las modificaciones reglamentarias pretendidas, lo que, desde luego resulta evidente es que no asumieron la procedencia de la tasa y buena prueba de ello es que se instaba la aportación de nuevos informes que justificasen tal tributo.

Se está claramente negando la suficiencia de los informes que se aportan, lo que se pretende subsanar extemporáneamente; el propio comportamiento de intentar reparar el defecto aducido, no deja de ser una dato más de la improcedencia del primeramente aportado, que es la base sobre la que decidió la Administración la imposición de la tasa.

No se ha producido, pues, incongruencia alguna.

**TERCERO.-**

1. En su **segundo motivo de casación** el **Ayuntamiento de León** parte de la existencia de informe económico financiero suficiente incorporado al expediente, considerando que la sentencia ha infringido el art. 25 del TRLHL.

La suficiencia del informe económico financiero se apoya en las siguientes razones:

1º. Hay informe económico financiero.

La sentencia recurrida admite esta premisa. Así:

a) Para la tasa por cambio de titularidad del contrato de aguas, folios 88 a 97, completado con el nuevo informe obrante a los folios 331 y 332.

b) Para la tasa por conservación de contadores y acometidas de agua potable y alcantarillado, folios 88 a 97, completado con el informe obrante a los folios 335-346.

c) Para la tasa por vertido de aguas al alcantarillado procedente de pozos y sondeos, folios 333-334 se explica que esta tasa ya existía y se venía cobrando

2º. Los informes económico financieros iniciales fueron asumidos por el *Jefe del Servicio de Asuntos Económicos* en su informe propuesta de 21-10-2013 de aprobación de las modificaciones, a pesar de que se le planteaban ciertas dudas legales. Sólo así se explica que propusiere su aprobación al Pleno Municipal. Si no hubiera estado de acuerdo con dichos informes económicos su propuesta nunca hubiera sido de aprobar las modificaciones.

3º.- Igualmente el *informe* a las reclamaciones formuladas en fase de exposición pública emitido por el *Adjunto al Jefe de Servicio de Asuntos Económicos*, de fecha 16-12-20:13, a pesar de señalar la existencia de dudas jurídicas, considera que "no son causa suficiente para dejar sin efecto las nuevas tasas propuestas", sin perjuicio de recomendar la necesidad de "reforzar los informes técnicos económicos que fundamentan las cuantías de tales tasas".

4º.- La sentencia, sin entrar en el estudio de dichos informes económico financieros, considera que los técnicos municipales, materialmente, no asumieron los informes de Aguas León SL, y anula alguna de las modificaciones propuestas. La sentencia debió de entrar en el examen detenido de dichos informes para resolver si justificaban o no adecuadamente las modificaciones reglamentarias aprobadas. No lo hizo así, infringiendo la doctrina contenida en la sentencia de esta Sala de 8 de mayo de 2009 .

El Ayuntamiento de León recuerda que en su escrito de contestación a la demanda ya se refirió a los motivos de las nuevas tarifas y a los informes económicos que acompañaban dichas propuestas ( pags 2 y 3 de la contestación).

La implantación de la nueva tarifa era para cubrir las reparaciones por rotura en una acometida particular, bien de agua, bien de alcantarillado, que se repararía en adelante por Aguas de León sin ningún coste para los usuarios.

Y en cuanto a los informe económicos, la petición de modificaciones se hace formalmente por el Gerente de Aguas León SL ( folios 50, 55, 79, 87, 97) y se acompaña a esas peticiones los estudios económicos y las justificaciones de las propuestas, en concreto:

- a los folios 51 a 54 estudio económico de las nuevas tarifas con la revisión del IPC; conforme a este estudio la tasa vendría a cubrir el 90 % del servicio (será menor porque se aprobó aplicar no un IPC del 1,8% sino del 1,5%), con un resultado negativo de 646.484 C.

- a los folios 80 a 86 la justificación de la nueva tarifa o cuota por cambio de titularidad. En el escrito de contestación se explica detenidamente los problemas que venía generando la cuota que se cobraba por los cambios de titularidad, con intervención del Procurador del Común, la razón de esta nueva cuota, la explicación de por qué se propone la cantidad de 50 € y la justificación que con dicha cuota los ingresos serán muy inferiores a la cuota que sustituye. Véase que el importe medio por cambio de titularidad era de 140,26 C y ahora se propone una cuota de 50,00 €.

- a los folios 87 a 97 la justificación para la nueva tarifa o cuota de conservación de contadores y acometidas. Explica este informe la situación actual, las quejas que generaba el sistema, las reclamaciones ante el Procurador del Común y las razones de proponer una nueva cuota por este nuevo servicio, con justificación económica de los importes propuestos.



- a los folios 98 a 110 el cuadro de precios unitarios por los trabajos en los que interviene la Sociedad Aguas León SL.

Dice el Ayuntamiento de León que estas alegaciones, reproducidas en el escrito de conclusiones, no merecieron un examen detenido en la sentencia que se quedó en la apariencia y consideró que como los técnicos municipales consideraron esos informe insuficientes se incurre en una ausencia de justificación económica de las nuevas tarifas. El Ayuntamiento cree que no es suficiente y que la sentencia debió examinar detenidamente los informes emitidos. Porque esos informes, a su juicio, examinados detenidamente ponen de manifiesto su bondad para la justificación de las modificaciones que se realizan en la tasa.

El Ayuntamiento incide en una cuestión que señaló en el escrito de conclusiones. Después de afirmar que, a su juicio, los informes de Aguas León S.L., son suficientes para justificar las modificaciones aprobadas, añadió ( en las páginas 5 y 6) que la parte actora entra a criticar los informes emitidos sin razón alguna, pues no ha aportado ningún informe técnico o pericial con el que intentase probar que los emitidos no son correctos. No basta con decir que los que hay no valen, es necesario aportar otros que puedan justificar una afirmación tan gratuita como la que hace.

2. Ante la invocación de la existencia de un informe económico financiero suficiente por parte del Ayuntamiento de León podemos decir lo siguiente:

1.- Es verdad que hay un primer informe de la sociedad Aguas de León S.L., que es la concesionaria del servicio. Posteriormente, se emite a finales de año 2013 un segundo informe (del que no tuvieron conocimiento los técnicos municipales, ni siquiera los ediles en el momento de la votación).

2.-El Jefe del Servicio de Asuntos Económicos no entró a valorar la justificación económica por considerar que tenía incompatibilidad (F. 260 del expediente) al haber hecho reclamaciones a la modificación de la Ordenanza a través de la Asociación de Vecinos y Comerciantes "Guzmán el Bueno" de la que ostentaba el cargo de Secretario (F. 257 del expediente).

3.- Por el motivo expuesto fue la Adjunta al Jefe del Servicio de Asuntos económicos quien examinó la justificación económica contenida en el informe de Aguas de León, y en su informe hizo, entre otras, las siguientes manifestaciones:

- "En tal Resolución el Sr. procurador del Común se inclina, en los dos casos de subrogación contractual que ya hemos mencionado, por aplicar el "tipo cero", salvo que se determinen los gastos administrativos cuyo coste debe afrontar el nuevo abonado que se subroga". (F. 265 EA, penúltimo párrafo)

- "Esta Técnico Municipal entiende que dicho estudio económico (si así lo podemos denominar) es manifiestamente insuficiente y no va a soportar la revisión de los tribunales de justicia, por lo que sugerimos que, antes de que se proceda a la aprobación definitiva de la tasa por el Ayuntamiento Pleno, se proceda a incorporar al expediente administrativo una memoria técnico-económica que justifique la cuantía de la tasa que se establezca, ..." (F. 266 EA).

- "...la necesidad de reforzar los informes económicos que fundamentan las cuantías de tales tasas..." (F. 270, último párrafo EZ).

- "Y efectivamente, así es, por lo que deberá acordarse por la Corporación Municipal el mantenimiento o no de dicha tasa a la vista de que ningún estudio económico se ha realizado sobre la misma, y que nada se dice de ella en la propuesta de AGUAS DE LEON SL que obra en el expediente administrativo" (F. 271 EA, último párrafo de la Consideración Tercera).

Por lo tanto, lo que dice en su informe la técnico Sra. Carina, como entendió la Sentencia, es que debía completarse el informe de Aguas de León por ser insuficiente.

Por otra parte, el Interventor del Ayuntamiento de León manifestó que no había participado en la elaboración de ningún informe, ni siquiera tenía conocimiento de los informes que obraban en el expediente. En su intervención este técnico también manifestó que se limitó a proponer a nivel presupuestario que se tuviera en cuenta que la sociedad tenía que presentar un presupuesto con equilibrio financiero y la conveniencia de aumentar los ingresos. Sin duda que llama la atención que el Técnico-Económico con que cuenta el Ayuntamiento no emitiera ningún informe.

4º.- La cuestión real del debate es si a los efectos de lo prevenido en el art. 25 TRLHL (en su redacción vigente en el momento de aprobarse el acuerdo) es válido el Informe económico financiero emitido por la propia empresa adjudicataria del Servicio. Y, en particular, si es un requisito para la validez de la modificación de la ordenanza que el informe sea emitido o ratificado por técnicos municipales. De ser este un requisito insubsanable su falta



conllevará la nulidad de la modificación de la ordenanza. Y si, por el contrario, no lo es entonces es cuando habrá que entrar a valorar si el informe de Aguas de León estaba suficientemente justificado.

La Sala considera que el Informe es un elemento esencial para la validez de la aprobación de la Tasa, un requisito insubsanable, que su falta conlleva la nulidad de la Ordenanza:

La existencia del informe técnico-jurídico se exige como garantía para el administrado, ya que a la vista del mismo es como puede determinarse si la Administración ha fijado el importe de las tasas con arreglo a derecho ( STS 18/03/2010 ). La elaboración de este informe por empleados del Ayuntamiento que estén cualificados para ello (bien el interventor o el técnico competente) es una garantía para el administrado por su presunción de imparcialidad. En nuestro caso este informe no ha sido elaborado por técnicos municipales sino por la propia empresa concesionaria del servicio y parte interesada. Y la Adjunta al Jefe de Asuntos Económicos ha dicho que en algunos casos no existe y que en el resto el informe es insuficiente y que debe ser reforzado. Habiéndose tomado por el Pleno el acuerdo definitivo sin tener en cuenta que el informe de Aguas de León no ha sido asumido por ningún técnico municipal.

Hay una corriente doctrinal que, incluso, exige que los datos del informe técnico-económico deberían certificarse por el Interventor, pues el Informe debe referenciarse a gastos e ingresos recogidos en la contabilidad e incluir costes como las amortizaciones y provisiones que si bien no suponen contabilidad presupuestaria deberían recogerse en la contabilidad municipal, por lo que en la medida que dichos datos son competencia de la Intervención Municipal éste debería intervenir. En nuestro caso el Interventor General del Ayuntamiento declaró que no tuvo intervención alguna en el expediente del

establecimiento de nuevas tasas ni de modificación de las existentes. En este sentido los artículos 47.3.h) de la Ley 7/1985 y 173.1.b) del ROF indicaban antes de su modificación la necesidad de elaborar un estudio técnico económico o una memoria económico financiera, que sólo pueden considerarse como el "informe técnico-económico" del artículo 25 de la Ley 39/1988 . Por lo que la participación del Interventor en el expediente se hace necesaria.

Este Tribunal Supremo se ha manifestado en este sentido. Concretamente, en sus sentencias de 12 de marzo de 1997 , de 23 de mayo de 1998 , de 6 de marzo de 1999 y 1 de julio de 2003 , se afirma que el " estudio financiero de referencia no puede merecer la calificación de mero requisito formal que debe preceder a la aprobación de una Ordenanza y que, por tanto, es subsanable, pues, por el contrario, se trata de instrumento de principal importancia para la determinación directa de la cuantía de la deuda tributaria, como resultado de la valoración de la relación de costes globales e ingresos referente a la prestación del servicio de que se trate, de modo que tal informe o elemento que coadyuva directamente a la determinación de la deuda tributaria está sometido al principio de reserva legal ( arts. 10.a) de la LGT y 31.3 de la CE ) y, por lo tanto, si falta en la Ordenanza , ha de convenirse que la misma carece de un elemento esencial determinante de su validez y no responde a los criterios legalmente establecidos para la cuantificación de la Tasa".

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

El vicio procedimental denunciado es motivo de **nulidad de pleno derecho** , por aplicación del art. 62.2 de la Ley 30/1992 . Y ello es lógico si se tiene en cuenta que el informe técnico económico es esencial en la formación de la voluntad de los órganos de

la Administración en este tipo de procedimientos. Y es que no podemos perder de vista que no nos encontramos ante una impugnación de un acto administrativo, sino ante un recurso directo contra una Ordenanza, cuya categoría es la de disposición de carácter general.

Ahondando en lo señalado anteriormente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2001 (rec. cas. núm. 2810/1996 ), establecía que: «*estos vicios procedimentales son causas de nulidad de pleno derecho de las Ordenanzas Fiscales*». En parecidos términos, tenemos las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2004 (rec. cas. núm. 2384/1999 ), FD Undécimo], de 18 de diciembre de 1997 (rec. apel. núm. 2179/1991), FD Tercero ; y de 28 de marzo de 2007 (rec. cas. núm. 1913/2002 ), FD Cuarto].

En consecuencia, a la vista de los hechos y en atención a la doctrina que acabamos de sintetizar, la conclusión no puede ser otra que entender que estamos ante un vicio que comporta la nulidad de pleno derecho de



la Ordenanza que es objeto de impugnación en nuestro recurso, al haberse incumplido el trámite esencial establecido en el art. 25 LRHL.

El mal llamado informe de la sociedad Aguas de León no justificó debidamente las nuevas tasas conforme a las exigencias fijadas por la jurisprudencia (no solo se trataba de cuantificar los costes directos e indirectos del servicio, sino también acompañar series estadísticas para así llevar a cabo el análisis crítico calculado y de sus naturales ajustes). Así se argumentó por actora en la demanda, por ejemplo en el establecimiento de la nueva tasa de cambio de titular del agua incluye el coste de gastos que no son directos como el gasto por desplazamiento o el inspector, debiendo limitarse a los gastos administrativos como recomendó el Procurador del Común y asumió el Pleno del Ayuntamiento de León; por su parte, en la nueva tasa por conservación de acometidas Aguas de León analizó los casos habidos en años anteriores y para hacer el cálculo de la previsión de costes cogió el año en que más averías había habido, sin hacer siquiera una media, por lo que sin duda la previsión de ingresos superó con creces la previsión de gastos; el establecimiento de esta nueva tasa y la de conservación de saneamiento no tiene en consideración que a quien más va a beneficiar es a los titulares de chalets y casas unifamiliares de gran poder adquisitivo al haber sido calculada igual para unos que para otros, sin tener en cuenta la capacidad económica.

**CUARTO.-** 1. En el **tercer motivo de casación el Ayuntamiento de León** alega indefinición del hecho imponible y falta de principio de provocación de costes, con infracción del art. 24.2 del TRLHL.

La recurrente pone de manifiesto que la sentencia se pronuncia mínimamente en el Fundamento de Derecho VII, último párrafo, sobre las cuestiones que el art. 24.2 quiere que se tomen en consideración para la determinación del importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad. La sentencia se limita a reproducir las dudas que les generaba a los técnicos municipales las nuevas tarifas y añade que no se han desvirtuado realmente en autos, lo que es suficiente para acoger la demanda. La sentencia - añade el Ayuntamiento de León - no debió quedarse en las dudas que apuntaron los técnicos municipales, debió de examinar las tarifas modificadas y pronunciarse con argumentos sobre la legalidad de las mismas. No lo hizo y esto es motivo para estimar el recurso y casar la sentencia.

En cuanto al coste del servicio la jurisprudencia del Tribunal Supremo interpreta, al amparo del artículo 24 del TRLHL, que hay que estar al coste previsible del servicio en su conjunto.

En relación con el principio de equivalencia y provocación de costes, de conformidad con el artículo 24.2 del TRLHL, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado en numerosas ocasiones que el llamado principio de equivalencia es connatural a las tasas [por todas sentencias de 21 de marzo de 2007 ( casa. núm. 492/2002), FD Tercero] e implica que el importe total estimado de dicho tributo no debería superar el coste real o previsible global o en su conjunto del servicio público o actividad de que se trate.

El Ayuntamiento de León se remite a las razones que ya dio en su escrito de contestación a la demanda (págs 21 y 22) para defender la legalidad de las modificaciones:

Una, el principio de autofinanciación se respeta sin ninguna duda ya que los ingresos de la tasa no superan los costes del servicio.

Dos, la memoria económica financiera es pieza clave para la exacción de la tasa. Efectivamente esta exigencia está establecida en el art. 25 I RLIII y así la considera la jurisprudencia. Pero con dos precisiones: a) es esencial para el establecimiento de la tasa (en nuestro caso las tasas ya estaban establecidas y lo que se hace, además de actualizarlas al IPC, es crear unas tarifas nuevas modificando el sistema de liquidación anterior, por lo que en puridad no estamos ante el supuesto legal de creación de tasas nuevas); b) es esencial en los supuestos de modificación sustancial en la cuantía de las mismas (no lo es la actualización del IPC). Esta Memoria es la que explica las razones de las tasas o de sus modificaciones. Esas razones están incorporadas a los informes de Aguas León St, tanto en los primeros que se emitieron como en los complementarios. Así:

A) Tasa por cambio de titularidad del contrato de aguas. Se justifica por la Resolución del Procurador del Común de Castilla y León de 11-7-2012, doc.11 del escrito de contestación, aceptada por la JGL de fecha 22-2-2013, doc. 11 del escrito de contestación. De esta manera se modifica el criterio que se venía aplicando en los cambios de titularidad. Se explica suficientemente en el informe de Aguas León obrante a los folios 80 a 86, completado con el nuevo informe obrante a los folios 331-332 donde se explica detenidamente todo el procedimiento para el cambio de titularidad.

B) Tasa por conservación de contadores y acometidas de agua potable y alcantarillado. En el informe de Aguas León Sl., folios 88 a 97, completado con el informe obrante a los folios 335-346, se justifica en la normativa europea sobre sostenibilidad del uso del agua y de su calidad y cantidad, se trata de una prestación que se hace a todos los usuarios resultando así más social, equitativa y progresiva ya que la liquidación individual al usuario directa y exclusivamente afectado supone un coste muy elevado individualmente, se atiende así a las



Resoluciones del Procurador del Común en las quejas presentadas por los usuarios contra esas liquidaciones individuales (esas resoluciones se unen al escrito de contestación ( documentos 2 a 7 ), al mismo tiempo se pone fin a las reclamaciones judiciales a las que aluden los informes de la Vicesecretaria en relación con este asunto (informe 7-8-2013, doc. 10, páginas 10 y 11), y supone una mejora en la prestación del servicio tanto las acometidas (reparto más equitativo de los costes, economía en el ahorro del agua, mejora paulatina de las acometidas, disminución de obras en la calle, eliminación de la morosidad en el pago de las facturas por reparaciones, folio 90 y 337) como los contadores (modernización del parque, la antigüedad en los contadores provoca deficiencias en el rendimiento del sistema hidráulico, el cambio del contador sería a cargo del servicio, mejora del funcionamiento al eliminar el subcontaje y eliminación de la picaresca para no cambiar el contador, folio 90-91 y 339-341); para el alcantarillado, folios 342-343. En dichos informes se incorporan las cifras económicas de ingresos previsibles de dichas tarifas.

C) Tasa por vertido de aguas al alcantarillado procedente de pozos y sondeos. En el informe de Aguas León SL, folios 333-334 se explica que esta tasa ya existía y se venía cobrando. Lo único que se hace es aclararlo en la OF. Razón por la que no es precisa la Memoria económica.

En cuanto al principio de equivalencia, entendido en el sentido de qué quien paga la tasa reciba el beneficio del servicio prestado, dice el Ayuntamiento de León que en la tasa por cambio de titularidad el beneficio, la afección o utilidad es inmediata y no ofrece dudas. En las tarifas por conservación de las acometidas de agua y alcantarillado y conservación de contadores, también existe esa afección directa por un doble motivo: En primer lugar, porque la conservación de dichas acometidas y contadores forma parte de los gastos del servicio pues sin unas y otros el servicio no podría prestarse; por tanto, ese gasto que conlleva esa conservación ha de sufragarse con los ingresos que se obtienen mediante las tasas; no es justo que ese importe pueda atenderse por la entidad pública con sus ingresos generales obtenidos por impuestos o por la participación en los tributos del Estado. Se trata de gastos del servicio que los usuarios han de abonar. En segundo lugar, porque la tarifa que nos ocupa afecta a todos los usuarios de manera igual, al menos teóricamente, ya que la conservación ha de hacerse en todas las acometidas, sin perjuicio de que la reparación haya de hacerse en algunas concretas, según los momentos. Distribuir el coste entre todos es lo más razonable. Ciertamente puede hacerse de otra manera, pero el Ayuntamiento de León entiende la fórmula elegida es la más adecuada. Más aun, el Procurador del Común ha insistido en variar la forma de liquidación que se venía utilizando y se ha optado por esta en armonía con esas recomendaciones del Procurador. No se trata de una tasa general parecida a un impuesto y alejada del beneficio concreto; se trata de una tasa que se reparte entre todos los usuarios porque todos tienen la necesidad y se benefician de las labores de conservación y en su caso reparación de las acometidas y de los contadores.

2. En este motivo el recurso de casación del Ayuntamiento de León realiza una incorrecta interpretación de los hechos y de la aplicación de las normas invocadas:

1º.- Se pretende cobrar un servicio por adelantado (en el hipotético caso de llevarse finalmente a cabo el servicio) o cobrar un servicio que nunca se va a prestar (como es el caso, por ejemplo, de transmisión de una vivienda después de varios años de estar pagando la tasa sin que haya sido preciso hacer mantenimiento, pensemos en una zona de reciente urbanización). Siendo inherente a la naturaleza de las tasas la existencia de una contraprestación, es por lo que - como señala el art. 12 de la Ley de Tasas y Precios Públicos - cuando no se realice el hecho imponible por causas no imputables al sujeto pasivo procederá la devolución de las tasas. Luego el establecimiento de estas nuevas tasas nace bajo la posibilidad de que todos aquellos sujetos pasivos que hayan pagado las tasas durante años sin hacerse las labores de reparación y transmitan el bien (venta, etc...) podrán pedir la devolución de todo lo pagado.

2º.- Se exige por vía de la figura tributaria de la Tasa un servicio público que debería sufragarse por vía de impuestos. Es doctrina consolidada que las tasas, aun siendo tributos, no son impuestos y que, a diferencia de éstos, aquéllas se caracterizan por la existencia de una "contraprestación", esto es, un comportamiento de la Administración, dirigido al sujeto pasivo. La importancia de esta "contraprestación" es puesta de relieve por el hecho de que procederá la devolución de las tasas que se hubieran exigido, cuando no se realice su hecho imponible por causas no imputables al sujeto pasivo ( Art. 12 Ley de Tasas ).

3.- Se vulnera el principio de equivalencia y provocación de costes que informan la relación jurídico-tributaria de las tasas.

En este sentido la *Técnico Municipal* (párrafo tercero, F. 269 del expediente) manifiesta: "... a la Técnico Municipal que suscribe este informe se le plantean serias dudas jurídicas acerca de la legalidad de estas tasas, precisamente por el hecho de que mediante ellas se repercute entre todos los abonados del servicio el coste de la reparación y mantenimiento de elementos que son de propiedad particular de cada abonado, como establecen los artículos 25 (acometidas) y 52.1 (contadores) del vigente "Reglamento del Servicio de



Abastecimiento de Agua Potable del Municipio de León , siendo por tanto a tales propietarios a quienes corresponde hacer frente a la conservación y mantenimiento de tales bienes y, por supuesto, la sustitución de los mismos, sin que parezca adecuado que el propietario de una acometida (o un contador) que funciona correctamente y que, por tanto, no precisa de reparación alguna, deba subvenir el coste de reparación de las acometidas ( o de los contadores) de otros propietarios". Y, añade ésta Técnico (párrafo cuarto, Folio 270): "Lo anteriormente expuesto tiene, obviamente, relación con las alegaciones formuladas por los reclamantes en las que se señalan por éstos lo que pueden ser los puntos débiles de estas nuevas tasas, como son la posible indefinición del hecho imponible, la aparente falta del principio de provocación de costes, la fragilidad del principio de equivalencia, así como la escasa entidad de los informes técnicos-económicos que sustentan la cuantificación de las tarifas, cuestiones todas éstas que, como ya hemos dicho, plantean serias dudas acerca de la viabilidad jurídica de esas tasas"

Así mismo, en el *Informe Técnico del Jefe de Servicio* manifiesta (Folio 133 del expediente ) :

Este Técnico considera que las nuevas tasas que se establecen plantean serias dudas legales, por cuanto todas ellas podrían vulnerar los principios de equivalencia y provocación de costes, principios éstos que informan la relación jurídico-tributaria de la Tasa, ya que no parece que exista una relación de equivalencia entre el tributo que se paga y el beneficio que obtienen de las prestaciones públicas que se reciben, y del que van a beneficiarse determinados particulares, entre todos los ciudadanos, incluido aquellos que no "provocan" dicho coste".

Como dice el propio *Informe de Aguas de León* ( párrafo cuarto, Folio 48 del expediente ), esta nueva tarifa tiene un marcado carácter social ya que redistribuye entre todos los usuarios lo que ahora afecta a unos pocos. Que los fundamentalmente beneficiarios por esta propuesta van a ser los titulares de inmuebles unifamiliares, o pequeñas comunidades de propietarios, tipologías de vivienda que generalmente se dan en zonas con poco poder adquisitivo. Esta justificación es incorrecta pues está asumiendo que la nueva tasa afecta a unos pocos lo que significa que el resto, esto es, la inmensa mayoría pagarán sin afectarles, cuando la tasa debe ser la contraprestación de un servicio. Dista en todo caso de tener un marcado carácter social como propugnan al beneficiar a toda la zona de urbanizaciones y chalets también unifamiliares de alto estatus social, que no cabe duda que son los grandes beneficiados de esta reforma.

Lo que no cabe duda es que el carácter social erróneamente invocado choca frontalmente con la naturaleza jurídica de las tasas. Los beneficios sociales vendrán por bonificaciones específicas o exenciones que tendrán en cuenta las circunstancias económicas y sociales de cada contribuyente, pero no podemos calificar de "social" unas tasas que lo único que consiguen es facilitar la recaudación de unas cantidades sin que medie justificación.

El principio de equivalencia debe fundamentar cualquier tasa, lo que se concreta a su vez en dos principios claramente diferenciados:

a) Principio de cobertura de costes: Atiende a la relación entre el coste del servicio o actividad y la recaudación proporcionada por la tasas, de tal modo que los ingresos derivados de la tasa deben tender a cubrir los costes necesarios para el mantenimiento del servicio, incluyendo la amortización del capital invertido en la prestación del servicio o actividad, sin que tales ingresos puedan exceder del coste total de prestación del servicio. En este sentido el art. 24.2 de la LRHL dispone: "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.

b) Principio del aprovechamiento obtenido o utilidad percibida: atiende a la relación entre la prestación del servicio y la contraprestación (en sentido económico) que paga el usuario del mismo, de tal modo que ha de producirse una cierta equivalencia entre la recaudación derivada de la tasa y el valor que para el ciudadano tiene la prestación del servicio que recibe.

La Tasa es contraria a derecho cuando no se da el principio de equivalencia, como ocurre en este caso: se pretende afrontar un gasto (las reparaciones de acometidas de agua potable y alcantarillado y de conservación



y renovación de contadores de agua potable) con una especie de tasa general (que, en realidad, es un impuesto) que todos pagan, aunque no perciban por ello ninguna contraprestación.

Debe recordarse que uno de los principios informadores de las tasas es el de limitación de la exacción en función del aprovechamiento o del coste del servicio o de la actividad. Durante el ejercicio de un año miles de las acometidas y contadores de agua del municipio no van a ser objeto de reparación alguna, por lo que se obliga a pagar a decenas de miles de contribuyentes un servicio que solo afectará a unos pocos.

La doctrina jurisprudencia) ha venido proclamando que en materia de tasas rige el principio de equivalencia o equilibrio con el coste del servicio, en virtud del cual el establecimiento de la tasa tiene como objeto la financiación del servicio para el cual se exige. Por lo tanto, lo que legitima el cobro de una tasa es la provocación de un gasto o coste.

En este sentido la sentencia de esta Sala y Sección de 30 de marzo de 2009(Recurso 7147/2005 ) decía: .... las entidades locales no pueden elegir cualquier elemento o aspecto como base imponible de las tasas desvinculado del coste del servicio, sino sólo aquéllos relacionados con el coste que la Corporación Municipal ha de afrontar en cumplimiento de su actividad fiscalizadora. En definitiva, el límite del coste máximo no es suficiente, toda vez que su reparto debe realizarse en función de criterios de racionalidad, ponderación y grado de utilización del servicio. No cabe olvidar que la tasa se crea para que la Administración se resarza del gasto provocado por la prestación del servicio. Una vez calculado el coste total del servicio la entidad local deberá determinar la forma de computar las cuotas individuales a los usuarios...". ( Fundamento Jurídico Tercero).

Por su parte la sentencia de 24 de febrero de 2014 ( Recurso 3721/2010 ) decía:....la memoria económico-financiera ha de contener todas las precisiones y justificaciones del desarrollo articulado de la Ordenanza Fiscal, de modo que de su lectura se desprenda no sólo cual es el coste real o previsible del servicio en su conjunto, o, en su defecto, el valor de la prestación recibida, sino además la justificación razonada que ha llevado a la determinación, en su caso, de los criterios de cuantificación de la cuota para la elaboración de las liquidaciones, debiendo contener la explicación procedente que justifique el cumplimiento de los principios tributarios a los que hace referencia el art. 31.1 de la CE y al resto del ordenamiento jurídico. Y esto es así en la medida en que « la aprobación de la Memoria económico-financiera constituye, no un mero requisito formal, sino una "pieza clave para la exacción de las tasas" y " un medio de garantizar, justificar (el ente impositor) y controlar (el sujeto pasivo) que el principio de equivalencia se respeta, y, por ende, para evitar la indefensión del administrado ante actuaciones administrativas arbitrarias"».

... y, por tanto, se ha de justificar, aunque sea de modo aproximado, que la fijación de los elementos para la determinación de la cuota tributaria, en el caso de que se establezcan, resultan respetuosos con los principios de igualdad, justicia tributaria y, en su caso, capacidad contributiva. Con ello se trata de impedir que el establecimiento de las tasas y, por ende, el ejercicio de la potestad de establecerlos y regularlos, resulte arbitrario o, lo que es lo mismo, inmotivado.

Es, en fin, una exigencia del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad ( art. 9.3 de la C E ) que en el presente caso se vería vulnerado en la interpretación de la norma que propone la recurrente: ... sin justificar en qué medida, aunque sea de modo aproximado, los mismos responden a razones de igualdad, justicia tributaria o capacidad contributiva ( art. 31.1 de la C.E )...

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

En consecuencia, resulta imprescindible justificar no solo el coste total del servicio sino también los criterios, módulos o índices que sirven para la individualización del tributo conforme a su propia naturaleza. ... ( Fundamento de Derecho Cuarto).

Asimismo, la sentencia de esta Sala Tercera, de **18 de septiembre de 2007**(Recurso 42/2006 ) decía: ....El art. 24 de la

L. H. L . recoge un principio de gran arraigo en nuestro ordenamiento, el de autofinanciación de las tasas, según el cual el coste de mantenimiento del servicio se configura como una cifra que debe ser alcanzada



con los ingresos derivados de la recaudación de las tasas devengadas por su prestación pero también como un tope que no puede ser sobrepasado por ellos, porque la tasa no es, como el impuesto, un tributo apto para la satisfacción de necesidades públicas indefinidas sino uno causalmente vinculado al mantenimiento de un servicio público concreto y bien determinado, de modo que el citado precepto establece que el importe estimado 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... ( Fundamento de Derecho Quinto)

4º.- No se puede exigir a través de una Tasa por servicio aquello que no es presupuestable. Es una realidad que no se puede conocer cuántas averías se van a producir o qué número de acometidas se precisa sustituir. No siendo estos datos ciertos es por lo que no se pueden presupuestar y de ahí que, no pueden ser objeto de cubrirse con una tasa.

5º.- El establecimiento de las nuevas tasas incurre en un supuesto de doble tributación.

La conservación de acometidas correspondía a quien prestaba el servicio como obligación derivada de la correcta prestación del servicio que incluye su mantenimiento, por lo que el hecho imponible de las nuevas tasas ya está comprendido en la Tasa actual.

Con la imposición de las nuevas tasas se paga dos veces el mismo servicio, ya que con las tasas actuales de Agua potable y Alcantarillado se paga el mantenimiento y conservación del conjunto de infraestructuras que hacen posible el abastecimiento y saneamiento y han sido subidas un 1,5% en años que el IPC es negativo.

En efecto, el actual régimen impositivo se implantó en fecha 1/1/1990 como consecuencia de la promulgación de la Ley de Tasas y Precios Públicos de 1989. En ningún lugar de la Ordenanza se dice que los usuarios pagarán una tasa aparte por conservación y mantenimiento de acometidas de saneamiento. El Ayuntamiento como prestador del servicio tenía la responsabilidad de mantener y conservar desde la tubería general hasta la entrada del inmueble en cuestión. Por aplicación, primero, de la Orden del Ministerio de Industria de 9-12-1975 y, después, por aplicación del RD 140/2003 de 7 de febrero, correspondía al Ayuntamiento sufragar estos gastos. No es admisible que, por el hecho de privatizarse el servicio, lo que hasta entonces estaba incluido se cobre aparte, sin ningún descuento en la Tasa general.

La titularidad del servicio implica la responsabilidad de su correcto funcionamiento, lo que conlleva la realización de un mantenimiento adecuado y periódico y un control del buen uso que realizan los usuarios.

En cualquier caso, esta reparación únicamente puede realizarse por la Empresa mixta o el Ayuntamiento, sin que los vecinos que se sirven de esta acometida tengan acceso al tramo comprendido entre la llave de paso situada en su inmueble y el punto de conexión con la red de distribución general.

Son aplicables a las acometidas de saneamiento de alcantarillado los mismos argumentos que para las acometidas de agua, si cabe todavía con más peso dado que afecta mucho más a la salubridad de los ciudadanos cuya protección es competencia de la Administración local.

El Reglamento del Servicio de Agua potable de la ciudad de León, que tiene fecha 17 de julio de 2009, obrante en autos, define qué debe entenderse por acometida en el artículo 17.2 , señalando textualmente: "se define acometida como la conexión que conecta la instalación interior con el ramal general de abonado, que es la parte de la red de distribución que finaliza en la toma en la red general, existente en la vía pública".

El art. 17.1 del Reglamento señala que el ramal general del abonado forma parte de la red de distribución y comprende el conjunto de tuberías y elementos que unen los ramales generales de distribución con las acometidas que se pretende abastecer. Se considera en el artículo 11 instalación exterior del servicio y el artículo 12 atribuye la competencia para su mantenimiento y conservación a la entidad suministradora.

La derogada Orden del Ministerio de Industria de 9-12-1975 por la que se aprobaban las "normas básicas para las instalaciones interiores de suministro de agua" definía "acometida" como la tubería que enlaza la instalación interior del inmueble con la tubería de la red de distribución, incluyendo las llaves de maniobra, llave de toma, llave de registro y llave de paso (concepto que englobaría lo que ahora en ese Reglamento se denomina acometida y ramal general de abonado)

El apartado 1.1.1 de las Normas básicas referidas establecía que la instalación de la acometida corría a cargo del suministrador, resultando entonces de dicha regulación que el mantenimiento de la acometida era también de su responsabilidad.

Sobre la base de esta regulación, y hasta fechas muy recientes, numerosas Sentencias habían recogido esta obligatoriedad del suministrador de hacerse cargo de los gastos que supone el mantenimiento y reparación de las acometidas, incluso aunque la normativa municipal reguladora del servicio atribuyera el coste de la



acometida al usuario, recordando la vigencia y aplicabilidad del citado Reglamento estatal ( STS 25 de febrero de 1981 , STS 30 de abril de 1993 y STSJ Comunidad Valenciana 11 de octubre de 2001 ).

Los municipios, en el marco de la autonomía local que el artículo 140 de la Constitución les atribuye, tienen reconocido el desarrollo de su potestad normativa en el marco definido por las leyes de rango superior. La Ordenanza o el reglamento no puede por tanto oponerse a lo establecido en una norma reglamentaria estatal, debiendo limitarse al desarrollo de su competencia dentro de lo señalado por la norma habilitante, prevaleciendo la norma estatal en caso de conflicto. Así, la STS 25 de febrero de 1981 declaró: "Un principio general que las normas especiales son siempre de preferente rango, en su aplicación concreta a los casos por ellas previstos (..) no se puede desconocer la preferente aplicación de las normas básicas que para las instalaciones interiores de suministro de agua contiene la OM 9 de diciembre de 1975, ni se puede admitir en nuestro ordenamiento positivo que una norma reglamentadora aprobada por una autoridad municipal (..) pueda ir contra disposiciones de superior rango jerárquico, pues en cuanto rebasen lo establecido por la superior norma legal, procede inaplicar el reglamento municipal y atenerse a la norma legal de rango superior".

**El RD 140/2003, de 7 de febrero**, por el que se establecen los criterios sanitarios del agua de consumo humano (norma estatal) realiza una definición en su artículo 2.2.18 de lo que debe entenderse por acometida, "la tubería que enlaza la instalación interior del inmueble y la llave de paso correspondiente con la red de distribución", y la instalación interior se define en el mismo artículo en su punto 19, como "el conjunto de tuberías, depósitos, conexiones y aparatos instalados tras la acometida y la llave de paso correspondiente que enlaza con la red de distribución".

Esta norma tiene carácter de norma básica a los efectos de lo dispuesto en el artículo 149.1.16 de la CE 1978 . De ella se deduce que la responsabilidad de los propietarios de los inmuebles a los efectos de recibir agua potable\* se extiende al mantenimiento de las instalaciones interiores situadas tras la llave de paso correspondiente que enlaza con la red de distribución, que es donde, según el artículo 4.2, termina la responsabilidad de los gestores o entidades públicas encargadas del abastecimiento.

El sistema establecido por el Real Decreto 140/2003 recoge la doctrina que de manera constante y pacífica recogían nuestros Tribunales vigente la OM DE 1975. Así, hasta la llave de paso general del inmueble en cuestión y desde la tubería general, la responsabilidad debe corresponder a quien gestione el servicio, puesto que son solo los técnicos municipales y del concesionario los competentes para operar sobre dicha acometida, y solo desde la llave de paso, incluyendo toda la instalación general del interior del edificio propiedad del suministrado, incumbe a éste la responsabilidad de su mantenimiento.

De otro modo se exige la conservación y mantenimiento de la acometida en todo su recorrido a quien no tiene posibilidad de acceder a la misma por estar situada en la vía pública y ser el Ayuntamiento o la empresa que gestiona el servicio los únicos que pueden abrir zanjas, revisar tuberías y enlaces, y cambiar según su criterio las que se encuentren en peor estado, en definitiva "mantener el servicio".

Si en el caso que nos ocupa hasta la aprobación del Reglamento y la privatización del servicio era a cuenta del Ayuntamiento estas reparaciones, debemos entender que, o bien estaba comprendida en la propia tasa - lo que lleva a considerar que se produciría ahora una doble imposición-, o bien era un deber de cumplimiento del Ayuntamiento que se sufragaba vía impuestos.

Por los motivos expuestos la práctica unanimidad de las Ordenanzas Fiscales no contienen una tasa como la que ahora se implanta.

**QUINTO.-** 1. En relación con los motivos de casación alegados por la entidad AGUAS DE LEÓN S.L., como quiera que formula un motivo al amparo del art. 88.1 c) de la Ley de la Jurisdicción por entender que la sentencia ha incurrido en incongruencia omisiva, resultado obligado por ser cuestión de orden público procesal que, de prosperar, haría inviable el enjuiciamiento del fondo del asunto, otorgar tratamiento prioritario al análisis y resolución del motivo de incongruencia antes de entrar en el análisis de las cuestiones sustantivas planteadas.

Así, AGUAS DE LEÓN, S.L. invoca la vulneración de los artículos 24.1 de la Constitución Española, de la Ley Jurisdiccional Contenciosa-Administrativa y 218.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , por cuanto nos encontramos en un supuesto de incongruencia interna sobre cómo se resuelve, es decir, la incongruencia de la conclusión final con los hechos que declara probados en la Sentencia.

AGUAS DE LEÓN, S.L. sostiene que la sentencia adolece de falta de congruencia en base a los mismos pasajes de los Fundamentos de Derecho V y 16 que el Ayuntamiento de León empleó para sostener el mismo defecto procesal de incongruencia y que ya fue desestimado más arriba.

Para AGUAS DE LEÓN es evidente la incongruencia de la conclusión final con los hechos que se declaran probados en la Sentencia, pues si el primer Informe municipal (Sr. Marcial ) manifiesta expresamente



que aprueba las modificaciones y el segundo Informe Municipal (Sra. Carina ), a pesar de las reflexiones sobre conceptos jurídicos que realiza, acaba manifestando que no son causa suficiente para dejar sin efecto las modificaciones en la Ordenanza impugnada, y reconociendo el juzgado en la propia sentencia que *"formalmente no negasen de manera radical la procedencia de modificaciones"* (respecto al Informe de la Sra. Carina , en el Fundamento de Derecho VI) o que *"más allá de que se acabe aceptando la viabilidad de la propuesta"* (respecto al Informe del Sr. Marcial , en el Fundamento de Derecho VII), es incongruente que se acabe concluyendo que no asumieron los estudios económicos realizados por Aguas de León e informados por estos técnicos municipales. Más allá de la redacción más o menos afortunada de estos técnicos municipales, es evidente que se declaran probados los extremos señalados anteriormente, en el sentido de que asumieron finalmente los informes de la concesionaria.

2. Frente a esta conclusión de la recurrente es de advertir que no es verdad que los técnicos municipales ratificaran los informes de Aguas de León. En concreto, el segundo Informe complementario presentado por la Empresa Aguas de León el mismo día de celebración del pleno:

- No fue analizado, examinado ni siquiera considerado por ningún técnico municipal. -Así lo declaró el Jefe de Asuntos Económicos, quien manifestó que le fue entregado un momento antes del comienzo del Pleno por lo que se limitó a darle registro de entrada. Pero que no pudo tener conocimiento de su contenido.

-Por su parte, la Adjunta al Jefe de Asuntos Económicos manifestó que desconoce los informes complementarios, que no ha podido avalarlos. También desconoce si otros técnicos municipales pudieron conocer los informes complementarios.

El informe complementario de la Sociedad Aguas de León no se tuvo en consideración en el momento de la aprobación definitiva, como lo acredita el que no se haga mención alguna en el Acta de la sesión de 20 de diciembre de 2013. Difícilmente pudo tenerse en cuenta por los componentes del Pleno habida cuenta la extensión y carácter técnico del informe.

Por lo tanto, no se produce ninguna confusión entre los fundamentos de la resolución y el fallo de la Sentencia, al considerar que la falta de un requisito para la validez de la aprobación de la modificación de la Ordenanza (informe técnico-económico elaborado o ratificado por técnicos municipales) conlleva la nulidad del Acuerdo.

La jurisprudencia de esta Sala ha realizado dos importantes precisiones: la falta de lógica de la sentencia no puede asentarse en la consideración de un razonamiento aislado sino que es preciso tener en cuenta los razonamientos completos de la sentencia; y tampoco basta para apreciar el defecto de que se trata cualquier tipo de contradicción sino que es preciso una notoria incompatibilidad entre los argumentos básicos de la sentencia y su parte dispositiva, sin que las argumentaciones obiter dicta, razonamientos supletorios o a mayor abundamiento puedan determinar la incongruencia interna de que se trata." Y en este caso la Sala no aprecia la falta de lógica que requiere que la conclusión plasmada en el fallo sea el resultado de las premisas previamente establecidas por el Tribunal.

La Sentencia no se asienta en la consideración de un razonamiento aislado, sino que lo expuesto son los razonamientos completos de la sentencia respecto a considerar que los técnicos municipales no informaron favorablemente.

**SEXTO.-** Incorrecta valoración de la prueba.

1. Subsidiariamente, para el caso de que se considere que la sentencia no incurrió en incongruencia interna, al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción invoca AGUAS DE LEON S.L. una Incorrecta valoración de la prueba practicada y obrante en autos, vulnerando las prescripciones contenidas en la jurisprudencia ( Sentencias del Tribunal Constitucional de fechas 19-2-1987 y 20-6-1991, entre otras , y Autos del Tribunal Supremo de fechas 8-5-1995 ó 21-1-1987 , entre otras), así como los artículos 9.3 y 24 de la Constitución (interdicción de la arbitrariedad y derecho a la tutela judicial efectiva), en relación con los artículos 318 y 319 de la LEC que se refieren al valor probatorio de los documentos públicos, los cuales, con arreglo en especial al artículo 319.1 LEC , hacen prueba de los hechos que documenten.

Sobre la admisión de la valoración probatoria como motivo de casación se explica con claridad, por ejemplo en la Sentencia de 10 mayo 2012 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo , que " si bien es cierto que, como se señala en la STS de 23 de marzo de 2010 ( RJ 2010, 4471 ) (casación 6404/2005), el recurso de casación no es el camino adecuado para revisar la apreciación de la prueba realizada por los jueces de instancia ni para alterar el relato fáctico contenido en la sentencia por los mismos dictada, también lo es que esto se aplica salvo " que se sostenga y se demuestre, invocando el motivo de la letra d) del artículo 88, apartado 1 , de la Ley 29/ 1998 , la infracción de algún precepto que discipline las pruebas tasadas o que esa valoración resulta arbitraria o ilógica [véase, por todas, las SSTS de 6 de octubre de 2008 (casación 6168/ 07 ), y 26 de enero de 2009 (casación 2705/ 05 )]", que es - justamente - a lo que se refieren los recurrentes



respecto de la prueba valorada en la instancia, siendo ya una cuestión de fondo determinar si en este caso la sentencia recurrida ha incurrido o no en esas infracciones".

Esta incorrecta valoración de la prueba, con falta de razonabilidad, y alcanzando conclusiones incompatibles con esa prueba, se plasma de forma evidente en el Fundamento de Derecho VI al señalar una cosa y todo lo contrario: "aducen las deficiencias del informe de la concesionaria, más allá de que formalmente no negasen de manera radical la procedencia de las modificaciones reglamentarias pretendidas, lo que desde luego resulta evidente es que no asumieron la procedencia de la tasa y buena prueba de ello es que se instaba la aportación de nuevos informes que justificasen el tributo".

Esta vulneración de las reglas de valoración probatoria lleva a la Sala a dar por hecho que las reflexiones que realizan los técnicos municipales sobre conceptos jurídicos de una estructura tarifaria (es decir, qué hecho imponible se pretende cobrar) impliquen que estén informando negativamente sobre la justificación de los costes del servicio, dando por hecho que no están asumiendo los estudios de Aguas de León, cuando sus testificales en autos, vienen a confirmar que finalmente estaban informando favorablemente. Dado que, en definitiva, su testifical tenía por objeto que confirmaran, ante la posible ambigüedad de sus informes, y para que no quedara duda alguna de si habían informado favorablemente y admitiendo en dicha testifical los técnicos municipales que, finalmente, sí habían asumido esos informes, es irrazonable, erróneo y arbitrario ignorar esta testifical y concluir en los fundamentos de la sentencia que no asumieron estos informes.

Por eso es relevante para el Fallo la indebida y arbitraria valoración que se realiza de la prueba practicada y que lleva a la Sala a concluir que "no asumieron la procedencia de la tasa" por lo que procede la admisión del motivo que invocamos basado en la vulneración de Derecho estatal como son los artículo 9.3 y 24 de la Constitución y 318 y 319 de la LEC, siendo relevante para el fallo, pues de haberse realizado una valoración razonable de la prueba se hubiera concluido que los técnicos municipales a pesar de las citadas reflexiones jurídicas contenidas en sus informes "no son causa suficiente para dejar sin efecto las nuevas tasas propuestas" como se recogen en el último informe en lo referente a la resolución de las alegaciones a las nuevas tasas de conservación de acometidas y contadores en ambas Ordenanzas (folio 270, penúltimo párrafo, del expediente administrativo).

2. Es de advertir que los dos técnicos municipales que emitieron informes pusieron en duda la legalidad de estas nuevas tasas, llegando a manifestar que era difícil sostenerlas ante los tribunales. En particular, la Adjunta al Jefe de Asuntos Económicos dice que a la vista de las reclamaciones le surgen serias dudas de la legalidad de estas nuevas tasas (ya lo había puesto de manifiesto el Jefe de Asuntos Económicos en su informe) y en su propuesta se comprende esta consideración. Lo que está manifestando al Pleno con su propuesta (además de la necesidad de que refuerce la justificación económica) es que si nadie lo impugna no habrá problemas pero sí se impugnan los Tribunales pudieran considerarlas contrarias a derecho.

Asimismo, en el Informe Técnico del Jefe de Servicio de fecha 21/10/2013 se manifiesta (Folio 133 del expediente): Este Técnico considera que las nuevas tasas que se establecen plantean serias dudas legales, por cuanto todas ellas podrían vulnerar los principios de equivalencia y provocation de costes, principios éstos que informan la relación jurídico-tributaria de la Tasa, ya que no parece que exista una relación de equivalencia entre el tributo que se paga y el beneficio que obtienen de las prestaciones públicas que se reciben y del que se van a beneficiarse determinados particulares, entre todos los ciudadanos, incluido aquellos que no "provocan" dicho coste".

De las declaraciones testificales y de los informes municipales obrantes en autos la Sala de instancia ha considerado suficientemente probado que no existe un informe técnico económico elaborado ni ratificado por técnicos municipales y que éste es preceptivo para la validez de la modificación de la ordenanza que contiene la creación de nuevas tasas.

Cualquier establecimiento y modificación del coste y de la cuantía de la tasa exige la realización de la memoria económico-financiera de forma exhaustiva y completa. Así lo dispone el artículo 20 de la Ley de Tasas y Precios Públicos que establece lo siguiente: «toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta. La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas». El art. 9.2 de la Ley de Tasas y Precios Públicos establece su supletoriedad respecto a la normativa de haciendas locales. Además, dicho art. 9.2 no fue afectado por la reforma que operó la Ley 25/1998, por lo que el art. 20 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, sigue exigiendo la memoria económico-financiera tanto para la implantación como para la modificación de la tasa.



Transponiendo esa aplicación subsidiaria a las Corporaciones Locales, en relación también con lo previsto en el art. 17.1 del Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004 , resultará:

- La necesidad de informes técnicos financieros realizados de forma exhaustiva y completa ha de predicarse no sólo de los acuerdos de establecimiento de tasa, sino también de cualquier modificación de las cuotas tributarias en materia de tasas, formando parte del expediente de aprobación provisional de la Ordenanza que puede ser examinado por los interesados durante la exposición prevista en el citado art. 17.

- En segundo lugar, que el informe técnico económico habrá de comprender, en su caso, un estudio financiero y habrá de versar no sólo sobre el valor de mercado o el coste del servicio o actividad sino también sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta, que de esta forma exige una motivación especialísima. Como dice la Sentencia de 19 de diciembre de 2007 de este Tribunal Supremo , en el expediente de modificación de tarifas ha de quedar suficientemente acreditado, en lo que ahora respecta, el importe de los costes del servicio, pues en otro caso no sería posible el control de la regla de equivalencia y supondría permitir la posible indefensión ante actuaciones administrativas arbitrarias.

- En tercer lugar, que la falta de Informe o su carácter incompleto determinará la nulidad de pleno derecho de la Ordenanza. Esa nulidad de pleno derecho no sólo tiene un alcance procedimental, en relación con la voluntad de la formación del órgano colegiado, sino un alcance sustantivo, al garantizar el cumplimiento del principio básico de las tasas, cual es el principio de equivalencia entre lo presupuestado y lo recaudado finalmente. Esta precisión es decisiva porque, según ha reiterado la jurisprudencia, la omisión de trámites procedimentales en la elaboración de disposiciones de carácter general no puede ser invocada en recursos indirectos contra las mismas, *p* ero no ocurre lo mismo cuando, como aquí sucede, se trata además de un requisito sustantivo.

En consecuencia, cualquier modificación de la cuantía de las tasas precisará de la necesaria justificación con la elaboración de informes que deben de ser realizados de forma rigurosa y completa y no meros simulacros. En otro caso acarrearía la nulidad de la modificación de la Ordenanza y de las liquidaciones giradas a su amparo. Y esto entendemos es lo que ha ocurrido en nuestro caso. Pues, además de que las únicas memorias económico-financieras son de la sociedad Aguas a quien corresponde la prestación del servicio, las mismas no se han realizado de forma exhaustiva ni reflejan la imagen fiel de la modificación que se pretende. Dichos informes deben de responder a técnicas económicas, estadísticas y financieras.

En atención a todo lo expuesto, hemos de concluir que el Estudio económico-financiero obrante en el expediente no ofrece un contenido suficiente para servir de soporte a la adopción del acuerdo impugnado a criterio de los propios técnicos, lo que conlleva la omisión de un aspecto esencial del procedimiento, cuál es el trámite del informe económico, exigido por los artículos 24 y 25 del TRLHL y art. 20 de la Ley 8/89 , por lo que en aplicación de lo dispuesto en el art. 62.1.e) de la Ley 30/92 , procede ineludiblemente declarar la nulidad absoluta de la modificación de la Ordenanza fiscal impugnada.

**SÉPTIMO.-** Al amparo del artículo **88.1 d)**, **AGUAS DE LEÓN** invoca la vulneración de los artículos 24 y 25 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 (TRLHL) y de los artículos 127 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales , así como del artículo 258 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público ( legislación aplicable en autos en virtud de la fecha de adjudicación del contrato administrativo de gestión de servicios públicos por el cual se rige la empresa mixta Aguas de León) y de la jurisprudencia relativa al mantenimiento del equilibrio económico del contrato ( Sentencias de este Tribunal Supremo de 8/3/1982 , 16/9/1988 , 27/12/1988 , 27/1/1987 , 29/12/1986 y 5/4/1988 ), así como de la doctrina jurisprudencial ( por todas, STS de 18 de diciembre de 2000 ) en torno a la interpretación sobre la relación entre el importe de la tasa y el coste del servicio.

El artículo 25 de la LRHL exige que los informes técnico económicos deberán poner de manifiesto el valor de mercado o la previsible cobertura del coste de los servicios.

En realidad, lo que subyace con la creación de las nuevas tarifas es incrementar los ingresos de Aguas de León para poder hacer frente a la devolución de 25.000.000 € que, en virtud del pliego de cláusulas administrativas - Cláusula 1.c) 1- y el Contrato de 29 de diciembre de 2009 -Cláusula Quinta- (Doc. nº 2 y 4 de la Contestación de Aguas de León), tiene que hacer a Aquona Gestión de Aguas de Castilla SA (antes Aquagest, S.A.). Si Aquagest S.A en su día pagó este canon inicial en nombre de la Sociedad Aguas de León y este importante montante económico no se destinó al servicio sino a sufragar gastos generales del Ayuntamiento (sueldos y otros gastos fijos ajenos al objeto de la Tasa) es por ello que, figurando todos los años en las cuentas de Aguas de León SL la devolución de 1.000.000€ a Aquagest (hoy Aquona), se está vulnerando el ordenamiento jurídico dado que con la recaudación de la tasa solo se debe pagar el coste del servicio.



El establecimiento de nuevas tasas exige la existencia de un verdadero Informe técnico-económico. Además este informe no puede ser elaborado por personal ajeno al Ayuntamiento en el que el técnico municipal no aporte ningún dato de comprobación y justificación de lo facilitado por la empresa adjudicataria del servicio, que es parte interesada. El cálculo de las tasas se hace con datos interesados y de la propia sociedad, sin comparación alguna con datos del mercado como exige la ley. No debe obviarse, además, que queda al arbitrio de la propia sociedad suministradora del servicio decidir cuándo procede o no la conservación de las acometidas concretas.

La Sociedad Mixta Aguas de León, S.L. decide de esta forma el cómo, el cuándo y el precio de las reparaciones a realizar, basándose en sus propios antecedentes, y sin introducir datos de competencia y mercado, cuando es generalmente admitido que la ausencia de competencia se considera una de las causas fundamentales de las deficiencias de los servicios públicos.

Se dice por la entidad AGUAS DE LEÓN que el Interventor no intervino en la modificación de la Ordenanza, pero lo cierto es que el interventor no intervino en la tramitación de la creación de las nuevas tasas, pues no consta en el expediente ningún informe a este respecto. El hecho que sea Consejero de la Sociedad Mixta de Aguas no sustituye su labor como técnico municipal de informar en el expediente de aprobación de la Ordenanza para que los ciudadanos puedan tener conocimiento de su criterio. Más aún, cabe poner en duda la compatibilidad de ambos cargos, lo cual motiva también la impugnación de la modificación. La Ley de Sociedades de Capital en sus artículos 227, 228 y 229 establecen unas obligaciones de los Administradores de las Sociedades que entran en conflicto con los intereses de los ciudadanos que cómo técnico municipal debe defender, pues no siempre coinciden los intereses generales con los de una sociedad de tipo capitalista donde el 49% del capital social pertenece a un particular que busca su propio beneficio y del que el interventor municipal es Consejero.

En el recurso de casación se insiste que la tasa por cambio de titular existía, pero resulta que la Ordenanza sólo contemplaba casos de subrogación por fallecimiento, pero no cambio *intervivos* (cambios de inquilino o cambios por transmisión de propiedad). Por lo tanto, la tasa de 50€ no supone modificación alguna de tasa existente, como nos quiere hacer crecer Aguas de León.

El principio de equivalencia no se cumple en las nuevas tasas por conservación de acometidas y abastecimiento y reparación de contadores. Este límite fundamenta la exigencia de la tasa y permite reflejar la justicia de la misma dentro del sistema tributario. En él subyace el concepto de intercambio. A partir de él, la tasa parece configurarse como una obligación conmutativa por la que se produce una relación de reciprocidad entre el ente público local y los beneficiarios de un servicio público. En su concepto resalta el carácter de contraprestación. El beneficiario de un servicio o de una actividad administrativa, en virtud de la Ley, está obligado al pago de la tasa en razón de lo que ha recibido. La tasa es una contribución particularizada por los sujetos especialmente beneficiados por un servicio, frente a la general, materializada a través del impuesto, que es abonada por todos en función de su capacidad económica.

Por el contrario en las tasas se trata de un pago por una actuación provocada directa o indirectamente por el contribuyente, de ahí que se trate de un instrumento excepcional o complementario en el sostenimiento de los gastos públicos. En estos supuestos, además, ha de darse la nota de divisibilidad.

Este principio ha sido acogido por este Tribunal Supremo que, en su Sentencia de 7 de junio de 1997 ha dispuesto así que "ni siquiera la mera existencia de un servicio municipal es suficiente para constituir a una persona en sujeto pasivo de la tasa establecida para su financiación, si el servicio no se presta de modo que aquélla pueda considerarse especialmente afectada por aquél, en forma de beneficio efectivo o provocación por el interesado de la actividad municipal, pues sólo con esas características puede ser un servicio municipal legitimador de la exigencia de la tasa".

La aplicación del criterio de "tarifa suficiente" como principio permanente e inderogable, fundamentado exclusivamente en el carácter conmutativo de la tasa, ignora la dimensión colectiva de los servicios públicos. En virtud de él, se distribuye el coste de todos los gastos y servicios públicos, dado que en rigor todos los servicios son divisibles según el criterio de la individualización de la utilidad. Sin embargo, el coste global no concuerda ni es relacionable con el hecho imponible o en su caso con la base imponible, que siempre ha de ser una magnitud individual. En definitiva, la imprevisión legal de un límite porcentual a la cuantía del gravamen individual vulnera la reserva de ley.

El hecho imponible de este tributo tiene un carácter individualizado, en base al beneficio o afectación particular al sujeto pasivo. El coste individualizado es, por otro lado, una manera de medir el beneficio particular. La limitación del importe de la tasa al coste del servicio implica que el importe total de lo recaudado no debe ser superior al coste total del



mantenimiento del servicio prestado, y que a cada usuario de servicios no debe exigírsele mayor importe que el correspondiente a la parte del coste total del que efectivamente se ha beneficiado y que le es directamente atribuible. Por otro lado, en esta discriminación se aprecia la verdadera garantía del principio de capacidad económica. El deber de contribuir no puede dar lugar a que determinados sujetos pasivos deban sufragar necesidades estrictamente colectivas. La jurisprudencia ha incorporado el principio de capacidad económica como elemento modulador de la tasa en relación con el principio de equivalencia.

La estructura de la tasa, en cuanto a los elementos de cuantificación (base imponible, tipo de gravamen y cuota tributaria), debe presentarse como un acto de distribución del coste total del servicio. Ha de seguirse el principio de equivalencia que, como criterio de imputación, neutraliza la ambigüedad del coste previsible, materializa la necesaria discriminación de los costes de mantenimiento y desarrollo del servicio y consigue que lo exigido al sujeto pasivo guarde una equivalencia con el beneficio obtenido. De este modo, la falta de un criterio de imputación de los costes acorde con la idea de equivalencia tiene importantes consecuencias. En primer lugar, la configuración de la tasa con una naturaleza claramente impositiva. En segundo término pueden darse situaciones en las que lo recaudado supera con creces el coste del servicio.

**OCTAVO.-** Al no acogerse ninguno de los motivos de casación alegados procede desestimar los recursos de casación interpuestos por el Ayuntamiento de León y por la entidad mercantil Aguas de León S.L. y ello debe hacerse con imposición de las costas a los recurrentes( art. 139.2 LJCA ) al haberse desestimado totalmente el recurso, si bien el alcance cuantitativo de la condena en costas no podrá exceder, por todos los conceptos, de la cifra máxima de 8.000 euros atendida la facultad de moderación que el artículo 139.3 de la LJCA concede a este Tribunal fundada en la apreciación de las circunstancias concurrentes que justifiquen su imposición. La condena en costas deberá satisfacerse por mitad por cada uno de los dos recurrentes.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido desestimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de León y de la entidad Aguas de León S.L. contra la sentencia dictada, con fecha 24 de julio de 2016, en el recurso contencioso-administrativo num. 165/2014, por la Sección Tercera de la Sala de la Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid con la consecuente imposición de las costas causadas en este recurso a las partes recurrentes con el límite señalado en el último de los Fundamentos de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Nicolas Maurandi Guillen, Presidente Emilio Frias Ponce Jose Diaz Delgado Jose Antonio Montero Fernandez Francisco Jose Navarro Sanchis Juan Gonzalo Martinez Mico Rafael Fernandez Montalvo

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Juan Gonzalo Martinez Mico, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.