

Roj: STS 4399/2011  
Id Cendoj: 28079130022011100734  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 2  
Nº de Recurso: 5101/2007  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN  
Ponente: OSCAR GONZALEZ GONZALEZ  
Tipo de Resolución: Sentencia

## **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintinueve de Junio de dos mil once.

En el recurso de casación nº 5101/2007, interpuesto por la Entidad SNIACE, S.A., representada por la Procuradora doña María Isabel García Campillo, y asistida de letrado, contra la sentencia nº 500/2007 dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en fecha 28 de junio de 2007, recaída en el recurso nº 297/2006 , sobre Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma 11/2006, de 26 de enero , por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon de Saneamiento de Cantabria; habiendo comparecido como parte recurrida el GOBIERNO DE CANTABRIA, dirigido y asistido del Letrado de sus Servicios Jurídicos.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En el proceso contencioso administrativo antes referido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria dictó sentencia desestimando el recurso interpuesto por la Entidad SNIACE, S.A., contra el *Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma 11/2006, de 26 de enero* , por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon de Saneamiento de Cantabria.

**SEGUNDO.-** Notificada esta sentencia a las partes, por la Entidad recurrente se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 3 de septiembre de 2007, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, la recurrente (SNIACE, S.A.) compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 22 de octubre de 2007, el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual expuso los siguientes motivos de casación:

1) Al amparo de lo preceptuado en el *nº 1, letra d) del art. 88 de la Ley Jurisdiccional* , por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate. Infracción de los *arts. 60.4 LJCA y 208.2, 209* y concordantes de la *Ley 1/2000, de 7 de enero, LEC, en relación con los arts. 9, 14 y 24, 31.2 y 120.3 CE* por indebida e incompleta apreciación y valoración de los medios de prueba obrantes en autos. Arbitrariedad y falta de motivación de la sentencia que se recurre.

2) Al amparo de lo preceptuado en el *nº 1, letra d) del art. 88 de la Ley Jurisdiccional* , por infracción del *art. 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* , y de los *arts. 24 y 25 del Estatuto de Autonomía de Cantabria* , en relación con los *arts. 47, 133, 148.1.º, 156 y 157 de la CE* . Falta de competencia CCAA para regular la imposición de tributos sobre dominio público hidráulico. Prohibición de doble imposición. Infracción de la jurisprudencia que se cita.

3) Al amparo de lo preceptuado en el *nº 1, letra d) del art. 88 de la Ley Jurisdiccional* , por infracción del principio de reserva de Ley, infracción de los *arts. 31 CE, 12, 8, 20, 49 a 57 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, GT, y art. 33 de la Sexta Directiva , de 17 de mayo de 1977* , del IVA.

Terminando por suplicar dicte sentencia con estimación del presente recurso por la que case y revoque la sentencia recurrida pronunciando otra más ajustada a Derecho de conformidad con los motivos que se articulan y con lo solicitado en el escrito de demanda en su pedimento principal y subsidiario en su caso.

**CUARTO.-** Por providencia de la Sala, de fecha 30 de noviembre de 2007, se acordó admitir a trámite el presente recurso de casación, ordenándose por otra de 23 de enero de 2008, entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA), a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al mismo, lo que hizo mediante escrito de fecha 12 de marzo de 2008, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó se dicte sentencia desestimando íntegramente el presente recurso, confirmando en todos sus extremos la sentencia recurrida, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

**QUINTO.-** Por providencia de fecha 30 de marzo de 2011, se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 22 de junio siguiente, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Oscar Gonzalez Gonzalez, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria dictó sentencia en virtud de la cual se desestimó el recurso interpuesto por la entidad SNIACE S.A. contra el *Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma 11/2006, de 26 de enero*, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Económico-Financiero del Canon de Saneamiento de Cantabria.

Contra esta sentencia se ha interpuesto la presente casación con base en los motivos que han quedado transcritos en los antecedentes.

**SEGUNDO.-** En su primer motivo de casación aduce la recurrente, con base en el *apartado c) del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional*, infracción de los *artículos 60.4 de la Ley Jurisdiccional y 208.2 y 209 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, por indebida e incompleta apreciación y valoración de los medios de prueba obrantes en autos, así como arbitrariedad y falta de motivación de la sentencia recurrida. Señala que a pesar de que el *artículo 6.5 de la Ley autonómica 2/2002*, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Navarra, vinculaba la entrada en vigor del canon a la existencia del preceptivo y previo Plan de saneamiento y depuración, la *Disposición Final Primera del Decreto* no establece esa vinculación, y la sentencia de instancia da por probada su existencia, pese a que en modo alguno ha resultado acreditado.

En la sentencia de instancia en relación con este extremo se señaló que:

*<<"El recurrente trata de enlazar esta ausencia de precisión de las obras o proyectos a financiar con el que consideraba necesario Plan de Saneamiento y Depuración regulado en el artículo 6 y concordantes de la Ley, que enlaza con el artículo 35 en cuanto aplicación gradual y con el artículo 28, y de ahí la ilegalidad que predica de la entrada en vigor conforme a la Disposición Final Primera, cuyo examen se extrae de la petición subsidiaria por su base argumental común. En ningún momento la Ley condiciona la existencia del canon a una previsión específica de obras y proyectos. Y que no se haya dictado el Plan regulado en dicho precepto no significa, como bien indica la Administración autonómica demandada, que no existiese un plan de saneamiento y depuración, concretamente para 1996-2005. Dado que el recurrente acude a la página de Internet de la Consejería de Medio Ambiente para concluir su falta de mención, baste echar un vistazo tanto a ésta página, como a la del Boletín de Cantabria y Parlamento de Cantabria, para concluir su existencia materia, siendo objeto de reformado al comienzo del segundo horizonte, 2001-2005. Plan de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales entre cuyas actuaciones previstas se encuentra la remodelación, ampliación y puesta en marcha de las Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales (EDAR) de diversas localidades, objeto de constante regulación. La propia Ley alude al Plan vigente en su artículo 28. No hay que olvidar que el artículo 24 de la Ley no sólo contempla como finalidad del canon la financiación de la construcción de obras e instalaciones. También se incluye la gestión, mantenimiento y explotación, encargándose del primero el Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria, igualmente financiado por la recaudación del canon (artículo 17 de la Ley 2/2002). Construcciones que, a su vez, no se financian exclusivamente con el canon, sino que se prevén otras fuentes distintas al efecto en el artículo 23 de la citada ley autonómica.*

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, sec. 2ª, de 10 de octubre de 2006, rec. 2321/2002,

respecto al canon de saneamiento gallego, tras afirmar el carácter finalista de este tributo, especifica que <<aunque la recaudación normalmente se destina, como hemos dicho, a financiar obras hidráulicas de competencia autonómica (aunque no son propiamente tributos afectos a una finalidad, sino recursos propios de los entes públicos o empresas públicas autonómicas que financian la inversión y gestionan el servicio), su naturaleza jurídica es más semejante a la propia de un impuesto que a la de una tasa>>.

De ahí la irrelevancia de que no se incluya una lista de obras o instalaciones concretas, no siendo necesario que se condicione a la existencia del específico Plan Especial regulado en la Ley, pues existía unas obras e instalaciones a mantener ya bajo la vigencia del Plan vigente a la entrada en vigor de la Ley que justifican, junto con los fines propiamente de gestión, su existencia".>>

El motivo debe rechazarse, pues, en primer lugar, la sentencia ha realizado una valoración de los elementos probatorios que estimó adecuados para llegar a la conclusión que obtiene, sin que esta valoración pueda ser corregida en casación salvo en supuestos de arbitrariedad o irracionalidad que aquí no concurren, en segundo término, la parte no ha pedido el recibimiento a prueba del recurso, con lo que su actividad probatoria dirigida a acreditar la inexistencia del referido Plan es nula, en tercer lugar, no se discute el razonamiento de la Sala de instancia de que la Ley no condiciona la entrada en vigor del canon a la existencia del Plan, por lo que siempre quedaría en pie esta conclusión aunque se estimara que el Plan no existe, y, en último término, tampoco se contradice la afirmación de la sentencia de que no era necesario de que se condicione el canon a la existencia del Plan al haber unas obras e instalaciones a mantener ya bajo la vigencia del Plan anterior a la entrada en vigor de la ley que justificarán, con los fines propiamente de gestión, su establecimiento.

**TERCERO.-** En su segundo motivo de casación aduce, en primer término, infracción del *artículo 6 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*, en cuanto no se respeta la prohibición de doble imposición ya que se debió contemplar la existencia y compatibilidad con otros tributos que gravan el dominio público hidráulico

Para resolver esta cuestión es preciso partir del *artículo 6.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*, conforme al cual "Las Comunidades Autónomas podrán establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes", añadiendo su apartado 2, "Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado".

La constitucionalidad del precepto habrá que examinarla más que desde la perspectiva de su incidencia sobre el dominio hidráulico, desde la perspectiva de la doble imposición, y ello porque, desde el primer aspecto no puede negarse a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer medidas de protección del medio ambiente, aunque ésta incida sobre dominio público estatal, ya que el *artículo 149.1.23ª* de la Constitución, que si bien atribuye al Estado competencia exclusiva en "Legislación básica sobre protección del medio ambiente", ello lo es "sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección", que en relación con esta materia, está expresamente asumida por el *Estatuto de Autonomía de Cantabria en su artículo 25.1 .h)*, asunción a la que se refiere el Texto Refundido de la *Ley de Aguas, cuyo art. 113.7*, señala que "El canon de control de vertidos será independiente de los cánones o tasas que puedan establecer las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales para financiar las obras de saneamiento y depuración".

Pues bien, en relación con la doble imposición, que es la que prohíbe el *artículo 6.2 de la LOFCA*, es necesario analizar el ámbito del hecho imponible previsto en la Ley autonómica y determinar si incide en el ámbito del establecido en la Ley de Aguas.

La protección del medio ambiente frente a los vertidos se realiza por esta última mediante dos tipos de medidas: 1) la consideración de los vertidos ilegales como una infracción administrativa prevista en el *artículo 116 f) de la Ley*, y 2) el sometimiento del **vertido** a una autorización administrativa (*art. 100* y siguientes), que devenga un canon conforme al *artículo 113 de la misma*, que se encuentra recogido en el *Título VI* dedicado según su epígrafe, al "Régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico", y que puede determinar también la constitución de una fianza, conforme se establece en el *artículo 270 del Reglamento*, aprobado por *Real Decreto 849/1986, de 11 de abril*.

Se trata esta última, por tanto, de una tasa cuyo hecho imponible está determinado por el uso especial del dominio hidráulico, lo que difiere sustancialmente del canon previsto en la Ley Cantabra, en la que se regula un impuesto en el que el hecho imponible es el propio **vertido**, dando al impuesto una naturaleza parafiscal, pues junto a su finalidad recaudatoria va dirigido, como señala el *art. 23* a "Los gastos de mantenimiento de las instalaciones de saneamiento y depuración a que se refiere esta Ley, así como, en

su caso, la construcción de dichas instalaciones". En particular, la exacción del canon habrá de responder al principio de <<quien contamina paga>>, que inspira la legislación comparada dentro del Estado y fuera del mismo.

Es evidente, por ello, la distinta naturaleza que se atribuye al canon del *artículo 113 de la Ley de Aguas*, cuyo hecho imponible es el uso del dominio público hidráulico, mientras que el que aquí se examina lo constituye el hecho mismo del **vertido**, canon que además responde a la autorización concedida por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, por el que se aprueba el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, para el establecimiento de un canon específico que preferentemente cubra los costes de establecimiento y explotación de las plantas que se construyan en desarrollo del Plan, así como para la aprobación de un Plan regional de saneamiento, concorde con los criterios establecidos en las Directivas comunitarias, hasta el punto que se condiciona la aplicación de las ayudas estatales derivadas del Plan, al establecimiento del canon por parte de las Comunidades Autónomas, muchas de las cuales ya lo tienen instaurado con características similares al regulado en la Ley y Decreto gallego.

El motivo, por tanto, debe desestimarse al no apreciarse infracción del *artículo 6.2 de la LOFCA*, ya que, aunque ambos tributos estén relacionados con la materia de vertidos, el hecho imponible es diferente, el uso del dominio público en el canon de vertidos, y el **vertido** en sí mismo considerado en el canon de saneamiento. Como ha dicho el Tribunal Constitucional -sentencia 289/2000 - "el alcance de materia imponible, es más amplio que el de hecho imponible al que se refiere el *apartado 2 del art. 6 LOFCA*". Este *art. 6.2*, como el propio Tribunal señala "no tiene por objeto impedir a las CCAA que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado ( STC 186/1993 ), sino lo que el *art. 6.2* prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos imponibles estrictamente ( STC 37/1987 ). Es decir, la prohibición de doble imposición en él contenida atiende al presupuesto adoptado como hecho imponible y no a la realidad o materia imponible que le sirve de base".

Estas conclusiones han sido ya recogidas para casos similares correspondiente al canon de otras comunidades autónomas en sentencias de 24 de marzo de 2010 y 20 de octubre de 2010, que declaran la compatibilidad del canon estatal con el autonómico, tanto en relación con el dominio público hidráulico como el dominio público marítimo.

A continuación señala la recurrente que al menos debió preverse la compensación señalada en el *artículo 113.8 de la ley de Aguas*, conforme al cual "Cuando un sujeto pasivo del canon de control de **vertido** este obligado a satisfacer algún otro tributo vinculado a la protección, mejora y control del medio receptor establecidos por las comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, el importe correspondiente a este tributo se podrá deducir o reducir del importe a satisfacer en concepto de canon de control de vertidos".

Esta alegación también debe rechazarse, puesto que tal cual se deduce de la redacción del precepto es el Estado y no la Comunidad Autónoma la que debe regular la deducción o reducción, no pudiendo, por tanto, imputarse al Decreto recurrido omisión en tal sentido. Por otra parte la sentencia recurrida razona adecuadamente sobre la compatibilidad señalando que:

*<<"Pues bien. En este caso esta doble imposición material quedaría descartada a nivel propiamente legal a través de la técnica de la deducción, pues el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas establece en su artículo 113.7 que <<El canon de control de vertidos será independiente de los cánones o tasas que puedan establecer las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales para financiar las obras de saneamiento y depuración>>, habiéndose añadido un apartado 8º conforme al cual <<Cuando un sujeto pasivo del canon de control de vertidos esté obligado a satisfacer algún otro tributo vinculado a la protección, mejora y control del medio receptor establecido por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, el importe correspondiente a este tributo se podrá deducir o reducir del importe a satisfacer en concepto de canon de control de vertidos. Con el objeto de arbitrar los mecanismos necesarios para conseguir la efectiva correspondencia entre los servicios recibidos y los importes a abonar por el sujeto pasivo de los citados tributos, el Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones autonómicas implicadas suscribirán los oportunos convenios de colaboración>> (apartado añadido por la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional).*

A su vez, el *artículo 34 de la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Cantabria*, dispone que <<1. El canon es incompatible con la exacción de tasas, contribuciones especiales o ingresos tributarios de cualquier clase destinados a financiar inversiones o gastos en la construcción, mantenimiento, gestión o explotación de las

obras e instalaciones comprendidas en el ámbito de esta Ley.

2. El canon es compatible con las tasas, contribuciones especiales, precios públicos o ingresos tributarios de cualquier clase destinados a financiar inversiones o gastos en materia de saneamiento o depuración no comprendidos en el ámbito de esta Ley y en particular, con las tasas de alcantarillado municipales>>, mientras que el artículo 35.6 prevé cómo <<La aplicación efectiva del canon determinará que cese la exigencia de cualquier figura tributaria que resulte incompatible con el canon>>.

En congruencia con lo anterior, la Disposición Adicional Primera del Decreto 11/2006, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon de Saneamiento de Cantabria establece que <<La entrada en vigor del presente Decreto comporta la fecha de inicio de la aplicación efectiva del canon de saneamiento, así como el cese de la exigencia de las figuras tributarias que resulten incompatibles, en los términos del artículo 34 de la Ley de Cantabria 2/2002. 2. En la misma fecha dejará de exigirse el canon de **vertido** previsto en el artículo 85 de la Ley 22/1988, de Costas, salvo en los supuestos previstos en la disposición transitoria tercera de la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Cantabria">>.

**CUARTO.-** En el siguiente motivo, se refiere la recurrente a tres infracciones concretas, en que dice, incurre el Decreto recurrido.

I. Se refiere, en primer lugar, al artículo 4 del Decreto 11/2006, del que señala que de su literalidad se podría inferir que cualquier consumo de agua daría lugar al devengo del tributo, lo cual no se cohonesta con el hecho imponible, que se refiere a "verter", y que determinaría una clara invasión de las competencias de la Confederación Hidrográfica del Norte.

El motivo debe rechazarse porque el consumo podrá considerarse como un medio presuntivo de determinar el **vertido**, pero el hecho imponible real está constituido por éste, como lo demuestra el que se establezca un coeficiente corrector del volumen para casos de incorporación del agua al producto fabricado, como es el caso del artículo 22 del Decreto para los usuarios industriales, coeficiente que indica la relación entre el volumen de agua vertida y el volumen de agua consumido, con lo que resulta claro que el canon ni grava el consumo de agua, ni coincide con el IVA, ni sobre el volumen de ventas, respetando la previsión contenida en el artículo 33 de la Sexta Directiva.

II. En segundo lugar, alega que el artículo 20 del Decreto infringe lo dispuesto en los artículos 49 a 57 de la Ley General Tributaria, que prohíben de forma genérica el método de estimación indirecta.

El motivo debe desestimarse, pues el Decreto establece en su artículo 7 la estimación directa bien sea a través de la medición de la carga contaminante, o de la medición directa de la lectura del contador, y el artículo 20, únicamente establece la forma de llevarla a cabo, señalándose en el artículo 27.6 de la Ley el régimen de estimación indirecta solo en los casos excepcionales que se prevén en la misma.

III. En relación con el coeficiente de regulación, señala que el artículo 24. produce confusión porque dice "se podrá aumentar hasta el 0,3" cuando en realidad se esta reduciendo, y debiera decir "puede alcanzar hasta el 0,3".

Se trata de una mera cuestión de interpretación de la norma de tal modo que no implica su nulidad, y será solo en el caso de que su aplicación singular comporte la inadecuada efectividad del coeficiente, cuando el perjudicado pueda impugnar su incorrecta determinación.

**QUINTO.-** La aplicación de la doctrina expuesta comporta la desestimación del Recurso de Casación que decidimos, con expresa imposición de costas al recurrente, si bien, en uso de la facultad que otorga el art. 139.3 de la Ley Jurisdiccional, se limita su importe a 6.000 euros.

En atención a todo lo expuesto, en nombre de Su Majestad EL REY,

## FALLAMOS

Que declaramos no haber lugar y, por lo tanto, DESESTIMAMOS el presente recurso de casación nº 5101/2007, interpuesto por la Entidad SNIACE, S.A., contra la sentencia nº 500/2007 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en fecha 28 de junio de 2007, recaída en el recurso nº 297/2006, con imposición de costas a la parte recurrente con el límite cuantitativo expresado en el último de los Fundamentos Jurídicos.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Montalvo Manuel Vicente Garzon Herrero Manuel Martin Timon Joaquin Huelin Martinez de Velasco Oscar Gonzalez Gonzalez **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Oscar Gonzalez Gonzalez, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.