

Tributos y presupuestos

Joaquín Álvarez Martínez
Ismael Jiménez Compaired

I. LEGISLACIÓN

Dentro del apartado correspondiente a las novedades normativas referentes a la Comunidad Autónoma de Aragón, las normas que afectan a la materia aquí examinada –y que, por ello, deben ser objeto de comentario en las páginas sucesivas– son las leyes siguientes: a) Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016; b) La Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón; c) La Orden de 22 de julio de 2015, por la que se modifica el anexo II del Reglamento regulador del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas de la Comunidad Autónoma de Aragón y d) La Orden de 3 de agosto de 2015, por la que se regula la transferencia de la información que deben proporcionar las entidades suministradoras de agua al Instituto Aragonés del Agua para la recaudación del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas.

1. LEY 1/2016, DE 28 DE ENERO, DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA EL EJERCICIO 2016 (BOA, 256, DE 3 DE FEBRERO)

La Ley de Presupuestos contiene, como es habitual, la regulación anual de las transferencias a entidades locales y de las actuaciones de política territorial. Más en concreto, el art. 34 se refiere a las normas de gestión del Fondo Local de Aragón –constituido por el conjunto de transferencias destinadas a las entidades lo-

cales de Aragón– y el art. 35 a los Programas de apoyo a la Administración Local y de Política Territorial.

Junto a lo anterior, y ya en sede de las Disposiciones adicionales, la Disposición adicional decimosexta procede a regular el régimen relativo a las transferencias corrientes a las entidades locales aragonesas para la gestión de los servicios sociales.

A las previsiones precedentes debe añadirse la Disposición adicional decimotercera, relativa al Fondo Municipal de Aragón, la cual prevé, para el año 2016, que el Gobierno de Aragón y las Corporaciones Provinciales puedan dotar un Fondo Municipal para completar la financiación de los municipios aragoneses y buscar el equilibrio territorial de Aragón.

Por su parte, la Disposición adicional decimonovena regula la gestión de los créditos consignados en la Sección 26, «A las Administraciones Comarcales», atribuyendo la competencia para dicha gestión al Consejero de Presidencia.

Finalmente, la Disposición adicional vigesimoprimera procede a recoger la tarifa del Impuesto sobre la contaminación de las aguas.

Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA, 256, de 3 de febrero)

La Ley ahora examinada procede a modificar, en su artículo 5, diversas previsiones de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, en lo relativo al Impuesto sobre la contaminación de las aguas.

En este sentido, y entre las más destacables, se recupera el régimen de bonificaciones en este impuesto del que venían disfrutando aquellas que no disponen de instalaciones de tratamiento en funcionamiento, diferenciándose la cuantía de la bonificación en función de su población. Más en concreto, se establece una bonificación del 75 % de la tarifa para las entidades de población de menos de 200 habitantes, y del 60 % para las que tengan una población igual o superior.

Junto a ello, se establece una disposición modificativa para adecuar la situación específica del municipio de Zaragoza. En este caso, se prevé que la bonificación sea del 60 % de la tarifa, si bien también con carácter transitorio durante el año 2016 será del 70 %, aplicándose este mismo régimen a aquellos otros municipios aragoneses que hayan costado su depuradora.

2. ORDEN DE 22 DE JULIO DE 2015, POR LA QUE SE MODIFICA EL ANEXO II DEL REGLAMENTO REGULADOR DEL IMPUESTO SOBRE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN (BOA, 180, DE 16 DE SEPTIEMBRE)

El art. 86.2 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, establece que, a efectos del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas, los

usos industriales que consuman un volumen total anual de agua inferior a los 1000 metros cúbicos tendrán la consideración de usos domésticos, si bien contempla excepciones a esta regla, siendo una de ellas la de que, en los términos establecidos reglamentariamente, exista obligación de presentar declaración del volumen de contaminación producido en la actividad. Esta previsión se desarrolla en el Reglamento Regulador de dicho impuesto, cuyo art. 37 establece la obligación de presentar declaración de carga contaminante para los sujetos pasivos que desarrollen determinadas actividades, que aparecen identificadas en el anexo II de dicho Reglamento. La inclusión de una actividad en el anexo II implica, pues, su consideración como uso industrial, incluso cuando el volumen de agua consumido sea inferior a 1000 metros cúbicos anuales, además de la obligación de presentar una declaración de carga contaminante.

La aplicación práctica de este sistema ha puesto de manifiesto dificultades de orden técnico y económico para que algunas de las actividades incluidas en el anexo II puedan presentar declaración de carga contaminante. Es el caso de actividades de la industria alimentaria, realizadas en pequeñas instalaciones, fundamentalmente de carácter artesanal o de tipo familiar, de volumen productivo muy limitado y, por ello, con consumo de agua y consiguiente producción de aguas residuales igualmente escasos, y que, en general, carecen de instalaciones adecuadas para la toma de muestras de agua residual, en las condiciones técnicas y de representatividad exigidas en el anexo I del Reglamento. Por otra parte, los costes del análisis de las aguas residuales hacen que, en estos casos, la confección de la declaración de carga contaminante suponga un desembolso frecuentemente superior al importe de las cuotas tributarias de uno o incluso varios ejercicios, lo que contradice el principio de limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales en que debe basarse la aplicación del sistema tributario, y también el principio de proporcionalidad, ya que los costes de las obligaciones formales para el obligado tributario son similares a los derivados de cumplir la obligación tributaria principal.

Estos problemas aconsejan que, cuando el consumo total anual de agua sea inferior a 1000 metros cúbicos, las actividades antes citadas se excluyan del anexo II, y, en consecuencia, estos supuestos tengan la consideración de uso doméstico, y queden exonerados de la obligación de presentar la declaración de carga contaminante. Sin embargo, esta obligación debe mantenerse para los usos de los mismos sectores de actividad cuando su consumo de agua anual sea igual o superior a los 1000 metros cúbicos, tal como establece el art. 37 del Reglamento regulador del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas.

El Reglamento prevé que pueda modificarse la relación de actividades económicas contenida en anexo II del mencionado Reglamento, por parte del Depar-

tamento competente en materia de medio ambiente, cuando sea conveniente por razones de desarrollo técnico, con motivo del surgimiento de nuevas necesidades, como sucede en este caso. Esta orden se aprueba con base en dicha habilitación.

En tanto en cuanto los entes locales sigan siendo «sustitutos» del contribuyente es una disposición de nuestro interés.

3. ORDEN DE 3 DE AGOSTO DE 2015, POR LA QUE SE REGULA LA TRANSFERENCIA DE LA INFORMACIÓN QUE DEBEN PROPORCIONAR LAS ENTIDADES SUMINISTRADORAS DE AGUA AL INSTITUTO ARAGONÉS DEL AGUA PARA LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS (BOA, 179, DE 15 DE SEPTIEMBRE)

El Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas ha venido siendo percibido directamente de los usuarios por las entidades suministradoras de agua, salvo en los casos de aprovechamientos de agua realizados directamente por los usuarios o en los que no existía un suministrador oficial, supuestos estos en los que ha venido correspondiendo al Instituto Aragonés del Agua la liquidación del impuesto.

Este esquema se ha visto modificado por el art. 89 y la Disposición adicional undécima de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, de modo que a partir del 1 de enero de 2016 será el Instituto Aragonés del Agua quien exija el pago del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas en todo caso, cualquiera que sea la procedencia de los caudales consumidos. No obstante, este nuevo sistema no hace desaparecer totalmente a las entidades suministradoras de agua de la aplicación de este impuesto, habida cuenta que en relación con los suministros que prestan dichas entidades son ellas quienes disponen de la información necesaria para la identificación de los sujetos pasivos del impuesto –los usuarios de agua– y para la cuantificación de la base imponible –el consumo de agua–, de modo que su colaboración sigue siendo imprescindible para la aplicación del impuesto.

Resulta por lo tanto necesario arbitrar los mecanismos jurídicos a través de los cuales vaya a articularse dicha colaboración. En este sentido, la disposición final primera de la Ley 14/2014, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, habilita al Consejero competente en materia de hacienda para que, mediante orden conjunta con el Consejero competente en materia de medio ambiente, regule la forma y plazos en que las entidades suministradoras de agua deban proporcionar al Instituto Aragonés del Agua los datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria referentes a los usuarios de agua y sus consumos, incluyendo los de instalaciones propias, que sean necesarios para la aplicación del Impuesto sobre la

Contaminación de las Aguas, información que deberá ser suministrada por medios telemáticos, salvo en los supuestos en que, por tratarse de hechos o actuaciones de carácter discontinuo, se prevea otro medio de transmisión.

De acuerdo con ello, se define en la presente Orden un fichero de intercambio que, con el contenido y plazos de envío que en ella se establecen, será el medio ordinario de transferencia de información desde las entidades suministradoras de agua.

II. JURISPRUDENCIA

En cuanto a sentencias relevantes de tribunales de jurisdicción nacional que afecten a las entidades locales aragonesas hemos de destacar la sentencia del Tribunal Supremo.

Por lo que respecta ya al ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, son destacables los siguientes pronunciamientos del TSJ de Aragón.

En el ámbito de la **imposición y ordenación de tributos y precios públicos**, las sentencias de 26 de marzo de 2015 (JUR 2015/147316) y 29 de abril de 2015 (JUR 2015/155460) anulan la ordenanza relativa a la tasa por recogida de basuras (Almudévar), por las insuficiencias de la memoria económico-financiera.

Respecto del **IBI**, la sentencia del TSJ de Aragón de 3 de junio de 2015 (JUR 2015/218477) confirma la sujeción de ciertos inmuebles titularidad de la Seguridad Social, por mucho que estén adscritos a otra administración pública (CCAA), habiéndose señalado que la adscripción no puede equipararse a otros negocios como el usufructo, que sí son determinantes de cambios en cuanto al sujeto pasivo. El que la normativa sectorial regule a quien corresponde asumir las obligaciones tributarias en caso de adscripción es una cuestión a resolver entre las administraciones y que no afecta al titular del tributo que la exigirá al sujeto pasivo *ex lege*.

En cuanto al **ICIO**, la sentencia de 3 de julio de 2015 (JUR 2015 242565) confirma la del juzgado de Huesca, que había dado la razón al sujeto pasivo en un conflicto con el ayuntamiento de Barbastro. En concreto, se dilucidaba la posible aplicación de la bonificación del 80% contemplada por la ordenanza, en función del interés social de la obra (colegio de educación infantil). La ordenanza de Barbastro se había limitado a reproducir el texto legal, sin concretar lo que entiende por obra de utilidad municipal y eso ha de concurrir en el contribuyente, siendo indiferente que exista sustituto (el contratista), como es de toda lógica. Siendo así, la decisión no es discrecional del ayuntamiento, siendo controlable luego por la justicia, como ha sucedido en este caso.

En cuanto al IIVTNU, la sentencia del TSJ de Aragón de 3 de junio de 2015 (JUR 2015/219405) estima el recurso planteado por el Ayuntamiento de Zaragoza, siendo el aspecto debatido la prescripción del derecho a liquidar por parte del ayuntamiento. El sujeto pasivo alegó que las liquidaciones habían prescrito. En concreto expuso que transmitió el 25 de julio de 2005 y el 8 de agosto de 2005 unos terrenos situados en suelo urbanizable no delimitado, equivalente a suelo rústico, y que no presentó liquidación del referido impuesto porque las fincas transmitidas no tenían asignado valor a efectos del IBI y porque, además, consideraba que estas transmisiones no estaban sujetas al pago de dicho impuesto. Expuso también que transcurridos seis años desde la transmisión el Ayuntamiento de Zaragoza le había notificado por primera vez unas cartas de pago por liquidación de plusvalías, sobre la base de unos valores catastrales que se fijaron sin darle audiencia. El TSJ entiende, no obstante, que hubo interrupción de ese plazo, señalando, asimismo, que la aprobación del plan parcial tuvo lugar el 28 de diciembre de 2004 y ello supuso que cuando se produjeron las enajenaciones se cumplió el hecho imponible previsto en la LHL, al tener como objeto las mismas parcelas de suelo urbanizable no delimitado que ya contaban con instrumento de desarrollo aprobado, aunque no contara todavía con eficacia y ello porque el legislador ha querido que la simple eficacia del plan suponga el nacimiento de una manifestación de riqueza que ha sido gravada por el tributo de autos. El motivo referido a la impugnación del valor catastral no puede emplearse tratándose de una cuestión de gestión tributaria.

En el ámbito de las **tasas**, la sentencia de 31 de julio de 2015 (JUR 2015/242882), otorga de nuevo la razón a una compañía eléctrica en relación a la tasa por utilización del dominio público local: En concreto, se trataba de una empresa explotadora de servicios de interés general, que tributa por el régimen especial (1,5% de sus ingresos), habiéndose concluido que no puedan serle exigidas a aquella, adicionalmente, otras tasas sometidas al régimen general (en función del beneficio determinado por la ocupación demanial).

Finalmente, y en el apartado de **otras materias**, la sentencia de 18 de junio de 2015 (JUR 2015/174727) estima la apelación deducida por algunos concejales del ayuntamiento de Calaceite, en relación con la realización de una auditoría a una sociedad privada municipal. La sentencia recurrida había declarado la inadmisión del recurso por falta de jurisdicción, al considerar que se trataba de un acuerdo municipal sometido a la jurisdicción mercantil. Para el TSJ si todo lo atinente al control financiero público, no está sometido –evidentemente– al ordenamiento privado, la decisión relativa a si un acuerdo de la Junta vulnera o no la normativa de Haciendas Locales debe ser adoptada obligadamente por la jurisdicción contenciosa administrativa, pues para determinar la conformidad a

derecho del mismo, es necesario aplicar las previsiones del derecho administrativo. Cuestión distinta es que sea o no posible ese doble control que constituye el fondo del recurso. Pero es evidente que si sólo es posible realizar un control financiero sometido a la LHL –como solicitan los actores–, esta decisión no la va a poder enjuiciar un juez mercantil.

III. OTROS DOCUMENTOS

Damos cuenta en este apartado de los **informes de fiscalización de órganos de control externo** que pueden interesar a las entidades locales aragonesas y que pueden consultarse con facilidad en los sitios web de los respectivos órganos. En lo que se refiere al **Tribunal de Cuentas del Reino** son los que se señalan a continuación y, que aunque no están referidos a Entidades aragonesas, sí son sectoriales y afectan a la totalidad de las Entidades Locales.

- Informe de Fiscalización núm. 1032, de las retribuciones y de la gestión de los sistemas de provisión y promoción de los puestos de la Intervención de las Entidades Locales.
- Informe de Fiscalización núm. 1045, del Sector público local, ejercicio 2012.
- Informe de Fiscalización núm. 1046, de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos con cargo al Fondo Estatal para el Empleo y Sostenibilidad Local, creado por Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre.
- Informe de Fiscalización 1050 de la efectividad de las medidas recogidas en el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, para el cumplimiento por las entidades locales de sus obligaciones comerciales.
- Informe de Fiscalización núm. 1074, sobre actuaciones del Tribunal de Cuentas para promover la rendición de cuentas en el ámbito local.

En cuanto a la **Cámara de Cuentas de Aragón**, reseñamos los siguientes Informes de Fiscalización:

- Informe de Fiscalización de las Cuentas Generales de las Entidades Locales Aragonesas de los años 2010, 2011 y 2012.
- Informe de Fiscalización de determinados aspectos económico financieros de la Diputación provincial de Teruel.
- Informe de Fiscalización de los Servicios Prestados en Materia de Mataderos y Mercados en Sector Público Local Aragonés del año 2012 y 2013
- Informe de Fiscalización del Sector Público Local Aragonés del año 2013.

IV. BIBLIOGRAFÍA

DE LA PEÑA AMORÓS, M. (dir.) (2015): *La financiación de las Entidades Locales en tiempos de crisis*, Tirant lo Blanch.

HERNÁNDEZ GUIJARRO, F. (2015): *Impugnación de las Ordenanzas Fiscales*, Francis Lefebvre.

PAGES I GALTÉS, J. (2015): *Manual de tasas y precios por servicios municipales*, La Ley Actualidad.

SÁNCHEZ GARCÍA, NICOLÁS (2015): *Tributos locales. Comentarios y casos prácticos*, 5ª ed., CEF.