

Roj: STS 1069/2012
Id Cendoj: 28079130022012100201
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 2
Nº de Recurso: 3947/2008
Nº de Resolución:
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: RAMON TRILLO TORRES
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diez de Febrero de dos mil doce.

Visto por la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el presente recurso de casación núm. 3947/2008, interpuesto por el Ayuntamiento de Lleida, representado por la Letrada de sus Servicios jurídicos doña Bruna Castelló Miarnau, contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de fecha 16 de junio de 2008, dictada en el recurso de dicho orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el núm. 30/05, a instancia del Ayuntamiento de Lleida, contra la resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro de 5 de diciembre de 2003, por la que se modificó la autorización de vertido de 13 de septiembre de 1995, al incorporar la condición referente al canon de control de vertido y la resolución del mismo órgano de 18 de octubre de 2004, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la anterior.

Ha sido parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso-administrativo nº 30/05 seguido en la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, con fecha 16 de junio de 2008, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "*FALLO: PRIMERO.- Desestimamos el recurso contencioso-administrativo número 30 del año 2.005, interpuesto por AYUNTAMIENTO DE LLEIDA, contra las resoluciones citadas en el encabezamiento de la presente resolución. SEGUNDO.- No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a costas.*"

SEGUNDO.- La representación procesal del Ayuntamiento de Lleida, presentó con fecha 7 de julio de 2008 escrito de preparación del recurso de casación.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo -Sección Segunda- del Tribunal Superior de Justicia de Aragón acordó por Providencia de fecha 11 de julio de 2008 tener por preparado el recurso de casación, remitir los autos jurisdiccionales de instancia y el expediente administrativo a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y emplazar a las partes interesadas ante dicha Sala Tercera.

TERCERO.- La parte recurrente, presentó con fecha 11 de diciembre de 2008 escrito de formalización e interposición del recurso de casación, en el que solicitó dicte sentencia dando lugar al recurso, casando y anulando la resolución recurrida con los pronunciamientos que correspondan conforme a Derecho.

CUARTO.- La ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y defendida por el Abogado del Estado, compareció y se personó como parte recurrida.

QUINTO.- La Sala Tercera -Sección Primera- acordó, por Providencia de fecha 30 de marzo de 2009, admitir a trámite el presente recurso de casación y remitir las actuaciones a la Sección Segunda de conformidad con las Normas de reparto de los asuntos entre las Secciones.

SEXTO.- Dado traslado del escrito de formalización e interposición del recurso de casación, al Abogado del Estado, en representación de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, parte recurrida, presentó en fecha 30 de junio de 2009 escrito de oposición al recurso, formulando los argumentos de contrario que

consideró convenientes a su derecho, suplicando a la Sala dicte sentencia por la que se inadmita el recurso o, en su defecto, declare no haber lugar a los mismos y se impongan las costas a los recurrentes.

SÉPTIMO.- Terminada la sustanciación del recurso, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el día 8 de febrero de 2012, fecha en la que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Ramon Trillo Torres,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone por el Ayuntamiento de Lleida recurso de casación contra una sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 16 de junio de 2008, desestimatoria del recurso interpuesto por aquella entidad contra resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro de 5 de diciembre de 2003, por la que se modificó la autorización de vertido de 13 de septiembre de 1995, al incorporar la condición referente al canon de control de vertido, así como la resolución del mismo órgano de 18 de octubre de 2004, que había desestimado el recurso de reposición formulado contra aquella.

La sentencia recurrida tiene, en lo que aquí interesa, la siguiente fundamentación jurídica:

"SEGUNDO.- Tras transcribir el contenido del artículo 113 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y recordar que el canon de control de vertidos es una tasa, señala la parte recurrente como fundamento de su pretensión que únicamente puede exigirse el pago de una tasa en el caso de que se preste el servicio o se realice la actividad que la norma de creación ha considerado como vinculado a la exigencia de la tasa, poniendo de manifiesto que conforme al artículo 148.1.9 y 10 de la Constitución, 9.13 y 19 del Estatuto de Autonomía, Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre y Real Decreto 1950/1980, de 31 de julio y Reales Decretos 2576/1983, 2496/1983 y 2231/1998, la Generalitat de Cataluña tiene competencia exclusiva en el desarrollo legislativo y gestión del medio ambiente, aguas y obras hidráulicas, siendo la Agencia Catalana del Agua la encargada de llevar a cabo el control medioambiental de la cuenca del Ebro en Cataluña, de forma que la CHE no puede establecer una tasa para el control de los vertidos al dominio público hidráulico destinado al estudio, control, prevención y mejora del medio receptor en la cuenca hidrográfica del Ebro, en su zona catalana, ya que no es la administración actuante en esta materia, abonando la Administración actora el Canon del Agua definido en el artículo 37 de la Ley 6/1999 de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua, sin que pueda exigirse el canon de control de vertidos sin que se produzca una doble imposición. Asimismo señala que el cálculo del canon se efectúa en base a lo que dispone el Reglamento de Dominio Público Hidráulico de forma que se deja a una norma reglamentaria la fijación de elementos esenciales en la cuantificación del tributo con vulneración del artículo 133.1 CE y 10 LGT.

TERCERO.- Circunscrita en los anteriores términos la controversia lo primero que debe afirmarse es la competencia del Estado y, en concreto, de la Confederación Hidrográfica del Ebro que la parte recurrente discute en el ámbito territorial al que pertenece la administración actora al negar que la CHE pueda establecer una tasa para el control de los vertidos al dominio público hidráulico destinado al estudio, control, prevención y mejora del medio receptor en la cuenca hidrográfica del Ebro, en su zona catalana, por no ser la misma administración competente.

Así es cierto que el artículo 148.1 dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias entre otras materias en "9ª La gestión en materia de protección del medio ambiente" y "10ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales", y que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su redacción a la sazón vigente, disponía en su artículo 9.16 que la misma asumía la competencia en materia de "aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de Cataluña; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas", pero no puede desconocerse que el artículo 149, establece la competencia exclusiva del Estado sobre "22ª La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial".

Sobre este marco la Ley ha adoptado como criterio básico el de unidad de cuenta hidrográfica, de forma que si la misma excede el ámbito territorial de una Comunidad, su administración corresponderá al organismo de cuenca y por ello, en la regulación del canon de control de vertidos, en el artículo 113 del texto refundido

de la Ley de Aguas , se prevé en el apartado 5 que "en el supuesto de cuencas intercomunitarias este canon será recaudado por el Organismo de cuenca o bien por la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél. En este segundo caso la Agencia Estatal de la Administración Tributaria recibirá del Organismo de cuenca los datos y censos pertinentes que faciliten su gestión, e informará periódicamente a éste en la forma que se determine por vía reglamentaria. El canon recaudado será puesto a disposición del Organismo de cuenca correspondiente", añadiéndose por la Ley 11/2005, de 22 de junio, un nuevo párrafo - no aplicable al tiempo de dictarse la resolución recurrida- en el que se prevé que "en virtud de convenio las Comunidades Autónomas podrán recaudar el canon en su ámbito territorial. En este supuesto, la Comunidad Autónoma pondrá a disposición del Organismo de cuenca la cuantía que se estipule en el convenio, en atención a las funciones que en virtud del mismo se encomienden a la Comunidad Autónoma". Disponiendo, por último la Disposición transitoria octava del Real Decreto Legislativo 1/2001, en su apartado 2 que "lo previsto en el apartado 5 del artículo 113, de la presente Ley , para la gestión y recaudación del canon de control de vertidos en las cuencas intercomunitarias será de aplicación a las cuencas intracomunitarias sin traspaso de competencias".

CUARTO.- Afirma igualmente el Ayuntamiento recurrente que no puede exigirse el canon de control de vertidos sin que se produzca una doble imposición, por cuanto ya viene abonando el Canon del Agua definido en el artículo 37 de la Ley 6/1999 de 12 de julio , de ordenación, gestión y tributación del agua. Tampoco cabe, sin embargo, acoger este segundo motivo de impugnación si tenemos en cuenta que, conforme dispone el artículo 113, el canon de control de vertidos grava "los vertidos al dominio público hidráulico", siendo una tasa "destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica", cuyo sujeto pasivo está constituido por "quienes lleven a cabo el vertido", mientras que, conforme a la Ley catalana 6/1999, de 12 de julio, de Ordenación, gestión y tributación del agua y Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, que la deroga, el Canon del Agua como ingreso específico del régimen económico-financiero de la Agencia Catalana del Agua, es un impuesto de naturaleza ecológica sobre el uso del agua o la carga contaminante vertida, cuyo hecho imponible está constituido por el uso real o potencial del agua y la contaminación que su vertido puede producir, incluyendo los usos de tipo indirecto provenientes de aguas pluviales o escorrentías, asociados o no a un proceso productivo.

Por otra parte no puede ignorarse que la concurrencia de ambas figuras impositivas se encuentra prevista en la norma, si tenemos en cuenta, por un lado, que el apartado 7 del Real Decreto Legislativo 1/2001 dispone 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" y, por otro, que en los artículos 37.2 de la Ley 6/1999 y 62.2 del Decreto Legislativo 3/2003 , disponen que

"en el supuesto de cuencas intercomunitarias, cuando el sujeto pasivo del canon del agua esté obligado a satisfacer algún otro tributo vinculado a los vertidos, el importe correspondiente a este último tributo puede reducirse o deducirse del importe a satisfacer por el concepto de canon del agua", previendo el apartado 8 del Real Decreto Legislativo 1/2001, tras la reforma introducida por la Ley 11/2005, de 22 de junio, que "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", suscribiéndose al efecto entre el Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones autonómicas implicadas los oportunos convenios de colaboración".

SEGUNDO.- El recurso de casación se funda en dos motivos, ámbos acogidos a la letra d) del artículo 88.1 de la LJC e íntima y sustancialmente relacionados, en cuanto que en el primero se denuncia la infracción de las normas que regulan la carga de la prueba (artículos 17 de la LEC y 1214 del Código Civil) y en el segundo se transmuta esta misma infracción en la del principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad tutelados por el artículo 9.3 de la Constitución y el 24.1 de la misma, al garantizar éste la tutela judicial efectiva porque, según la parte, la sentencia de instancia la obliga a los efectos negativos de la falta de una prueba que era carga de la Administración.

El primer motivo no puede prosperar, lo que arrastra indefectiblemente a la desestimación del segundo.

La entidad recurrente plantea como cuestión de prueba lo que en realidad se ventiló en la instancia como un debate estrictamente jurídico en torno al hecho no discutido de que el Ayuntamiento fue autorizado a verter al río las aguas residuales, siendo a partir de este incontestado dato fáctico que se litigó sobre que Administración era competente para prestar el servicio constitutivo del hecho imponible justificador del canon, alcanzando a afirmar que en todo caso no podría exigirsele puesto que si así se hiciera se le gravaría con

una doble imposición, por cuanto ya venía abonando el canon de agua definido en el artículo 37 de la Ley Catalana 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua.

Sobre esta base, debemos considerar el pronunciamiento que acerca de cuestión análoga hicimos en nuestra sentencia de 20 de octubre de 2010, relativa a la distinción entre el canon de control de vertidos y el de saneamiento introducido por el artículo 5.6 de la Ley 6/2001 de las Cortes de Aragón. Decíamos en la sentencia citada que

"La cuestión que ha de resolverse es la relativa a la constitucionalidad del artículo 51.1 de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de las Cortes de Aragón, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, pues el Reglamento que es ahora impugnado tiene su base en dicho precepto, del cual es ejecución y desarrollo. Señala dicho artículo que "El hecho imponible del canon de saneamiento es la producción de aguas residuales que se manifiestan a través del consumo de agua de cualquier procedencia o del propio vertido de las mismas".

*Entiende la recurrente que dicha Ley es inconstitucional porque el hecho imponible del canon de saneamiento incluye los vertidos, ya gravados por un Tributo estatal, cual es el Canon de Control de Vertidos, previsto en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, cuyo artículo 113 establece que "Los vertidos al dominio público hidráulico estarán gravados con una tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del **medio** receptor de cada cuenca hidrográfica, que se denominará canon de control de vertidos". Para el recurrente la inconstitucionalidad de la norma legal aragonesa comporta la ilegalidad del artículo 8.1 del Decreto autonómico 266/2001, de 6 de noviembre, que regula el Canon de Saneamiento, en cuanto, en su último inciso, extiende el referido canon al vertido de las aguas residuales.*

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 imponderables 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 Aragón en su artículo 35. Uno y 37.3, como acertadamente se indica en la sentencia recurrida, 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 Aragonesa 6/2001, 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. 30 a la "Explotación y, en su caso, la construcción de las obras de saneamiento y depuración de competencia de la Comunidad Autónoma". 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".

Vemos, pues, que aplicando esta doctrina al caso que enjuiciamos, en los términos que se desarrolla en el fundamento de derecho cuarto de la sentencia recurrida, se hace explicable la contundente afirmación que la misma realiza en el fundamento de derecho sexto: "no justificándose tampoco la inexistencia del hecho imponible en el caso enjuiciado".

En efecto, aceptado que son hechos imponibles diferentes los determinantes del canon estatal y del autonómico y no discutidos ni la existencia del vertido ni su sumisión a la autorización de la Confederación Hidrográfica, en cuanto que constituye un uso especial del dominio hidráulico, el problema no es -como pretende la parte- de carga de la prueba, sino de calificación jurídica, que con acierto ha sido solventada por la Sala de instancia.

TERCERO.- Al no aceptarse los motivos alegados, el recurso ha de ser desestimado. Pero además, la desestimación debe llevar aparejada la condena en costas, si bien que la Sala, haciendo uso de la facultad prevista en el artículo 139.3 de la Ley de la Jurisdicción , limita los honorarios del Abogado del Estado a la cifra máxima de seis mil euros .

Por lo expuesto, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el presente recurso de casación número 3947/2008 interpuesto por el Ayuntamiento de Lleida contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de fecha 16 de junio de 2008, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 30/2005 , deducido respecto de la resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro de 5 de diciembre de 2003, por la que se modificó la autorización de vertido de 13 de septiembre de 1995 al incorporar la condición referente al canon de control de vertido y la resolución del mismo órgano de 18 de octubre de 2004 desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la anterior, con imposición de costas a la parte recurrente, con la limitación indicada en el último de los Fundamentos de Derecho.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Rafael Fernandez Montalvo Juan Gonzalo Martinez Mico Emilio Frias Ponce Angel Aguillo Aviles Jose Antonio Montero Fernandez Ramon Trillo Torres **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Ramon Trillo Torres, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.