

Algunhas notas sobre o réxime xurídico de taxas e tarifas polo servizo de abastecemento domiciliario de auga*

Algunas notas sobre el régimen jurídico de tasas y tarifas por el servicio de abastecimiento domiciliario de agua

Some notes on the legal regime of rates and fees for the domestic water supply service

MÓNICA SIOTA ÁLVAREZ

Profesora contratada doutora de Dereito Financeiro e Tributario
Universidade de Vigo (Galicia, España)
msiota@uvigo.es

Recibido: 20/05/2017 | Aceptado: 30/05/2017

Resumo: As entidades locais poden custear o servizo público de abastecemento domiciliario de auga mediante o establecemento dunha taxa ou dunha tarifa. A elección dun ou outro sistema de financiamento determinará diferenzas significativas no réxime xurídico da contraprestación que pague o usuario do servizo, salvo polo que se refire a dous importantes aspectos: o seu sometemento ao principio de reserva de lei e a súa suxeición ao IVE.

Palabras clave: taxa, tarifa, prestación patrimonial de carácter público, abastecemento domiciliario de auga.

Resumen: Las entidades locales pueden costear el servicio público de abastecimiento domiciliario de agua mediante el establecimiento de una tasa o de una tarifa. La elección de uno u otro sistema de financiación determinará diferencias significativas en el régimen jurídico de la contraprestación que pague el usuario del servicio, salvo por lo que se refiere a dos importantes aspectos: su sometimiento al principio de reserva de ley y su sujeción al IVA.

Palabras clave: tasa, tarifa, prestación patrimonial de carácter público, abastecimiento domiciliario de agua.

Abstract: Local authorities are able to finance the public service of house water supply by establishing either a rate or a fee. The selection of one or the other financing system will imply significant differences in the legal regime of the consideration to be paid by the service user, with the exception of two important issues: its subjection to the principle of legal reserve and to the VAT.

Key words: rate, fee, property contribution for public purposes, house water supply.

* Este estudo enmárcase no Proxecto de investigación INOU16-09 relativo á “Natureza e efectos xurídicos da contraprestación económica satisfeita pola subministración municipal de auga”, que foi financiado pola Universidade de Vigo e do que a autora foi a investigadora principal.



Sumario: 1 Consideracións previas. O eterno debate sobre a natureza xurídica da contraprestación polo servizo de abastecemento domiciliario de auga. 2 Aspectos comúns no seu réxime xurídico. 2.1 Someteemento ao principio de reserva de lei. 2.2 Suxeición ao IVE. 3 Aspectos diverxentes no seu réxime xurídico. 3.1 Cuantificación da contraprestación. 3.2 Suxeitos obrigados ao pagamento. 3.3 Recadación e vía executiva para o cobramento. 3.4 Suspensión da subministración en caso de non pagamento. 4 Bibliografía.

1 CONSIDERACIÓNS PREVIAS. O ETERNO DEBATE SOBRE A NATUREZA XURÍDICA DA CONTRAPRESTACIÓN POLO SERVIZO DE ABASTECIMENTO DOMICILIARIO DE AUGA

Quizais un dos debates doutrinais¹ e xurisprudenciais que fixo correr máis ríos de tinta nos últimos anos, tanto no dereito administrativo como no tributario, é o da natureza xurídica da contraprestación do servizo público de abastecemento domiciliario de auga² que, directa ou indirectamente, prestan os entes locais³. Trátase, ademais, dun debate que cada certo tempo se reaviva⁴, e ao que a doutrina administrativa tamén tratou de dar resposta⁵.

A polémica veu en parte motivada pola disparidade de criterios que utilizan os distintos operadores xurídicos para delimitar as taxas doutros tipos de ingresos públicos –en particular dos prezos públicos⁶–, pero tamén por unha abundante e cambiante xurisprudencia dos tribunais ordinarios, en atención á lexislación aplicable en cada momento e á xurisprudencia do Tribunal Constitucional⁷, e, en última instancia, por certa confusión terminolóxica nas normas que tradicionalmente regularon esta materia: a lexislación de réxime local, a normativa tributaria e as leis e decretos de ordenación económica, nas cales se contiñan sistematicamente medidas relativas á política de prezos que incidían esencialmente sobre o réxime das tarifas dos servizos públicos⁸.

A discusión doutrinal e xurisprudencial⁹ basculou, con carácter xeral¹⁰, entre considerar que as cantidades que satisfán os usuarios pola prestación do servizo público de abastecemento de auga son taxas ou tarifas (prezos privados intervidos ou autorizados pola Administración), disxuntiva que á súa vez atopou reflexo nas ordenanzas fiscais da maioría de concellos españois. Así, e aínda que as entidades locais do noso país viñan dispoñendo tradicionalmente de varias alternativas para financiar os seus servizos e actividades públicas e protexer o interese xeral (prezos privados, tarifas, prezos públicos e taxas¹¹), no caso da contraprestación satisfeita pola prestación do servizo público de abastecemento domiciliario de auga, os concellos decantáronse, fundamentalmente, por estas dúas opcións¹²: ou regulalas como taxas¹³ ou considerar que son tarifas. No fondo desta controversia subxace, polo tanto, a distinción entre a potestade tarifaria e a potestade tributaria como forma de contraprestación dos servizos públicos¹⁴.

En calquera caso, a discusión e a determinación da verdadeira natureza xurídica da mencionada contraprestación non é unha cuestión banal, xa que condiciona claramente o seu réxime xurídico¹⁵. Neste sentido, non podemos obviar que mentres a taxa é un tributo, e polo tanto un ingreso público de dereito público da Administración, a tarifa constitúe un ingreso privado de quen presta un servizo público en réxime de dereito privado¹⁶, con todas as consecuencias que diso derivan¹⁷. Non obstante, cremos que tamén é posible identificar algún punto de encontro no réxime xurídico desta contraprestación, con independencia de que a súa natureza xurídica sexa a de taxa ou a de tarifa, en particular se temos en conta a coactividade que presenta o servizo público de abastecemento domiciliario de auga.

Nas páxinas seguintes, polo tanto, trataremos de sinalar certos aspectos ou elementos comúns do marco regulador do pagamento do dito servizo público con independencia de que se configure xuridicamente como unha taxa ou como unha tarifa, analizando a continuación só

algunhas das principais diverxencias que se apreciarían no réxime xurídico desa contraprestación en función da fórmula de financiamento escollido.

Como acabamos de indicar, e mesmo sendo unha cuestión capital para concretar o seu réxime xurídico, non examinaremos en profundidade a natureza xurídica da mencionada contraprestación por exceder os obxectivos propostos neste traballo. Non obstante, e como punto de partida da nosa análise, debemos indicar que nos posicionamos con boa parte da doutrina¹⁸, ao considerar que a supresión do segundo parágrafo da letra a) do artigo 2.2 da LXT, levada a cabo pola disposición adicional 58 da Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sustentable, permite que se poidan exixir tarifas ou taxas pola prestación de servizos públicos¹⁹ –tese que, ademais, xa atopou reflexo nalgúns pronunciamentos xudiciais²⁰, e que polo tanto se poidan cobrar tarifas ou taxas pola prestación do servizo de abastecemento domiciliario de auga.

Apartámonos, deste xeito, dos que sosteñen que a titularidade do servizo condiciona necesariamente a natureza xurídica da prestación que aboa o usuario²¹. De acordo cos defensores desta tese, dificilmente poderían establecerse tarifas pola prestación de servizos públicos, xa que un servizo público, mesmo sendo prestado por un ente privado, seguiría sendo de titularidade pública e, polo tanto, só podería financiarse a través dunha taxa –ou, en todo caso, dun prezo público.

Séguese discutindo, de todos os xeitos, sobre o criterio ou criterios que permiten atribuír a natureza xurídica de taxa ou de tarifa ao pagamento que realiza o usuario pola prestación do servizo de abastecemento domiciliario de auga. Así, algúns apostan por ter en conta, fundamentalmente, o réxime de dereito público ou privado que preside a relación entre o usuario e o prestador do servizo público²², e, en menor medida, por apreciar a natureza pública ou privada do ente xestor (criterio diferenciador clásico)²³. Outros decántanse por combinar algún dos criterios anteriores cos sistemas de xestión do servizo público²⁴, distinguindo entre modalidades xestoras de dereito público e modalidades xestoras de dereito privado²⁵. Non obstante, cada vez son máis os autores que recoñecen a posibilidade de que se poida exixir unha taxa a través dunha xestión indirecta²⁶, e polo tanto tamén cobrou forza, como criterio delimitador, o do destinatario último do ingreso²⁷.

2 ASPECTOS COMÚNS NO SEU RÉXIME XURÍDICO

2.1 Sometemento ao principio de reserva de lei

Como sinalou Martín Queralt, a reserva de lei establecida pola Constitución está presente tanto na ordenación xurídica das taxas, dada a súa consideración de tributos, como na ordenación das prestacións patrimoniais que, sen revestiren natureza tributaria, deben cualificarse como prestacións impostas²⁸.

En efecto, as taxas, como todo tributo, están sometidas ao principio de reserva de lei tributaria, aínda que, segundo a doutrina constitucional, é no ámbito das taxas locais onde se advirte en maior medida a flexibilidade deste principio²⁹.

O certo é que, a diferenza do que acontece co Estado e coas comunidades autónomas, as corporacións locais carecen no noso ordenamento de potestade lexislativa e, polo tanto, carecen da potestade para crear tributos *ex novo*. Non obstante, o Tribunal Constitucional xa saíu ao paso desta cuestión para pór de manifesto a necesidade de diferenciar entre unha doutrina do principio de reserva de lei elaborada en relación con tributos de ámbito estatal e a aplicable aos

tributos que integran a facenda local³⁰. De xeito que, “cando se trata de tributos locais, concorre unha peculiaridade adicional que non pode deixar de terse en conta, pois en relación con estes tributos a existencia da reserva de lei dos artigos 31.3 e 133 CE hai que analizala en conexión cos artigos 133.2 e 142 CE, onde o pleno municipal alcanza a categoría de protagonista (ou, o que é o mesmo, cumpre coa garantía da autoimposición da comunidade sobre si mesma), por tratarse do órgano resultante da elección directa por sufraxio dos veciños da corporación local que cumpre coas exixencias do fundamento último da reserva de lei tributaria, a saber, ‘que cando un ente público lles impón coactivamente unha prestación patrimonial aos cidadáns conta para iso coa voluntaria aceptación dos seus representantes’ [SSTC 185/1995, do 14 de decembro, FX 3 a), e 233/1999, do 16 de decembro, FX 18]”³¹.

En consecuencia, para que a taxa local por abastecemento domiciliario de auga satisfaga o principio de reserva de lei no seu establecemento e regulación, ademais de recoñecerse de forma xenérica no artigo 20.4.t) do TRLRFL³², debe promulgarse a correspondente ordenanza fiscal³³. A dita ordenanza debe tramitarse mediante o procedemento previsto no artigo 17 do TRLRFL, o que implica a súa aprobación polo pleno da corporación local³⁴.

Por outra banda, defendeuse que as tarifas ou os prezos privados poden constituír prestacións patrimoniais de carácter público³⁵ que, como tales, e de acordo co artigo 31.3 da Constitución española, estarían sometidas ao principio de reserva de lei³⁶. Os defensores desta tese, á que nos sumamos, ampáranse fundamentalmente na STC 185/1995, do 14 de decembro, pola que se estableceron os criterios para decidir se unha determinada prestación, calquera que fose a súa natureza –prezos privados, ingresos públicos ou tributos–, debía considerarse ou non prestación patrimonial de carácter público, para os efectos da aplicación do principio de reserva de lei³⁷. Recordemos que a dita sentenza non só identificou a coactividade como a nota distintiva fundamental do concepto de prestación patrimonial de carácter público, senón que, ademais, indicou os supostos fácticos en que debía entenderse que unha prestación patrimonial resultaba coactivamente imposta –isto é, cando a realización do seu presuposto de feito fose obrigatoria; cando o ben, a actividade ou o servizo requirido fose obxectivamente indispensable para poder satisfacer as necesidades básicas da vida persoal ou social dos particulares; e cando o pagamento se efectuase pola utilización de bens, servizos ou actividades prestadas ou realizadas polos entes públicos en posición de monopolio de feito ou de dereito–. Parece, polo tanto, como apunta Trias Prats, que o Tribunal Constitucional pretendía vincular o concepto de prestación patrimonial de carácter público a “todos aqueles supostos en que falte a liberdade para obrigarse, pero que esa liberdade non só debe ser formal, senón tamén material”³⁸.

A STC 182/1997, do 28 de outubro, tamén se referiu ás prestacións patrimoniais de carácter público, pero nesta ocasión para diferenciarlas dos tributos, de modo que estes se satisfán coa finalidade de contribuír ao sostemento dos gastos públicos, polo que debe ser un ente público quen ingrese o pagamento, mentres que as prestacións patrimoniais de carácter público se conceptúan como prestacións coactivas que, con independencia da condición pública ou privada de quen as percibe, teñen unha inequívoca finalidade de interese público³⁹.

En consecuencia, Lozano Serrano sinala que as prestacións patrimoniais públicas teñen tres caracteres distintivos: a) a existencia de reserva de lei para o seu establecemento; b) a coactividade, como reflexo e existencia a un tempo da reserva de lei, e c) a finalidade pública da prestación⁴⁰. E non son sempre un ingreso público, nin unha prestación ao ente público, polo que este mesmo autor defende que a prestación patrimonial de carácter público é toda detracción

coactiva do patrimonio do particular, consista esta nunha obriga de dar ao ente público ou a particulares, ou nunha obriga de padecer ou soportar, dando lugar en todo caso a unha mingua da súa riqueza, xa sexa definitiva ou temporal⁴¹.

Pola súa parte, e conforme a STC 185/1995, Palao Taboada afirma que o concepto de prestación patrimonial de carácter público é independente da natureza da prestación –sendo indiferente o réxime xurídico tanto do servizo ou actividade do ente público prestador como da obriga do particular ou usuario do dito servizo–, xa que aquel se basea na existencia dunha coactividade de carácter esencialmente fáctico⁴². E de aí conclúe que a cualificación como prestación patrimonial de carácter público é independente e compatible coa natureza de prezo privado⁴³. Así, por exemplo, a existencia dun monopolio de feito faría que o prezo privado pagado polo usuario dun servizo prestado en réxime de dereito privado se puidese cualificar de prestación patrimonial de carácter público.

En definitiva, da xurisprudencia do Tribunal Constitucional dedúcese que baixo a categoría “prestación patrimonial de carácter público” se engloban unha serie de prestacións de natureza heteroxénea, entre as que se poderían incluír verdadeiros e propios ingresos privados, cando estes constitúan obrigas de pagamento coactivas e persigan unha finalidade de interese público⁴⁴. Así, unha tarifa pode, sen deixar de ser un prezo privado, constituír unha prestación patrimonial de carácter público que, por imperativo do artigo 31.3 da Constitución, debe someterse ao principio de reserva de lei no seu establecemento e regulación⁴⁵.

Polo tanto, se é posible concluír que a subministración domiciliar de auga é un servizo coactivo nos termos da xurisprudencia constitucional, a súa contraprestación –mesmo cando se configure como unha tarifa ou prezo privado só– podería establecerse conforme a lei⁴⁶.

A nota da coactividade está presente no servizo público de subministración de auga potable municipal porque tradicionalmente se prestou en réxime de monopolio pola súa condición local e pola súa dependencia dunha infraestrutura dificilmente duplicable⁴⁷. Ata o punto de que, segundo o seu actual réxime xurídico, os usuarios deben obter o servizo do único xestor autorizado sen que poidan facelo doutro provedor diferente, nin sequera daquel que preste igual servizo nun municipio lindeiro⁴⁸.

Non obstante, e de acordo coa lexislación vixente, este servizo pode ser prestado en concorrencia ou en réxime de exclusividade⁴⁹. Agora ben, como sinalou Pagès i Galtés, no hipotético suposto de que se admitise a prestación en réxime de concorrencia do servizo, non se estaría en presenza dun monopolio de dereito, pero moi probablemente se estaría ante un monopolio de feito consistente en que, a pesar de que a norma xurídica admite a libre concorrencia, na práctica só existe un único oferente no mercado, circunstancia que habitualmente acontecerá na subministración domiciliar de auga potable, xa que os usuarios se verán *de facto* obrigados a contratar o servizo cun determinado subministrador se non se queren ver privados do servizo⁵⁰.

Por outra parte, e aínda que se discutiu se o servizo de abastecemento de augas é de solicitude ou recepción voluntaria ou obrigatoria⁵¹, dificilmente pode negarse que se trate dun servizo imprescindible para a vida privada ou social do solicitante⁵², e, nese sentido, tamén se poría de manifesto o seu carácter coactivo⁵³.

En definitiva, dado que a tarifa pola prestación do servizo de abastecemento domiciliario de auga se configura como unha prestación patrimonial de carácter público⁵⁴, debe establecerse e regularse a través da correspondente ordenanza local⁵⁵.

2.2 Suxeición ao IVE

Tanto se a contraprestación polo servizo público de abastecemento domiciliario de auga se configura como taxa ou como tarifa, produciríase a súa suxeición ao IVE⁵⁶.

Con carácter xeral, o artigo 7.8.º da Lei 37/1992, do 28 de decembro, do imposto sobre o valor engadido (en diante LIVE), establece a non suxeición das entregas de bens e *prestacións* de servizos realizadas polas administracións públicas⁵⁷ sempre que se dean certos requisitos⁵⁸. A razón de ser deste suposto de non suxeición atoparíase en que os ditos entes, en principio, non realizan actividades empresariais ou profesionais, senón que actúan no exercicio de funcións públicas, coas prerrogativas propias do poder público.

Non obstante, en ocasións, os entes públicos “despóxonse da súa *auctoritas* e lánzanse á area do mercado intervindo na produción ou distribución de bens ou servizos. Por iso en tales situacións si poderán ser suxeitos pasivos do IVE para evitar que un tratamento á marxe do imposto determine distorsións significativas da competencia”⁵⁹.

Así, e como excepción á regra xeral, o apartado 8.º do artigo 7 da LIVE establece que certas operacións realizadas polas administracións, entes, organismos e entidades do sector público – entre as que se cita expresamente a “distribución de auga” – se consideran en todo caso suxeitas a ese imposto⁶⁰.

Neste sentido, a Resolución da DXT do 7 de xullo de 2011 (V1763-11) considera que estará suxeita a IVE a subministración de auga que efectúe un Concello, con independencia de cal sexa a natureza da contraprestación exixida por iso (prezo privado, prezo público ou tributo), e mesmo aínda que non perciba contraprestación ningunha. O Concello que formulaba a consulta aprobara a correspondente ordenanza municipal na que se prevía o cobramento dunha taxa por subministración; non obstante, aínda non a exixía, realizando a subministración a título gratuito. Ante tal circunstancia, a DXT recorda que as operacións suxeitas a IVE non son unicamente as realizadas a título oneroso e, polo tanto, considera que, neste suposto de autoconsumo, o Concello consultante estará en todo caso suxeito a IVE, non podendo ser a base impositiva inferior ao custo dos bens entregados.

Cabe sinalar, non obstante, que o suxeito pasivo do IVE pola prestación deste servizo variará en función do seu modo de xestión⁶¹. Así, nos supostos en que o Concello preste directamente o servizo de abastecemento de auga, converterase en contribuínte por este imposto. En cambio, se o servizo se presta de forma indirecta, o contribuínte do IVE será o xestor do servizo⁶².

Por outra banda, formuláronse dúbidas sobre se os servizos que son accesorios á distribución da auga, como os relacionados coa acometida e o contador, estarían ou non suxeitos a IVE cando eses servizos son prestados por administracións públicas.

Segundo Pagès i Galtés⁶³, a suxeición ao IVE dependerá de se os servizos accesorios son absorbidos ou non polo servizo de distribución de auga, distinguindo dúas posibles hipóteses:

a) No suposto de que se configuren como un só servizo, cun único importe que englobe o servizo principal e os servizos accesorios, debería defenderse a súa suxeición ao IVE. Iso derivaría da aplicación do criterio consistente en que o accesorio segue ao principal, de tal forma que como a parte principal da contraprestación (a relativa ao servizo de distribución de auga) estaría suxeita a IVE, tamén debería estarlo a súa parte accesorio (a relativa aos servizos de acometida e contador). Nesta hipótese toda a contraprestación estaría suxeita a IVE.

b) En cambio, no suposto de que se configuren como servizos independentes, con cotas separadas, podería sosterse que non lles afectaría a cláusula de suxeición do artigo 7.8.º b) da

LIVE, pois este precepto só se refire á “distribución” e non alcanza os servizos de acometida e de contador.

Non obstante, e polo que respecta ao servizo de acometida, o TXUE considerou que debe estar suxeito a IVE. Concretamente, a STXUE do 3 de abril de 2008, asunto Finanzamt Oschatz, C-442/05, en resposta a unha cuestión prexudicial sobre se a instalación de acometida individual á rede de distribución forma parte da actividade de distribución de auga, prevista no anexo D, punto 2, da sexta directiva IVE, sinalou que a directiva debe “interpretarse no sentido de que forma parte da actividade de distribución de auga (...) a instalación da acometida individual, que consiste (...) en colocar unha canalización que permita conectar a instalación hidráulica dun inmovible á rede fixa de subministración de auga, de xeito que un organismo de dereito público que actúe no exercicio das súas funcións públicas ten a condición de suxeito pasivo no que respecta á dita operación”.

Pola súa banda, a DXT defendeu que todos os servizos relacionados co denominado ciclo integral de auga están suxeitos a IVE. Así, na súa Resolución do 14 de maio de 2010 (V1012-10), evidencia que a actividade de distribución de auga suxeita ao imposto sobre o valor engadido inclúe, ademais da propia subministración e distribución de auga en sentido estrito, todas as operacións relacionadas co denominado ciclo integral da auga (fases de captación, subministración, potabilización, distribución de auga potable, rede de sumidoiros e depuración de augas residuais), de tal forma que, cando unha Administración pública realiza a distribución e a subministración da auga incluíndo na contraprestación das súas operacións, ademais da taxa de subministración, a taxa de saneamento e rede de sumidoiros, estas tamén deberán formar parte da base impositiva da subministración e distribución de augas suxeita ao imposto sobre o valor engadido que a dita Administración pública efectúa.

Ningunha dúbida debe formular a suxeición ao IVE da tarifa exixida polo prestador do servizo público cando este se preste en réxime de dereito privado.

3 ASPECTOS DIVERXENTES NO SEU RÉXIME XURÍDICO

A continuación desenvolveremos algúns.

3.1 Cuantificación da contraprestación

O artigo 7 da Lei 8/1989, 13 de abril, de taxas e prezos públicos, proclama o principio de equivalencia⁶⁴ para determinar a cuantificación das taxas, establecendo que estas “tenderán a cubrir o custo do servizo da actividade que constitúa o seu feito impositivo”, mentres que o TRLRFL dispón, no seu artigo 24.2, que “o importe das taxas pola prestación dun servizo ou a realización dunha actividade non poderá exceder no seu conxunto o custo real ou previsible do servizo ou actividade de que se trate ou, no seu defecto, do valor da prestación recibida”⁶⁵. Deste xeito, e a diferenza do que acontece no ámbito estatal, no local, o principio de equivalencia de custo non se estableceu como un medio para asegurar o autofinanciamento dos servizos públicos e as actividades administrativas locais, senón como límite cuantitativo á recadación obtida polas respectivas taxas⁶⁶. Polo tanto, como afirma Fernández Pavés, “a entidade local non pode facer negocio coas taxas, non pode exixir un pagamento que supere o custo de prestación ou desenvolvemento do servizo ou actividade que a orixina no conxunto recadatorio que esta xera, nin polo tanto obter beneficio económico como superávit recadatorio que puidese destinar a

“cubrir outros gastos”, aínda que si sería posible que se ingresasen taxas por debaixo do custo do servizo, ben por atender a criterios de capacidade económica, ben porque se establezan taxas subvencionadas⁶⁷.

E é que á hora de configurar as taxas polo servizo de abastecemento domiciliario de auga, e xunto ao principio de equivalencia, tamén haberá que ter presente o principio de capacidade económica. Moito se discutiu sobre a presenza do mencionado principio nesta categoría tributaria⁶⁸, en particular nas taxas por prestación de servizos esenciais⁶⁹. Non obstante, e aínda que asumimos que o principio de capacidade económica non é o referente inescusable á hora de graduar a prestación neste tipo de tributos⁷⁰, consideramos que, en virtude do mandato constitucional do artigo 31.1, o dito principio debe facerse presente, en maior ou menor medida, tamén nas taxas. Así, non é estraño atopar nas ordenanzas fiscais reguladoras da taxa por prestación da subministración domiciliaria de auga exencións ou bonificacións na cota a favor de determinados colectivos como pensionistas, desempregados, familias numerosas, persoas con rendas baixas, etc.⁷¹.

Para determinar o importe da taxa, haberá que ter en consideración todos os custos da actuación administrativa –tanto directos como indirectos–, incluíndo entre estes últimos os de carácter financeiro, así como a amortización do inmovilizado e, se é o caso, os necesarios para garantir o mantemento do servizo pola prestación do cal se exige a taxa⁷². Por outra parte, e de acordo co principio de quen contamina paga, a Directiva marco da auga precisa que os Estados membros deberán ter en conta que é necesario que os prezos satisfeitos pola auga reflectan os custos totais dos servizos relacionados con esta, “incluídos os custos ambientais e os relativos aos recursos”⁷³.

Unha cuestión especialmente polémica relacionada cos elementos integrantes da cota desta taxa nos casos en que se recorre á súa xestión indirecta refírese a se é posible incluír o beneficio empresarial do prestador no custo do servizo que será repercutido ao obrigado tributario⁷⁴. E, así como algúns autores se mostraron partidarios da súa inclusión amparados no principio de autosuficiencia do servizo⁷⁵, outros –aos que nos sumamos– consideran que a obtención de beneficios pola empresa xestora do servizo público choca co límite do custo do servizo como orzamento económico da taxa⁷⁶. Polo tanto, estimamos que, se o prezo con que o Concello ten que retribuír o concesionario do servizo –e que foi establecido no prego de cláusulas económico-administrativas– é superior ao que o ente local ingresa mediante a oportuna taxa, o Concello terá que recorrer a outros ingresos orzamentarios adicionais para facer fronte ao pagamento do prezo do contrato⁷⁷.

O instrumento técnico que o lexislador prevé para verificar se se vulnerou ou non o límite global do custo do servizo é a memoria ou o informe técnico-financeiro⁷⁸, que debe acompañar toda proposta de establecemento ou modificación da ordenanza reguladora dunha taxa⁷⁹. Como se sinalou, “a súa ausencia vicia de nulidade a propia ordenanza, non xa por infracción dun trámite esencial para a súa tramitación, que tamén, senón porque a memoria é peza esencial da ordenanza mesma, á que complementa e alimenta de forma inseparable”⁸⁰.

En todo caso, é habitual que a cota tributaria da taxa por abastecemento de auga sexa a combinación dunha tarifa fixa ou “cota de servizo”, normalmente en función do calibre do contador, e dunha tarifa variable ou “cota de consumo”, que adoita calcularse de acordo co volume de auga consumida e o uso dado a esta (domiciliario, industrial, comercial, etc.), establecendo tramos ou bloques de consumo coa finalidade de atender as necesidades básicas e desincentivar

os consumos excesivos⁸¹. Xunto a esas cotas, e dado que o feito imponible da taxa por prestación do servizo municipal de auga adoita incluír, ademais da propia subministración, unha serie de actividades administrativas e técnicas como o enganche, a conservación ou mantemento de contador, etc., adoitan engadirse, aínda que de forma separada, as cotas correspondentes ás mencionadas actividades.

Cando se trata de cuantificar as tarifas, en cambio, atopámonos ante un prezo en que se ten que incorporar o custo da organización e a prestación do servizo, así como o razoable beneficio da empresa xestora deste⁸², aínda que en todo caso nunca será un prezo alleo á intervención da Administración, froito da exclusiva e autónoma decisión das partes do contrato, ao ser o resultado do exercicio dunha potestade administrativa, que haberá de contar coa correspondente cobertura legal habilitante⁸³.

As tarifas son prezos que están sometidos a uns procedementos de fixación e modificación preestablecidos pola Administración, que, no caso das sociedades mercantís públicas, será o establecido no regulamento do servizo ou no réxime económico financeiro previsto entre a Administración titular do servizo e a súa empresa pública; e, no caso do concesionario e doutros contratistas xestores indirectos de servizos, no réxime que resulte do prego de condicións. Agora ben, como Tornos Mas sinalou, para os efectos económicos, a relación entre a corporación municipal e a súa sociedade non será moi distinta da que mantén cun concesionario, sendo cada vez máis habitual a fórmula do chamado “contrato-programa” entre as administracións e as súas empresas públicas⁸⁴.

No caso das tarifas pola prestación do servizo de abastecemento domiciliario de auga –e a diferenza das taxas⁸⁵–, habería que referirse, ademais, á potestade de ordenación económica dos prezos que desenvolve a Administración coa finalidade de controlar a inflación⁸⁶. Nestes supostos, a potestade administrativa non ten como finalidade determinar o prezo de remuneración do servizo, senón o control do seu incremento en canto á situación conxuntural inflacionaria⁸⁷. Así, o anexo II do Decreto lei 7/1996, do 7 de xuño, sobre medidas urxentes de carácter fiscal e de fomento e liberalización da actividade económica, considera, entre os prezos autorizados de ámbito autonómico, os relativos ao abastecemento de auga a poboacións. Polo tanto, as comisións de prezos autonómicas, alí onde existan, deberán controlar e revisar a contía das ditas tarifas en canto á súa xustificación técnica e proporcionalidade⁸⁸.

3.2 Suxeitos obrigados ao pagamento

Nas taxas establecidas por razón de servizos públicos que beneficien ou afecten os ocupantes de vivendas ou locais, conflúen os dous tipos de suxeitos pasivos que prevé o noso ordenamento: o contribuínte e o substituto⁸⁹. Así, cando a contraprestación que se exixa pola subministración de auga potable se configure como unha taxa, e o usuario ou beneficiario efectivo do servizo non sexa o propietario do inmovible en que se presta o servizo, o primeiro será o contribuínte e o segundo o substituto do contribuínte⁹⁰. En todo caso, será o propietario do inmovible o que lle satisfaga a taxa ao prestador do servizo, xa sexa en calidade de contribuínte, xa sexa en calidade de substituto do contribuínte.

Como xa se puxo de manifesto, nestes supostos, o lexislador previu a figura da substitución para garantir o cobramento por parte da facenda pública local das débedas tributarias ocasionadas polos arrendatarios ou ocupantes, por calquera título, dunha vivenda ou local⁹¹.

E, aínda que a condición de suxeito pasivo pode ser regulada polas ordenanzas fiscais, en opinión de Moreno González, debería facerse sempre respectando o marco legal do dito instituto xurídico⁹². Deste xeito, esas ordenanzas non poderían crear novos suxeitos pasivos ou outorgarlle a dita condición a quen non se atopase na situación legalmente definida como tal. Por outra banda, cabería dudar da legalidade das ordenanzas fiscais que establecesen como único suxeito pasivo destas os titulares dos contratos do servizo de subministración de auga, xa que, na medida en que estes non coincidan co propietario, non se estaría a considerar a figura do substituto, que o lexislador prevé de modo imperativo no TRLRFL⁹³.

Non obstante, a doutrina considera que si sería posible que as ordenanzas fiscais reguladoras da taxa pola prestación do servizo público de abastecemento domiciliario de auga considerasen outros obrigados tributarios no marco da relación xurídico-tributaria, como, por exemplo, responsables solidarios e subsidiarios, a pesar de que o artigo 23 TRLRFL se refira exclusivamente aos suxeitos pasivos⁹⁴.

Naqueles supostos en que a prestación exixida polo servizo non se configura como unha taxa, senón como unha tarifa, non cabería falar da figura do substituto⁹⁵, nin por suposto do contribuínte. De acordo coa teoría xeral dos contratos, toda obriga require, polo menos, un suxeito activo (acredor) e un suxeito pasivo (debedor); por iso, cando se trata de prezos privados, a determinación dos suxeitos pasivos deriva esencialmente das obrigas contractuais acordadas no marco da normativa reitora das obrigas e o que, se é o caso, dispoña a normativa financeira⁹⁶. En consecuencia, o obrigado ao pagamento da contraprestación será, en principio⁹⁷, o titular do contrato de subministración, con independencia de que sexa ou non o propietario do inmovible en que se presta o servizo. Ademais, no ámbito das tarifas non será posible establecer as figuras tributarias do substituto ou do responsable, pois a obriga de pagamento destes deriva dunha imposición legal que pugna coa natureza contractual dos prezos.

3.3 Recadación e vía executiva para o cobramento

O importe das taxas pola prestación do servizo municipal de abastecemento de auga, en canto ingresos de dereito público, debe ingresarse nas arcas municipais baixo os principios de caixa única e de non afectación orzamentaria⁹⁸.

Non obstante, na práctica son numerosos os exemplos de concesións administrativas en que, mesmo coa cualificación xurídica de taxa, os ingresos son percibidos directamente pola empresa concesionaria⁹⁹. Esta circunstancia fixo que algúns autores se formulen se o concesionario pode recadar directamente as taxas pola prestación do servizo de abastecemento domiciliario de auga¹⁰⁰, cuestión que analizaremos a continuación.

Do exame do artigo 106.3 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, despréndese claramente que a xestión, recadación e inspección das taxas locais é competencia das entidades locais. Pola súa banda, o artigo 12 do TRLRFL establece, no seu apartado 1, que a xestión, liquidación, inspección e recadación dos tributos locais se realizará de acordo co previsto na Lei xeral tributaria e nas demais leis do Estado reguladoras da materia, así como nas disposicións ditas para o seu desenvolvemento. Non obstante, o apartado 2 deste mesmo precepto normativo permite que as entidades locais, a través das súas ordenanzas fiscais, poidan adaptar a normativa citada ao réxime de organización e funcionamento interno propio de cada unha delas, sen que tal adaptación poida contravir o contido material desa normativa.

En consecuencia, o réxime xurídico da recadación das taxas locais atópase na LXT e, en desenvolvemento desta, no Real decreto 939/2005, do 29 de xullo, polo que se aproba o Regulamento xeral de recadación, identificando o artigo 8 do mencionado regulamento os entes competentes para levar a cabo a recadación na facenda pública local¹⁰¹.

Por outra parte, e segundo o artigo 92.bis da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, a función de recadación configúrase como unha das funcións públicas necesarias en todas as corporacións locais, cuxa responsabilidade administrativa está reservada a funcionarios da Administración local con habilitación de carácter nacional. Deste xeito, as funcións de recadación, que son polo menos as comprendidas no artigo 5.3 do Real decreto 1147/1987, do 18 de setembro, polo que se regula o réxime xurídico dos funcionarios da Administración local con habilitación nacional, serán exercidas polo tesoureiro municipal.

Esta última circunstancia non impide que poidan existir actuacións materiais de colaboración por parte de empresas e entidades non suxeitas ao estatuto funcional. Así, o artigo 9.1 do Regulamento xeral de recadación contén un *numerus clausus* das entidades que poden actuar como entidades colaboradoras en materia de recadación prestando o servizo de caixa: bancos, caixas de aforro e cooperativas de crédito¹⁰². Polo tanto, e en opinión de Rodríguez Fernández-Oliva¹⁰³, dado que as empresas concesionarias do servizo non están incluídas na dita listaxe, non poderían asumir tarefas de colaboración na xestión recadadora.

Non obstante, e aínda que non debería confundirse a actividade de colaboración coa de externalización de certos servizos¹⁰⁴, o lexislador parece dar cobertura legal á externalización de determinadas actividades do proceso de aplicación dos tributos no artigo 92 da LXT, dedicado á colaboración social no citado proceso¹⁰⁵. E, neste sentido, púxose de manifesto que é na postestade administrativa de recadación onde se produciron máis supostos de externalización¹⁰⁶.

Así, Pagès i Galtés LTÉS, e mesmo partindo da base de que a taxa é por definición un ingreso público que, como tal, debe ser percibido por un ente público, admite que poida ser recadado por un suxeito privado. Nestes casos, afirma, “o ingreso continuará sendo público se este suxeito actúa como mero xestor ou vicario do ente público acreedor do ingreso”¹⁰⁷. E, ao respecto, distingue dous posibles supostos en que un suxeito privado pode chegar a xestionar ingresos públicos¹⁰⁸:

a) Cando teña a condición de xestor do servizo público de recadación de ingresos públicos. Isto é, cando a principal función da entidade privada sexa recadar ingresos públicos. Nesta hipótese, o mencionado autor sostén que a reserva legal á xestión directa e por persoal funcionario non se estende a todas as tarefas de recadación¹⁰⁹, senón tan só ás de dirección da recadación e ás que supoñen o exercicio de medidas coercitivas sobre o patrimonio do debedor. Polo tanto, o resto de actividades poderían ser exercidas de forma indirecta; entre outras: as tarefas propias da recadación voluntaria e as funcións auxiliares da recadación executiva, sempre e cando se actúe baixo a dirección do tesoureiro.

b) Cando o suxeito privado é xestor doutro servizo público polo que percibe taxas dos usuarios. Neste caso, o dito suxeito tería como principal labor xestionar un determinado servizo público, aínda que, e con carácter accesorio e secundario, se encargaría da recadación de ingresos públicos.

É precisamente esta segunda hipótese a que, con certa frecuencia, se formula no ámbito do servizo público de abastecemento domiciliario de auga, ocasionando dúbidas de legalidade entre parte da doutrina¹¹⁰.

Tratouse de xustificar que o concesionario poida recadar directamente as taxas pola prestación do mencionado servizo en que a normativa de contratos do sector público establece que o contratista ten dereito ás contraprestacións económicas previstas no contrato¹¹¹. Concretamente, o artigo 281.1 do Real decreto lexislativo 3/2011, do 14 de novembro, polo que se aproba o Texto refundido da Lei de contratos do sector público, dispón: “O contratista ten dereito ás contraprestacións económicas previstas no contrato, entre as que se incluírá, para facer efectivo o seu dereito á explotación do servizo, unha retribución fixada en función da súa utilización, que se percibirá directamente dos usuarios ou da propia Administración”.

Non obstante, como moi ben explicou Falcón y Tella¹¹², en ningún dos dous casos a contraprestación que recibe o concesionario pode ser unha taxa¹¹³.

Nos supostos máis frecuentes, o concesionario recibirá directamente dos usuarios unha tarifa, que terá a consideración de prezo privado, “pois outra cousa resulta incompatible (ou polo menos moi dificilmente conciliable) co carácter contractual das relacións entre o concesionario e os usuarios do servizo, e coa natureza privada do prestador do servizo”¹¹⁴.

Mentres que, como indica Falcón y Tella, “se o concesionario cobra da Administración (a través do que ás veces se denomina peaxe na sombra) estamos pura e simplemente ante o prezo dun contrato público. Non é unha taxa, e non é tampouco un prezo público dos previstos na Lei de 1989, pois esta só se refire aos prezos cobrados polos entes públicos, e non aos pagados polos ditos entes aos contratistas”. Cuestión distinta, como sinala este mesmo autor, é que “paralelamente poida estar establecida unha taxa sobre a prestación do servizo (ou sobre outros servizos) e que a dita taxa poida ser xestionada en período voluntario polo concesionario (xa sexa o concesionario do servizo gravado ou doutro distinto, como acontece por exemplo cando existe unha taxa de rede de sumidoiros que se cobra a través do recibo da auga). Está claro que estas taxas non son unha remuneración do concesionario (que nestes casos cobra da Administración), senón que o contratista simplemente xestiona esas taxas en nome da Administración que as estableceu, como un mandatario desta”¹¹⁵.

Neste mesmo sentido pronúnciase Pagès i Galtés¹¹⁶, cando afirma que constitúe unha ilegalidade que o xestor privado se apropie *sic et simpliciter* do importe da taxa, xa que, por definición, a taxa é un ingreso público e, polo tanto, ten que figurar necesariamente nos orzamentos do Concello por imperativo do principio de universalidade orzamentaria, que foi recollido no artigo 134.2 da CE. Polo tanto, sinala o mencionado autor, “se o Concello quere retribuír o xestor privado do servizo coa globalidade do importe que o xestor privado recade por taxa, o que ten que facer é anotar como ingreso orzamentario o importe recadado por taxa, para, deseguido, anotar como gasto orzamentario o mesmo importe que estará destinado a retribuírle ao xestor privado”¹¹⁷.

Mesmo se considerou factible que a entidade local autorice o concesionario a ingresar o importe das taxas na súa conta¹¹⁸. Pero, nestes casos, e dado que é necesario consignar nos orzamentos da entidade local, así como reflectir na súa conta tanto o pagamento realizado ao concesionario como os ingresos obtidos a través do cobramento da taxa, poderíase recorrer a contas de formalización, que non levan consigo movementos de fondos¹¹⁹.

É admisible, polo tanto, que o concesionario interveña, como mero mandatario da Administración, no cobramento da taxa¹²⁰, pero sen que por iso se converta, en ningún caso, en substituto do contribuínte. Ao respecto, De Vicente García e Adame Martínez sinalaron, con acerto, que “as entidades subministradoras non terán a condición de substitutos do con-

tribuínte das referidas taxas [os mencionados autores refírense ás taxas por servizos da rede de sumidoiros, pero a súa reflexión pódese estender, na nosa opinión, ás taxas polo servizo de abastecemento domiciliario de auga], pois a lei non lles outorga este carácter. Trátase, máis ben, de meros colaboradores da Administración que teñen deber de cobrar o tributo do usuario e de ingresalo na facenda do suxeito activo. Polo tanto, se unha vez facturada no recibo da auga a taxa da rede de sumidoiros, o suxeito pasivo se nega a pagala, a entidade subministradora non deberá pagar aquela taxa en lugar do contribuínte, como tampouco estará lexitimada para exercer ningunha acción contra este, senón que tan só poderá pór este feito en coñecemento da Administración para que esta proceda a verificar o seu cobramento a través das canles legais pertinentes¹²¹.

Polo que se refire aos supostos de xestión indirecta do servizo de abastecemento domiciliario de auga financiado mediante tarifas, cabe sinalar que os ditos ingresos serán prezos privados do contratista, que ingresarán directamente os usuarios do servizo na súa conta de explotación¹²².

Tamén se discutiu se é posible recorrer á vía de constrinximento para exixir o cobramento da contraprestación en caso de non pagamento do usuario, apreciándose de novo diferenzas en función do sistema de financiamento elixido.

Entre a doutrina sostense, de forma case unánime, que os pagamentos pola prestación do servizo público de abastecemento de auga só poderán ser recadados en vía de constrinximento cando se configuren como taxas¹²³, mentres que, se adoptan a forma de tarifas (prezos privados), a súa reclamación só poderá levarse a efecto conforme as prescricións civís e mercantís¹²⁴. Polo tanto, a vía de constrinximento sería consubstancial á taxa –que, obviamente, non pode exixirse en vía civil–, e en cambio non podería ser utilizada polo concesionario, xa que implica exercicio de autoridade.

Para Falcón y Tella, non obstante, nada impide que nos pregos e no regulamento do servizo se outorgue ao concesionario a posibilidade de utilizar a vía de constrinximento, xa que se trata de prestacións derivadas dun contrato de dereito público, e o artigo 130 do Regulamento de servizos das corporacións locais prevé que o xestor privado expida a correspondente certificación de descuberto, que lle entregará ao interventor, para que sexa o presidente da Corporación quen expida a providencia de constrinximento¹²⁵. Polo tanto, e na súa opinión, a opción por unha taxa ou por unha tarifa para financiar o servizo público de abastecemento de auga non prexulgaría a posibilidade de utilizar a vía de constrinximento¹²⁶.

A Falcón y Tella poderíasele obxectar que, aínda que en liñas xerais o Regulamento de servizos das corporacións locais segue estando en vigor, iso non determina a súa plena aplicación, pois algúns preceptos regulamentarios foron implicitamente derogados por outras normas posteriores e superiores en rango. Concretamente, cabería entender que o artigo 130 do Regulamento de servizos das corporacións locais foi derogado polo artigo 85 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local¹²⁷, pois nel referéndase a reserva de xestión directa para aqueles servizos públicos que impliquen exercicio de autoridade. Tamén deben entenderse derogadas as previsións do mencionado regulamento dirixidas a fixar os órganos competentes en materia de recadación e o importe da recarga de constrinximento. Así, e polo que respecta á primeira cuestión, da normativa vixente resulta que será o interventor local, e non o concesionario, o competente para expedir certificacións de descuberto, mentres que o órgano competente para ditar as providencias de constrinximento e de embargo será o tesoureiro, e non o presiden-

te da Corporación¹²⁸. E, en relación coas recargas, devindicaranse, se é o caso, as que estableza a LXT, e non as que prevé o Regulamento de servizos das corporacións locais.

Por outra banda, se temos en conta que a utilización da vía de constrinximento é unha das manifestacións máis claras de exercicio de autoridade, non podemos esquecer que o Texto refundido da Lei de contratos do sector público prohibe de forma taxativa (“en ningún caso”, reza o parágrafo 2.º do artigo 275.1) a xestión indirecta daqueles servizos que impliquen o exercicio de autoridade inherente aos poderes públicos.

De todos os xeitos, como recoñece Casas Agudo, a expresión “exercicio de autoridade” é de moi difícil concreción, sendo especialmente complexo separar os servizos e as actividades concretos que son susceptibles de ser externalizados daqueles que impliquen un exercicio de autoridade e que, polo tanto, só poidan ser realizados por funcionarios da Administración pública¹²⁹. Así, e a xuízo deste autor, non todas as tarefas da recadación executiva implicarían exercicio de autoridade, quedando unicamente excluídas da posibilidade de externalización as de contido fundamentalmente público ou de maior sensibilidade para os obrigados tributarios, como a execución das garantías, a práctica dos embargos, o alleamento, a transmisión da titularidade dos bens alleados ou a resolución de terzarías¹³⁰. Polo tanto, sería admisible que as actividades secundarias ou auxiliares da recadación executiva que non implicasen exercicio de autoridade as levase a cabo o concesionario do servizo¹³¹.

3.4 Suspensión da subministración en caso de non pagamento

Directamente relacionada co apartado anterior atópase a polémica cuestión da posible suspensión da subministración de auga en caso de non pagamento, en particular cando o servizo se financia mediante unha taxa¹³².

Sinalouse que, na xestión recadatoria das taxas que non foron satisfeitas en período voluntario, é frecuente utilizar procedementos “compulsivos” ou “intimidatorios”, distintos dos previstos no procedemento executivo tributario¹³³. A razón última deste xeito de proceder deberíase a que as taxas, a diferenza dos impostos, son tributos que se exixen mediante contraprestación; e, por iso, ante a negativa de pagamento da taxa por abastecemento de auga, unha opción lóxica e sinxela sería a de “cortar” a subministración do servizo¹³⁴.

Tratando de xustificar a suspensión da subministración desde unha perspectiva normativa, explica Pagès i Galtés¹³⁵ que o artigo 84 do Regulamento de verificacións eléctricas, aprobado polo Decreto do 12 de marzo de 1954, lles permitía ás compañías eléctricas suspender a subministración de enerxía ante o non pagamento da tarifa, e entendeuse que este precepto era aplicable ás subministracións de auga e de gas pola Orde do 28 de febreiro de 1955. Non obstante, ao modificarse o citado regulamento por medio do Real decreto 1725/1984, do 18 de xullo, formulouse a dúbida de se tal precepto resultaba directamente aplicable á subministración de auga, ou se, pola contra, requiría dunha disposición específica que o permitise.

Con carácter xeral, o Tribunal Supremo mostrouse contrario a aplicar o mencionado regulamento á subministración de auga tras a modificación de 1984¹³⁶. Non obstante, non faltaron autores dispostos a xustificar a posible suspensión de subministración ante a falta de pagamento. Así, por exemplo, Pagès i Galtés, mesmo recoñecendo que sería desexable que se ditase unha norma con rango de lei que permitise o corte da subministración, a partir dunha interpretación sistemática dos artigos 1.1, 14 e 31 da CE, 25.1 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, e 7.2 do Código civil, considerou que se podería deducir

a existencia dunha habilitación legal implícita, derivada da cláusula xeral de orde pública, que ten por obxecto impedir o abuso de dereito que supón a utilización dun servizo sen satisfacer as tarifas, pondo en perigo a súa viabilidade¹³⁷. Pola súa parte, De Vicente García e Adame Martínez¹³⁸ ampáranse no principio de autonomía local, tal como é interpretado no voto particular á STC 19/1987, do 17 de febreiro¹³⁹, para xustificar a supresión da subministración ante a falta de pagamento.

En cambio, a Dirección Xeral de Coordinación coas Facendas Territoriais, en contestación a unha consulta formulada por un Concello que tiña dúbidas sobre a posibilidade de cortarlle a subministración domiciliaria de auga a un veciño ante a falta de pagamento do servizo, responde, o 9 de xuño de 2000, que o dito servizo é esencial e de prestación continuada, e polo tanto de devindicación periódica, de modo que pola súa natureza non se pode nin debe interromper o servizo, nin nos casos de falta de pagamento deste¹⁴⁰.

En todo caso, e tendo en conta que non existiría amparo normativo explícito¹⁴¹ para proceder ao corte da subministración, Navarro Heras sostén que, “unha vez que a débeda tributaria vencida, líquida e exixible non foi satisfeita, o xeito de facela efectiva non é a de recorrer a medidas máis ou menos ‘persuasivas’ ou ‘intimidatorias’ de carácter extratributario, senón a de facer valer as facultades exorbitantes de natureza tributaria que para recadación das débedas tributarias prevé o ordenamento xurídico”¹⁴². É máis, e mesmo aínda que o corte da subministración estivese amparado, o certo é que non sería o método máis ortodoxo desde o punto de vista tributario, ao existiren medidas propias dos tributos, que son as que se deben utilizar en procedementos de recadación como o propio procedemento de constrinximento¹⁴³.

En efecto, o non pagamento dun tributo en período voluntario non determina o corte dunha subministración, senón, conforme a LXT, a apertura do período executivo de cobramento¹⁴⁴, e, en caso de persistir no non pagamento, a apertura do procedemento de constrinximento. Así o sinalou Villar Rojas, “o non pagamento da taxa non permite a denegación do servizo (...), senón que o cobramento debe resolverse pola vía de constrinximento”¹⁴⁵.

Pero na práctica é frecuente que os concellos regulen as incidencias do servizo nos seus regulamentos reguladores ou nas ordenanzas fiscais correspondentes, contemplando, en ocasións, o corte de subministración en caso de non pagamento¹⁴⁶.

Por iso, algúns autores defenden que se poida recorrer á dita medida só en último extremo e coas correspondentes garantías para os usuarios¹⁴⁷. Isto é, sosteñen que tería que aplicarse necesariamente, e en primeira instancia, a vía de constrinximento, e tan só cando esta vía resultase infrutuosa cabería o corte de subministración. Por outra banda, a suspensión da subministración debería quedar avalada por normativa regulamentaria; en concreto, pola ordenanza reguladora do servizo ou pola ordenanza fiscal, con mención do órgano competente para acordar o corte da subministración e demais datos necesarios para completar o seu expediente de suspensión¹⁴⁸. Aínda que, como recoñece Moreno González¹⁴⁹, nin sequera esta forma de proceder acabará cos usuarios que non fan fronte ao pagamento de forma reiterada, xa que a culminación da vía de constrinximento é lenta e durante a súa tramitación poden orixinarse novos consumos de auga que tamén resulten impagados, o cal forzaría a acudir novamente á vía de constrinximento para intentar o seu cobramento. De aí que, como posible solución a este problema, se propuxese que a ordenanza reguladora do servizo estableza expresamente que “en caso de non pagamento dun número de recibos consecutivos se presumirá que o usuario se dá de baixa no servizo, o que autorizaría o corte da subministración”¹⁵⁰.

Outros, en cambio, seguen sostendo que o non pagamento desta taxa por parte do usuario non pode dar lugar, en ningún caso, á suspensión da subministración de auga, nin sequera despois do seu frustrado intento de recadación en vía executiva. Se así se fixese, sostén Tornos Mas, “o corte de subministración constituiría un medio de execución forzosa manifestamente ilegal, por non estar entre os previstos polos artigos 95 e 96 da Lei 30/1992, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común”¹⁵¹. Iso sen prexuízo da eventual e posible incursión nos delitos de coaccións e/ou exaccións ilegais dos artigos 172 e 437 do Código penal”¹⁵².

Agora ben, no suposto de que o servizo de abastecemento de auga se financiase con cargo a unha tarifa, e de acordo co artigo 1124 do Código civil, que recoñece, nas obrigas recíprocas, a facultade de resolver o contrato en caso de incumprimento da outra parte, sería posible iniciar o expediente de suspensión da subministración por non pagamento de forma case inmediata.

4 BIBLIOGRAFÍA

- Alías Cantón, M. 2016. «Tasa por el abastecimiento domiciliario de agua: naturaleza de la contraprestación a la vista de la reciente doctrina del Tribunal Supremo», *Crónica Tributaria*, 160, 39 y ss.
- Aragonés Bertrán, E. 2012. «La naturaleza jurídica de la tarifa. El estado de la cuestión», en S. Milans del Bosch y Jordán de Urríes (coord.), *El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España*. Barcelona: Fundación Agbar, 55 e ss.
- Blanquer Criado, D. 2012. *La concesión de servicio público*. Valencia: Tirant lo Blanch. Aquí citado segundo a Base de Datos Tirant online (TOL2.568.168).
- Cañal García, F. 2012. «La potestad tarifaria de las entidades locales en el suministro de aguas», en L.M. Alonso González y H. Taveira Torres (coords.), *Tributos, aguas e infraestructuras*. Barcelona: Atelier, 77 e ss.
- Carrillo Donaire, J.A. 2012. «A vueltas sobre la naturaleza jurídico tributaria o tarifaria de las contraprestaciones derivadas del servicio de abastecimiento de agua. Consecuencias de la derogación del inciso final del artículo 2.2.a) de la Ley general tributaria». <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1105085> (09-01-2017).
- Casas Agudo, D. 2015. *La externalización de la gestión tributaria. Régimen jurídico y límites*, Cuadernos Aranzadi de Jurisprudencia Tributaria. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Catalá Martí, J. (coord.) 2012. *La contratación de las administraciones públicas ajustada a la Ley de contratos del sector público*, 2ª ed. Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas.
- Cubero Truyo, A. 2016. «El impuesto sobre el valor añadido I», en F. Pérez Royo, (dir.), *Curso de Derecho tributario. Parte especial*, 10ª ed. Madrid: Tecnos, 711 e ss.
- De la Peña Velasco, G. 2012. «Naturaleza jurídica de la contraprestación en las formas de gestión indirecta de los servicios públicos», en S. Milans del Bosch y Jordán de Urríes (coord.), *El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España*. Barcelona: Fundación Agbar, 265 e ss.
- De Vicente García, J. e Adame Martínez, F. 2008. *Régimen fiscal del agua. Tributos estatales, autonómicos y locales*. Granada: Comares.
- Falcón y Tella, R. 2011. «¿Tasas o tarifas?: la supresión del párrafo segundo del artículo 2.2. a) LGT», *Quincena fiscal*, 7. Aquí citado segundo a Base de Datos Westlaw (BIB 2011/412).
- Falcón y Tella, R. 2016. «La contraprestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua: SSTs de 23 y 24 de noviembre de 2015», *Quincena fiscal*, 7. Aquí citado segundo a Base de Datos Westlaw (BIB 2016/21129).
- Fernández Farreres, G. 2012. «Sobre la naturaleza jurídica de la tarifa por la prestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua», en S. Milans del Bosch y Jordán de Urríes (coord.), *El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España*. Barcelona: Fundación Agbar, 229 e ss.
- Fernández López, R.I. 2014. «La tensión entre gestión financiera pública y política comercial de los puertos de interés general desde la óptica de la reserva de ley tributaria», en F. Adame Martínez e J. Ramos Prieto (coords.), *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 451 e ss.
- Fernández Pavés, M.J. 2015. «Análisis comparativo y valoración crítica de las alternativas en la financiación de servicios públicos locales: tasas versus precios públicos», *Crónica Tributaria*, 156, 75 e ss.

- Ferreiro Serret, E. 2012. «La gestión de los tributos sobre el agua», en L.M. Alonso González e H. Taveira Torres (coords.), *Tributos, aguas e infraestructuras*. Barcelona: Atelier, 189 e ss.
- Jiménez Compaired, I. 2006. «El derecho al agua: una perspectiva fiscal», en A. Embid Irujo (coord.), *El derecho al agua*. Navarra: Thomson-Aranzadi, 137 e ss.
- Jiménez Compaired, I. 2012. *Los cánones de regulación y las tarifas de utilización del agua*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Lago Montero, J.M.^º e Guervós Maíllo, M.^ºA. 2004. *Tasas locales: cuantía*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Lozano Serrano, C. 1998. «Las prestaciones patrimoniales públicas en la financiación del gasto público», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 97, 25 e ss.
- Martín Fernández, J.M. 2014. «Tasas y precios públicos en el ordenamiento financiero español», en F. Adame Martínez e J. Ramos Prieto (coords.), *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público: Homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*. Madrid: Instituto Estudios Fiscales, 1605 e ss.
- Martín Queralt, J. 1989. «Reflexiones en torno a la adecuación de las tasas a la Constitución», *PALAU 14. Revista valenciana de Hacienda Pública*, 4.
- Martín Queralt, J., Lozano Serrano, C., Tejerizo López, J.M. e Casado Ollero, G. 2016. *Curso de Derecho financiero y tributario*, 27ª ed. revisada e posta ó día. Madrid: Tecnos.
- Martínez Sánchez, C. 2014. *El principio de equivalencia en el sistema tributario español*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Menéndez Moreno, A. 2016. «Las prestaciones patrimoniales, los tributos y sus clases: una clarificación pendiente y necesaria (I)», *Quincena Fiscal*, 12. Aquí citado segundo a Base de Datos Westlaw (BIB 2016\21223).
- Moreno González, S. 2011. «La tasa por la prestación del servicio de suministro de agua», en P. Chico de la Cámara e J. Galán Ruiz (dirs.), *Las tasas locales*. Cizur Menor: Civitas, 1125 e ss.
- Milans del Bosch y Jordán de Urrés, S. (coord.) 2012. *El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España*. Barcelona: Fundación Agbar.
- Navarro Heras, R. 2011. «La recaudación de las tasas locales», en P. Chico de la Cámara e J. Galán Ruiz (dirs.), *Las tasas locales*. Cizur Menor: Civitas, 273 e ss.
- Palao Taboada, C. 2005. «Tarifas portuarias: precios privados que son tributos», *Estudios Financieros. Revista de Contabilidad y Tributación*, 271, 177 e ss.
- Pagès i Galtés, J. 1999. *La memoria económico-financiera de las tasas y precios públicos por servicios y actividades*. Madrid-Barcelona: Escuela de Administración Pública de Cataluña-Marcial Pons.
- Pagès i Galtés, J. 2005. *Tributos sobre las aguas (estatales, autonómicos y locales)*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- Pagès i Galtés, J. 2011. «La ordenanza fiscal en materia de tasas locales», en P. Chico de la Cámara e J. Galán Ruiz, (dirs.), *Las tasas locales*. Cizur Menor: Civitas, 63 e ss.
- Pagès i Galtés, J. 2015. *Manual de tasas y precios por servicios municipales*. Madrid: El consultor de los Ayuntamientos (La Ley).
- Perdigó i Sola, J. 1996. «Las tarifas de los servicios públicos locales: tasas y precios. Incidencia de la STC 185/1995», *Autonomías. Revista catalana de dret públic*, 21, 423 e ss.
- Rodríguez Fernández-Oliva, A. 2008. «La naturaleza tributaria de los ingresos procedentes de los servicios públicos de abastecimiento domiciliario de agua. Autonomía tributaria local y control de precios autonómico», *Hacienda Canaria*, 25, 133 e ss.
- Rodríguez Fernández-Oliva, A. 2013. «Un viaje de ida y vuelta. La (nuevamente) discutida naturaleza tributaria de los ingresos procedentes de los servicios públicos de abastecimiento domiciliario de agua. Una propuesta de integración», *Hacienda Canaria*, 38, 61 e ss.
- Ruiz Garjón, M. 2011. «Concepto de tasa y delimitación con otros ingresos de Derecho público y privado», en P. Chico de la Cámara e J. Galán Ruiz (dirs.), *Las tasas locales*. Cizur Menor: Civitas, 99 e ss.
- Sastre Beceiro, M. 2002. «Precios y tarifas del agua en España», en G. Ariño Ortiz, *Precios y tarifas en sectores regulados*. Granada: Comares, 155 e ss.
- Tornos Mas, J. 1994. «Potestad tarifaria y política de precios», *Revista de Administración Pública*, 135, 77 e ss.
- Tornos Mas, J. 2009. «Regulación de precios y tarifas», en S. Muñoz Machado e J. Esteve Pardo (dirs.), *Derecho de la regulación económica (Vol. I: Fundamentos e instituciones de la regulación)*. Madrid: Iustel, 537 e ss.
- Tornos Mas, J. 2016. «Informe sobre la contraprestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua: la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2015». <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1505906> (10-01-2017).

- Trias Prats, B. 2010. «Tribunal Constitucional y tarifas portuarias: hacia el desenlace final del llamado “conflicto tarifario”», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 36, 177 e ss.
- Valenzuela Villarrubia, I. 2014. «Financiación de los servicios públicos locales», en J.A. Carrillo Donarie e P. Navarro Rodríguez (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- Villar Rojas, F.J. 2005. «Dictamen sobre el concepto de tasa de la nueva Ley general tributaria y su eventual impacto en las tarifas por prestación del servicio municipal de abastecimiento domiciliario de agua potable», *Quincena fiscal*, 10, 37 e ss. Aquí citado segundo a Base de Datos Westlaw (BIB 2005/1118).
- Villar Rojas, F.J. 2016. «El monopolio en el servicio público de suministro de agua en España: conflictos y tutela», *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 76, 207 e ss.

NOTAS

- 1 Unha ampla recompilación das principais posturas doutrinais pode atoparse en: Aragonés Bertrán, 2012: 55 e ss.
- 2 Actualmente, é a Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, a que reconece unha competencia xenérica municipal sobre a subministración de auga, configurando o abastecemento como un servizo esencial, e de prestación obrigatoria en todos os municipios. E aínda que a dita norma parece utilizar indistintamente os conceptos de subministración e abastecemento de auga, nas normas reguladoras do abastecemento ditadas polas comunidades autónomas, o abastecemento constitúe unha operación máis ampla que a relativa á subministración ou distribución de auga, de maneira que, segundo a lexislación autonómica, o abastecemento de auga incluíría as tarefas de adución e distribución. A primeira (adución) comprende as funcións de captación ou nacemento das augas, o seu encoro e conducción por arterias ou tubaxes primarias, así como o seu tratamento. En cambio, a distribución inclúe o almacenamento das augas en depósitos, a elevación por grupos de presión e a repartición por tubaxes ata as acometidas particulares; De Vicente García, Adame Martínez, 2008: 306 e 307.
- 3 Así o recoñecen, entre outros: Pagés i Galtés 2015: 697; Alías Cantón, 2016: 39; Carrillo Donaíre, 2012.
- 4 Isto é o que sucedeu coa STS do 23 de novembro de 2015, recurso de casación 4091/2013, sendo especialmente crítico con este pronunciamiento Tornos Mas, 2016: 7 e ss.
- 5 A Dirección Xeral de Tributos (en diante, DXT) mantivo unha interpretación cambiante sobre esta cuestión nos últimos anos. Inicialmente, nun Informe do 26 de outubro de 2007 da Subdirección Xeral de Impostos Patrimoniais, Taxas e Prezos Públicos, afirmouse que “á vista da doutrina do Tribunal Constitucional na súa Sentenza 185/1995, do 14 de decembro, como nas núms. 102/2005, do 20 de abril e 121/2005, do 10 de maio (...) e da translación legal dos criterios xurisprudenciais primeiro á reforma da Lei de facendas locais pola Lei 25/1998, do 13 de xullo, e hoxe en día no Texto refundido de 2004, así como na Lei xeral tributaria, esta subdirección xeral non alberga dúbidas sobre a cualificación como taxa das contraprestacións que satisfai o usuario do servizo de subministración de auga potable, con independencia da modalidade de xestión adoptada”. Polo tanto, e nun primeiro informe, considerou que, con independencia de cal fose o modo de xestión do servizo –mesmo a través de concesión–, a contraprestación exixida non podía ter outra natureza que a de taxa. Con posterioridade, o 26 de xullo de 2011, a DXT emitiu un novo informe, a petición da Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamientos, sobre a interpretación e alcance que se lle debía dar á nova dicción do artigo 2.2 a) da LXT, unha vez suprimido o seu parágrafo segundo, pola disposición derradeira 58.ª da Lei 2/2011 de economía sustentable, e en particular se, de acordo coa dita reforma, se podía considerar que a contraprestación económica que os usuarios do servizo público de abastecemento de auga e rede de sumidoiros satisficían a unha empresa pública, privada ou mixta, prestadora do servizo en virtude dun título ou dereito especial ou exclusivo podía revestir a natureza xurídica de tarifa (prezo privado). Nesta ocasión, a DXT concluíu que, no suposto formulado –o ente xestor era unha empresa pública, mixta ou privada que se rexía polo dereito privado– a prestación se podía reconducir ao ámbito dos prezos privados. Máis recentemente, e como consecuencia das SSTS do 28 de setembro de 2015 e 23 de novembro de 2015, a DXT insiste, nun informe emitido o 20 de maio de 2016, en que, “se os servizos públicos de abastecemento de auga e rede de sumidoiros son xestionados directamente por un ente local, sen ningún tipo de delegación, a contraprestación satisficida polos usuarios debe ter a natureza xurídica de taxa. Pola contra, se os ditos servizos son xestionados por unha sociedade privada municipal, ou por unha empresa privada a través dun contrato administrativo de xestión do servizo, as contraprestacións non podían ser cualificadas como ingresos de dereito público, senón como ingresos de dereito privado. E, polo tanto, subsiste a posibilidade de que, no caso de que a prestación do servizo público a realice unha empresa, xa sexa pública, privada ou mixta, a Administración pública titular do citado servizo poida optar por retribuír o xestor mediante unha tarifa ou prezo a satisfacer directamente polos usuarios, unha retribución da propia Administración, ou unha combinación de ambas as dúas formas”.
- 6 Téñase en conta, como afirma Martín Fernández, que a dicotomía entre taxas e prezos públicos é un dos temas de eterno retorno do dereito financeiro e tributario; Martín Fernández, 2014: 1605.
- 7 Así o sinalou Tornos Mas, 2016: 1.
- 8 Sastre Beceiro reconece que estes tres grupos de normas recollían perspectivas diferentes e non sempre cualificaban as cousas do mesmo xeito; Sastre Beceiro, 2002: 169 e 170.
- 9 A STS do 24 de xuño de 2015, recurso de casación 3898/2013 (RX 2015\3214), resume a evolución da xurisprudencia dos tribunais ordinarios do seguinte xeito: “A título de conclusión sobre este repaso ao tratamento que a xurisprudencia lle deu á retribución pola prestación

do servizo público de auga domiciliaria ou potable, (...) a xurisprudencia do Tribunal Supremo basculou entre a súa condición de prezo privado e a de taxa.

Atribuíu a natureza de prezo privado, fixado pola corporación municipal exercendo a súa potestade tarifaria e sometido á aprobación superior da Comunidade Autónoma en aplicación da política de control de prezos, cando o servizo era xestionado de forma indirecta por un concesionario ou un arrendatario, mesmo unha empresa participada maioritariamente polo concello (...). Se o servizo se prestaba directamente, a retribución satisfeita polos usuarios constituía unha taxa (...).

Esta sala mantivo esta configuración ata o 1 de xaneiro de 1999, data a partir da cal e en virtude da disposición transitoria segunda, apartado 1, da Lei 25/1998, debería sempre considerarse unha taxa, como consecuencia das reformas introducidas a resultas da sentenza do Tribunal Constitucional 185/1995, cuxa doutrina ratificaron as sentenzas 102/2005, do 20 de abril, e 121/2005, do 10 de maio. Por iso, na sentenza Concello de Ávila esta Sala senta un criterio, despois ratificado na sentenza Concello de Alacante, conforme o que a prestación do servizo público municipal de abastecemento de auga, de recepción obrigatoria, sempre debe sufragarse a través dunha taxa, calquera que sexa a súa forma de xestión.

Malia a aparente 'desorde', a xurisprudencia ofrece un cadro nítido e unha evolución coherente. En relación co mencionado servizo público municipal, mesmo recoñecendo que houbo un período (entre a entrada en vigor da Lei 39/1988 e a da Lei 25/1998) en que podía financiarse mediante prezos públicos [nunca se lle formulou un suposto tal], considera que partir desa segunda lei, e tamén baixo a vixencia da Lei xeral tributaria de 2003 (artigo 2.2) e do Texto refundido da Lei reguladora das facendas locais, aprobado en 2004 [artigo 20.1.B)], os usuarios deben sufragalo a través dunha taxa que pasa a engrosar a partida de ingresos do orzamento local, con independencia da forma en que se xestione, xa que sempre se trata de servizos municipais de recepción obrigatoria (artigo 25.2.I) da Lei reguladora das bases de réxime local”.

10 E é que non faltaron pronunciamentos xudiciais e doutrina que se inclinaron por cualificar a prestación como prezo público. Ao respecto, véxase Pagès i Galtés, 2015: 698, nota ao pé número 4.

11 Ao respecto, Fernández Pavés, 2015: 75 e ss.

12 Neste sentido, Rodríguez Fernández-Oliva, 2008: 133 e ss.

13 O artigo 20.4.t) do Texto refundido da Lei reguladora de facendas locais, aprobado polo Real decreto lexislativo 2/2004, do 5 de marzo (en diante TRLRFL), dispón que “as entidades locais poderán establecer taxas por calquera suposto de prestación de servizos ou de realización de actividades administrativas de competencia local, e en particular polos seguintes: (...) t) Distribución de auga, gas, electricidade e outros abastecementos públicos incluídos os dereitos de enganche de liñas e colocación e utilización de contadores e instalacións análogas, cando tales servizos ou subministracións sexan prestados por entidades locais”.

14 Sinala Tornos Mas que o ordenamento xurídico lle atribúe á Administración ata catro potestades diferentes para intervir na determinación dos prezos dos bens e servizos: a potestade tributaria, a potestade tarifaria, a potestade para establecer prezos regulados e a potestade de ordenación económica.

A través da potestade tributaria, o poder público pode exixir, de forma coactiva, o pagamento de determinados servizos de responsabilidade pública, que van ser prestados directamente pola Administración. O exercicio desta potestade concretaríase na exigencia de taxas ou prezos públicos, que se ingresarían no orzamento público.

A potestade tarifaria, en cambio, recoñéceselle á Administración titular dun servizo público para fixar o prezo da remuneración do concesionario ou da entidade de réxime privado que prestará o servizo. Neste caso, o prezo non se ingresa nun orzamento público, senón na conta de explotación do ente que presta o servizo. Dentro desta categoría cabe diferenciar: o prezo establecido para as entidades de dereito privado de capital total ou maioritariamente público que prestan o servizo público, e a tarifa fixada a través dun procedemento negocial, como prezo dun contrato de xestión de servizo público.

Véxase, ao respecto, Tornos Mas, 2009: 537 e ss. E, do mesmo autor, 1994: 77 e ss.

15 Así o recoñeceron: Cañal García, 2012: 77; Villar Rojas, 2005: 1.

16 Cómpre ter presente que “a tarifa é o prezo fixado pola Administración para remunerar a quen en réxime de dereito privado presta un servizo, sen que a tarifa se converta en ingreso público”; Tornos Mas, 1994: 80.

17 Jiménez Compaired, referíndose á natureza xurídica de canons e tarifas, recoñece que, “estemos ante un recuso de dereito público ou de dereito privado, supón atribuírle un réxime xurídico absolutamente diferenciado en canto á súa fixación, aplicación e revisión. A fixación dun instrumento de dereito público realizarase de xeito unilateral, ben é certo que a forma a disporá a categoría concreta que posúe; na fixación dun instrumento de dereito privado, terase que realizar mediante o acordo entre as partes (por moito que ese acordo máis pareza unha adhesión). A aplicación, particularmente o cobramento, dun instrumento de dereito público estará rodeado dun conxunto de dereitos e deberes para o acreedor e o debedor, notándose as prerrogativas de que disporá o primeiro: a vía de constrinximento para a execución do patrimonio do moroso; non será así tratándose dun instrumento de dereito privado, situándose as partes nun plano de igualdade, e deixando á xurisdición ordinaria a implementación do cobramento non realizado. Finalmente, a revisión da actuación do acreedor dun instrumento de dereito público corresponderalle á orde contencioso-administrativa –con recurso necesario en vía administrativa–, mentres que os conflitos de todo tipo que sucedan ao redor dun instrumento de dereito privado se residenciarán na orde civil”; Jiménez Compaired, 2012: 235 e 236.

18 Entre outros: Falcón y Tella, 2011: 1; Ruiz Garijo, 2011: 124; Falcón y Tella, 2016: 1; Aragónés Bertrán, 2012: 55 e ss.

19 Carrillo Donaire sostén que a opción discrecional entre a configuración da contraprestación como taxa ou tarifa só está limitada e preconfigurada legalmente cando o obxecto da actividade ou servizo implica exercicio de autoridade, supostos en que se impón a xestión directa pola propia Administración ou mediante un organismo autónomo, tal como se desprende do artigo 85.3 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, caso en que as contraprestacións dos servizos públicos prestados directamente deben ter, necesariamente, a natureza de taxas –ou de prezos públicos–. Pero esta é a única limitación. En calquera das outras formas de xestión directa do artigo 85.2 A) da Lei reguladora das bases do réxime local (entidade pública empresarial ou sociedade mercantil con participación integramente pública) e en todas as formas de xestión indirecta do artigo 85.2. B) da Lei reguladora das bases do réxime local, mediante

algunha das modalidades de contrato administrativo de xestión de servizos públicos do artigo 277 do Texto refundido da Lei de contratos do sector público, a Administración titular do servizo pode optar entre retribuír o xestor mediante unha tarifa a satisfacer directamente polos usuarios, unha retribución da propia Administración, ou ben unha combinación de ambas as dúas formas de prestación económica; Carrillo Donaire, 2012: 8, nota al pie n. 1.

Tornos Mas tamén reconece a potestade discrecional que ampara a elección dun ou outro réxime; non obstante, sinala que se xustificou o réxime de tarifa cando o obxecto da prestación en que consiste o servizo permite unha relación individualizada e singularmente avaliable entre o xestor e o usuario, como no caso da subministración domiciliar de auga ou no transporte de viaxeiros, mentres que cando as características do servizo fan moi difícil ou imposible establecer esa relación e, sobre todo, esa avaliación singular da prestación –por exemplo no servizo de recollida de residuos urbanos–, se impón o réxime de taxa; Tornos Mas, 2009: 548.

- 20 Cabe citar ao respecto a STS do 28 de setembro de 2015, recurso de casación 2042/2013 (RX 2015/4216), en cuxo fundamento xurídico sexto se aborda a natureza da remuneración que debe recibir unha entidade de natureza privada que presta un servizo público (aínda que o obxecto do pronunciamento se refería ao prezo de servizos liberalizados). Así, a mencionada sentenza reconece que: “Como consecuencia da derogación efectuada pola disposición derradeira 58.ª da Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sustentable do referido inciso, é posible recuperar as ideas de prezo e beneficio para os servizos públicos xestionados por concesionarios, e incorporar aos servizos públicos en réxime de concesión ou de xestión indirecta os criterios de autofinanciamento e do equilibrio económico do contrato”, sinalando, ademais, que “a expresión en réxime de dereito público ten que referirse necesariamente ás formas de xestión en que a Administración actúa mediante a súa personalidade xurídico-pública ordinaria ou ben adopta personalidades diferenciadas pero sempre de natureza pública, e sempre coa finalidade de exercer unha actividade pública ou prestar un servizo público. Polo tanto, deben quedar excluídas a realización de actividades e a prestación de servizos en réxime de dereito privado, incluíndo tanto a forma de xestión mediante personalidade diferenciada con natureza xurídico-privada como a xestión contratada a particulares”. E, no mesmo sentido, pronúnciase o voto particular dos maxistrados Fernández Montalvo e Huelín Martínez á STS do 23 de novembro de 2015, recurso de casación 4091/2013.
- 21 Como por exemplo, Martín Queralt, Lozano Serrano, Tejerizo López, Casado Ollero, 2016: 83.
- 22 E iso a pesar de que, segundo Pagès i Galtés, non está nada claro o que debe entenderse por “réxime xurídico de dereito público” en contraposición a “réxime xurídico de dereito privado”; Pagès i Galtés, 2015: 136.
- 23 Carrillo Donaire, 2012: 4.
- 24 De acordo co artigo 85 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, os servizos públicos de competencia local poden xestionarse:
- De forma directa: xestión pola propia entidade local, organismo autónomo local, entidade pública empresarial local e sociedade mercantil, cuxo capital social é de titularidade pública.
 - De forma indirecta: mediante as distintas formas previstas para o contrato de xestión de servizos públicos no Texto refundido da Lei de contratos do sector público (concesión, xestión interesada, concerto e sociedade de economía mixta en que a Administración participe, por sí ou por medio dunha entidade pública, en concorrencia con persoas naturais ou xurídicas).
- 25 Aínda que se sinalou que a distinción entre ambas as dúas modalidades de xestión non é nada pacífica; Pagès i Galtés, 2015: 136.
- 26 Entre outros: Fernández Farreres, 2012: 247; Cañal García, 2012: 111; Tornos Mas, 2016: 3; Falcón y Tella, 2016: 2. Tamén parece secundar esta tese Fernández Pavés cando afirma: “as taxas pódense pagar por actividades administrativas ou servizos públicos prestados con sometemento ao réxime de dereito público, xa sexa mediante as formas de prestación directa destes, ou quizais tamén a través da súa xestión indirecta; Fernández Pavés, 2015: 79.
- 27 Así, para Tornos Mas, “a nota determinante das tarifas non é tanto a forma de xestión de dereito privado como que a estas modalidades de xestión hai que engadir que, no específico réxime de financiamento do servizo que se adoptara, a contraprestación debe percibirse como propia e allea ao orzamento da Administración titular do servizo”; Tornos Mas, 2009: 541, nota ao pé n. 3.
- Este criterio que tamén quedou reflectido na emenda de adición n. 443, que presentou o Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i Unió no Congreso dos Deputados e no Senado para incorporar a Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sustentable –e que sería a orixe do cambio no artigo 2.2 da LXT–, pero que finalmente non foi aprobada:
- “Disposición derradeira (nova). Modificación da Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria, e do Real decreto lexislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o Texto refundido da Lei reguladora de facendas locais.
- Un. Modifícase o segundo parágrafo da letra a) do apartado 2 do artigo 2 da Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria, que terá a seguinte redacción:
- “Entenderase que os servizos se prestan ou as actividades se realizan en réxime de dereito público cando se leven a cabo mediante calquera das formas previstas na lexislación administrativa para a xestión do servizo público, e sempre e cando as contraprestacións satisfecidas polos usuarios á Administración titular do servizo o sexan no marco dunha relación tributaria figurando como tales nos orzamentos da respectiva Administración”.
- Dous. Engádesse un novo apartado 3 ao artigo 2 da Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria, co seguinte teor literal:
- “3. Non terán a consideración de taxas a contraprestación polas actividades que realicen e os servizos que prestan as entidades ou organismos públicos que actúan segundo normas de dereito privado, e que prestan os particulares que indirectamente xestionan servizos públicos ou concesións de obras públicas sempre e cando sexa satisfeita directamente polos usuarios ao xestor do servizo no marco dunha relación contractual de dereito privado entre o usuario e o xestor, e non aparezan como ingresos públicos nos orzamentos da respectiva Administración”.
- Tres. Engádesse un novo apartado 5 ao artigo 20 do Real decreto lexislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o Texto refundido das facendas locais, coa seguinte redacción:
- “Non terán a consideración de taxas a contraprestación polas actividades que realicen e os servizos que prestan as entidades ou organismos públicos que actúan segundo normas de dereito privado, e que prestan os particulares que indirectamente xestionan servizos

públicos ou concesións de obras públicas sempre e cando sexa satisfeita directamente polos usuarios ao xestor do servizo no marco dunha relación contractual de dereito privado entre o usuario e o xestor, e non aparezan como ingresos públicos nos orzamentos da respectiva Administración”.

28 Martín Queralt, 1989: 17.

29 E iso, segundo Pagès i Galtés, por dous motivos. En primeiro lugar porque nos atopamos ante “tributos retributivos”, de modo que, en relación cos elementos cuantificadores, o lexislador pode permitir unha intensa colaboración do regulamento na cuantificación tributaria, sempre e cando o lexislador considere uns criterios ou límites que sexan idóneos para evitar que a actividade discrecional de regulamento en apreciación de factores técnicos de cuantificación se transforme nunha actuación libre. E, en segundo lugar, por seren “tributos locais”, de maneira que o principio de autonomía local lle impón ao lexislador estatal que lle atribúa ao regulamento local un ámbito de decisión acerca dos seus tributos propios maior que o que puidese relegarse ao regulamento estatal; Pagès i Galtés, 2011: 67 e 68.

30 Véxase, entre outras, a STC 233/1999.

31 Así se pon de manifesto no FX 3 do Auto do TC 123/2009, do 30 de abril.

32 O dito precepto prevé que as entidades locais poidan establecer taxas pola prestación de servizos públicos ou a realización de actividades administrativas pola “distribución de auga, gas, electricidade e outros abastecementos públicos incluídos os dereitos de enganche de liñas e colocación e utilización de contadores e instalacións análogas, cando tales servizos ou subministracións sexan prestados por entidades locais”.

33 Na dita ordenanza, como sinala Fernández Pavés, e entre os demais aspectos a considerar do seu réxime xurídico, fixáronse os mecanismos de cuantificación e, se é o caso, os importes ou as contías a satisfacer polo dito tributo; Fernández Pavés, 2015: 89.

34 De acordo coas SSTC 233/1999 e 106/2000, cumpre coas exigencias da reserva de lei tributaria, na regulación das prestacións patrimoniais de carácter público, a intervención do pleno da corporación local, “como (órgano) formado a partir da elección por sufraxio dos veciños”.

35 A categoría de prestación patrimonial de carácter público resulta controvertida xurisprudencial e doutrinalmente. O certo é que o artigo 31.3 da Constitución española utiliza a expresión “prestación patrimonial de carácter público”, apartándose da nosa tradición constitucional e legal en que o obxecto da reserva de lei se establecía por referencia a categorías tributarias concretas ou á xenérica de tributo. Esta circunstancia suscitou a cuestión de se o concepto “prestación patrimonial de carácter público” se identifica co de tributo ou se, pola contra, é distinto.

A xurisprudencia constitucional fíxose eco de tales dúbidas e vacilacións. Así, en ocasións, afirmou (SSTC 233/1999 e 106/2000) que prestación patrimonial pública e tributo son sinónimos, de modo que nos atoparíamos ante unha mesma figura, cuxas notas características definitorias consistirían en ser ingresos públicos pecuniarios exixidos por unha Administración pública como consecuencia da realización dun suposto de feito ao que a lei vincula o deber de contribuír co fin de obter os ingresos necesarios para o sostemento dos gastos públicos. A súa existencia e percepción corresponderíalle sempre a unha Administración pública.

Pero noutras ocasións –máis frecuentes–, o Tribunal Constitucional (SSTC 185/1995, 182/1997, 63/2003, 102/2005 e 121/2005) sostivo que as ditas expresións non son sinónimas, sendo a prestación patrimonial pública o xénero e o tributo unha das súas especies, pois é impensable, de acordo cunha interpretación sistemática, que a Constitución se refira ás mesmas cousas no artigo 33.1 –onde fala de “prestacións patrimoniais públicas”– e no artigo 133.1 –onde utiliza o termo “tributos”–. Polo tanto, o tribunal concluíu que ambos os dous preceptos se refiren a dúas figuras diferentes con características comúns: a necesidade do seu establecemento a través de lei e a coactividade. E, de feito, segundo Menéndez Moreno, a actual doutrina do Tribunal Constitucional segue propugnando a distinción entre os tributos e as prestacións patrimoniais públicas, referíndose, en particular, á STC 62/2015, en que se explicita que a prohibición do artigo 134.7 da Constitución –“as leis de orzamentos non poden crear tributos”– “non pode estenderse a calquera prestación patrimonial de carácter público a que se refire o artigo 31.3 CE”; Menéndez Moreno, 2016.

36 Entre outros: Palao Taboada, 2005: 182; Fernández López, 2014: 456; Villar Rojas, 2016: 6; Tornos Mas, 2016: 7; De La Peña Velasco, 2012: 278.

37 Como sinalou Martín Fernández, o artigo 31.3 da Constitución predica a reserva de lei formal respecto do establecemento de todo tipo de prestacións patrimoniais de carácter público, pero sen definilas. E o Tribunal Constitucional recoñeceu que esta expresión é máis ampla que o concepto de tributo e non queda condicionada por ningunha das figuras xurídicas existentes no momento da elaboración e aprobación da Constitución española; Martín Fernández, 2014: 1617.

Polo tanto, como apunta Tornos Mas, a conclusión que debeu extraerse é que as tarifas eran prestacións patrimoniais de carácter público, suxeitas ao principio de reserva de lei, pero non necesariamente unha taxa resultante do exercicio da potestade tributaria, senón unha tarifa froito do exercicio da potestade tarifaria. E iso a pesar de que o lexislador, mediante a Lei xeral tributaria 58/2003, interpretou a STC 185/1995 no sentido de que toda remuneración pola prestación dun servizo público debía ter natureza tributaria, fose cal fose o modo de xestión do servizo; Tornos Mas, 2016: 2.

38 Trias Prats, 2010: 189.

39 Para Villar Rojas, o elemento distintivo da prestación patrimonial pública é “a inequívoca finalidade de interese público da prestación imposta”. “Así, se é deber de contribuír ao sostemento dos gastos públicos, levará cara ao tributo (artigo 31.1 da Constitución); pero se a obriga patrimonial se impón para castigar unha conduta infractora, aparecerán as sancións (artigo 25); se se trata de asegurar a garantía da subministración enerxética, xurdirán as reservas mínimas obrigatorias para os operadores enerxéticos (artigo 31.3); se o deber trae causa do dereito da sociedade de participar nas plusvalías urbanísticas, xurdirán as cesións obrigatorias. En consecuencia, todos os tributos son prestacións patrimoniais de carácter público, pero non todas as prestacións desa clase son tributos; as sancións, as cesións urbanísticas obrigatorias, as reservas mínimas obrigatorias e as tarifas de servizos públicos tamén merecen esa cualificación”; Villar Rojas, 2005: 5.

40 Lozano Serrano, 1998: 25-28.

A estas tres características Villar Rojas engade outras: só as entidades públicas territoriais poden establecer prestacións patrimoniais desta natureza; nin as entidades instrumentais, nin os xestores privados poden facelo; o xeito de xestión é instrumental, non determina a natureza desta prestación; e a indiferenza sobre a condición pública ou privada do receptor do pagamento e, en consecuencia, a súa afectación ou destino público ou privado. Villar Rojas, 2005: 5.

- 41 Lozano Serrano, 1998: 32.
- 42 Palao Taboada, 2005: 179-180.
- 43 *Ibidem*: 182.
- 44 Pérez-Fadón reconece que o Tribunal Constitucional ampliou o ámbito das “prestacións patrimoniais de carácter público non tributario” a supostos de prestacións entre particulares. E ao respecto cita a STC 182/1987, do 28 de outubro, en que se analizou a constitucionalidade do artigo 6.1 do Real decreto lei 5/1992, que lles impuxo aos empresarios o pagamento dunha parte da prestación da Seguridade Social nos casos de incapacidade laboral transitoria derivada de riscos comúns. Na citada sentenza, o TC cualificou esa obriga de pagamento como “prestación patrimonial de carácter público” malia que se trataba dunha relación xurídico-privada, de carácter voluntario na súa constitución, entre dous particulares (empregador e empregado) que son o obrigado ao pagamento e o receptor, respectivamente. O importante, a xuízo do TC, non é o réxime xurídico público ou privado da relación, que é instrumental, senón que a prestación sexa imposta por un poder público, que sexa coactivo e que persiga unha finalidade pública, sen que o carácter privado da relación laboral modifique en absoluto aquela condición.
- Este mesmo autor tamén fai referencia á STC 62/2015, do 13 de abril, en que se admite que as leis de orzamentos xerais do Estado poidan establecer “prestacións patrimoniais de carácter público non tributarias”, referíndose aos ingresos que deben efectuar as persoas, empresarios, grupos empresariais, fabricantes e importadores de medicamentos e substancias medicinais por descontos ao Sistema Nacional de Saúde, en función do volume de vendas destes produtos; Pérez-Fadón Martínez, 2015: 75 e 77.
- 45 En opinión de Lozano Serrano, a expresión prestación patrimonial de carácter público é un concepto constitucional para os efectos de suxeitar a reserva de lei o establecemento de toda detración coactiva de riqueza”; Lozano Serrano, 1998: 32.
- 46 Así o consideran: Tornos Mas, 2016: 7; Cañal García, 2012: 88; Villar Rojas, 2005: 5; Aragonés Bertrán, 2012: 173.
- 47 E iso a pesar de que, como sinala Villar Rojas, a viabilidade técnica e a accesibilidade económica de certos modos de captación e subministración de auga –como por exemplo, o autoabastecemento mediante a desaladura de auga mariña– constitúan un claro desafío aos servizos públicos prestados en condicións de exclusividade e aos seus fundamentos, de xeito que certos cambios tecnolóxicos poden levar a unha reconsideración no entendemento e na ordenación destes servizos (igual que aconteceu coas telecomunicacións); Villar Rojas, 2016: 208 e 209.
- 48 Iso infírese do artigo 47 en relación co 34 do Regulamento de servizos das corporacións locais.
- 49 Así se prevé nos artigos 26.1.a) e 86.3 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local.
- 50 Pagès i Galtés, 2005: 181.
- 51 Os que defenden o carácter voluntario da solicitude ou recepción deste servizo ampáranse en que a acometida ou enganche da instalación xeral interior dun inmoble á rede municipal de distribución de auga é de solicitude e recepción voluntaria. Polo tanto, abondaría con que o titular da vivenda se dese de baixa do servizo de subministración de auga, coa subseguente anulación do enganche ou acometida, para que o servizo non se puidese prestar. Ao respecto véxanse: Pagès i Galtés, 2015: 703 e 704; Villar Rojas, 2016: 212.
- 52 Pagès i Galtés, 2015: 698. De feito, para Rodríguez Fernández-Oliva, a esencialidade do servizo de abastecemento de auga podería sustentarse mesmo no propio ordenamento xurídico; Rodríguez Fernández-Oliva, 2008: 144.
- 53 Precisamente Cañal García puxo de manifesto que nos servizos de subministración de augas están presentes dúas características –son servizos esenciais para as persoas e son prestados en réxime de monopolo polos entes públicos, ou ben por entes privados que reciben unha concesión pública– que permiten cualificar de prestacións patrimoniais de carácter público as contraprestacións que polos ditos servizos paga o usuario; Cañal García, 2012: 80.
- 54 Para Tornos Mas, a determinación dos elementos esenciais da tarifa polo servizo de abastecemento domiciliario de auga tería cobertura legal no artigo 281 da Lei de contratos do sector público. Así, a lei establece o dereito ao cobramento dunha contraprestación pola prestación dun servizo público, e determina que a súa contía debe estar vinculada á utilización do servizo polo usuario. A partir de aí, e segundo o mencionado autor, a remisión ás ordenanzas locais non presenta problemas; Tornos Mas, 2016: 13.
- 55 Fernández Farreres, 2012: 251. E, no mesmo sentido, cabe sinalar as conclusións do “Seminario sobre aspectos xurídicos e financeiros na xestión da auga”, organizado pola Fundación Agbar: “Á vista da doutrina do Tribunal Constitucional, a tarifa da auga configúrase en todo caso como unha prestación patrimonial pública, de forma que queda sometida a unha reserva de lei formal, o cal implica no ámbito local que debe fixarse mediante ordenanza aprobada polo pleno municipal. Trátase dunha tarifa determinada en todo caso pola Administración de acordo coa lei, independentemente de que poida orixinarse a partir dunha proposta privada derivada dun proceso de licitación do servizo”; Milans Del Bosch y Jordán De Urrés, 2012: 33.
- 56 Así o recoñecen: Pagès i Galtés, 2015: 721; Moreno González, 2011: 1160.
- Ao respecto véxase: Resolución do TEAC do 10 de setembro de 2003 (n. 843/2003).
- 57 O mesmo apartado 8.º do artigo 7 da LIVE sinala que, para os efectos deste suposto de non suxeición, se considerarán administracións públicas: “a) A Administración xeral do Estado, as administracións das comunidades autónomas e as entidades que integran a Administración local. b) As entidades xestoras e os servizos comúns da Seguridade Social. c) Os organismos autónomos, as universidades públicas e as axencias estatais. d) Calquera entidade de dereito público con personalidade xurídica propia, dependente das anteriores que, con independencia funcional ou cunha especial autonomía recoñecida pola lei, teñan atribuídas funcións de regulación ou control de carácter externo sobre un determinado sector ou actividade.

Non terán a consideración de administracións públicas as entidades públicas empresariais estatais e os organismos asimilados dependentes das comunidades autónomas e entidades locais.

Non estarán suxeitos ao imposto os servizos prestados en virtude de encomendas de xestión polos entes, organismos e entidades do sector público que posúan, de conformidade co establecido nos artigos 4.1.n) e 24.6 do Texto refundido da Lei de contratos do sector público, aprobado polo Real decreto lexislativo 3/2011, do 14 de novembro, a condición de medio propio instrumental e servizo técnico da Administración pública encomendante e dos poderes adxudicadores dependentes deste.

Así mesmo, non estarán suxeitos ao imposto os servizos prestados por calquera ente, organismo ou entidade do sector público, nos termos a que se refire o artigo 3.1 do Texto refundido da Lei de contratos do sector público, a favor das administracións públicas da que dependen ou doutra integramente dependente destas, cando as ditas administracións públicas teñan a súa titularidade íntegra”.

- 58 Concretamente, e tras a reforma operada no artigo 7.8.º da LIVE pola Lei 28/2014, do 27 de novembro, para que as entregas de bens ou prestacións de servizos realizadas polo sector público non estean suxeitas a IVE, terían que darse os seguintes requisitos: a) Que sexan realizadas directamente polas administracións públicas; b) Que as operacións se realicen sen contraprestación, ou, de habela, que esta teña natureza tributaria; c) Que non se trate de ningunha das operacións que, de forma expresa, estarán suxeitas de acordo co mesmo artigo 7.8.º da LIVE.

Aquí seguimos a Cubero Truyo, 2016: 743 e ss.

- 59 *Ibidem*: 743.

- 60 Véxase, ao respecto, a Resolución da DXT do 9 de xullo de 2013 (V2263-13).

- 61 En relación con esta cuestión, resulta de interese examinar a Resolución da DXT do 1 de outubro de 1996, sobre a suxeición ao IVE das taxas polo servizo da rede de sumidoiros, en función da forma en que se xestione o servizo (contrato de xestión de servizos públicos, contrato de servizos e prestación directa). En opinión de Pagès i Galtés, as conclusións da dita resolución pódense estender ás demais tarifas por outros servizos que presentan natureza de taxa; Pagès i Galtés, 2015: 399 e ss.

- 62 Nese caso, sinala Pagès i Galtés, o Concello titular do servizo será obxecto de repercusión do IVE polos servizos de subministración de auga que perciba dos seus propios xestores. E iso acontecería mesmo nos supostos en que se estableza unha cláusula concesional de gratuidade da subministración ao ente titular do servizo; *Ibidem*: 731 e 722.

- 63 *Ibidem*: 731.

- 64 Como indicou Pagès i Galtés, a relación entre o produto da taxa e o custo do servizo buscouse, basicamente, a través dos principios de cobertura de custos e equivalencia. O primeiro deles atende á relación entre o custo do servizo ou actividade e a recadación por taxa, de xeito que a recadación por taxa tenda a cubrir (total ou parcialmente) os custos de administración e mantemento da organización, con inclusión dos gastos por xuros e amortización do capital investido na prestación do servizo ou actividade. Mentres que o principio de equivalencia atende non soamente á relación entre o custo do servizo ou actividade e a recadación da taxa, senón tamén á relación entre a prestación do servizo e a “contraprestación” (nun sentido económico) que paga o receptor deste, de modo que a recadación derivada da taxa non só tenda a cubrir os custos de prestación do servizo, senón que, ademais, tenda a cubrir o valor que para o cidadán ten a prestación do servizo; Pagès i Galtés, 1999: 47 e 48.

- 65 Sinalan De Vicente y Adame que, dado que o servizo de abastecemento de auga é de primeira necesidade, tamén resultaría aplicable neste ámbito o artigo 149.4 do Regulamento de servizos das corporacións locais cando establece que “as tarifas por prestación de servizos de primeira necesidade (...) non excederá o custo necesario para o seu financiamento”, aínda que, en opinión dos mencionados autores, ese precepto coincidirá substancialmente co previsto no artigo 24.2 do Texto refundido da Lei reguladora de facendas locais; De Vicente García, Adame Martínez, 2008: 352.

- 66 Martínez Sánchez, 2014: 256 e 257.

- 67 Fernández Pavés, 2015: 87 e 88. En todo caso, “non é de recibo utilizar o principio de capacidade económica para elevar a cota respecto desa cota ideal. A falta de capacidade económica previa duns usuarios non pode ser repercutida nos outros usuarios, obrigándolos a contribuír en termos que excedan a súa cota equivalente ao custo do servizo a eles imputable. As minguas de recadación que produza a aplicación do principio de capacidade económica deben ser cubertas mediante recursos xerais, nunca elevando a contribución dos restantes usuarios, que teñen como límite ineludible o do custo do servizo imputable a cada cal”; Lago Montero, Guervós Maillo, 2004: 138.

- 68 Resume as principais posturas doutrinais ao respecto Moreno González, 2011: 1143.

- 69 Así, sinalouse que, nas taxas por prestación de servizos esenciais, como regra xeral, sería máis forzado atribuír capacidade económica ao uso dun servizo público que é esencial, sobre todo cando quen o recibe é unha persoa física á marxe dunha actividade empresarial; Lago Montero, Guervós Maillo, 2004: 117.

- 70 “Nas taxas, a tendencia a cubrir o custo do servizo ou a actividade fai que o principio do beneficio e o principio de capacidade económica poidan non atopar sempre unha plácida convivencia”; Martín Queralt, Lozano Serrano, Tejerizo López, Casado Ollero, 2016: 90.

- 71 Moreno González, 2011: 1144.

- 72 Véxase artigo 24.2, parágrafo segundo do Texto refundido da Lei reguladora de facendas locais.

- 73 Así se prevé no artigo 9.1, parágrafo primeiro, da Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 23 de outubro de 2000 pola que se establece un marco comunitario de actuación no ámbito da política de augas.

Fernández Farreres reconece que a observancia estrita do principio de que a contía da taxa non pode superar o custo do servizo pode impedir, ou dificultar, a observancia doutros obxectivos ou previsións legais como, por exemplo, a posibilidade de aplicar tarifas progresivas como técnica para penalizar consumos abusivos de auga; Fernández Farreres, 2012: 252.

- 74 Aínda que, en opinión de Martínez Sánchez, a cuestión sobre o hipotético sobrecusto que podería supor a xestión indirecta dun servizo non é, en puridade, unha cuestión tributaria, por máis que poida ter consecuencias neste ámbito, en particular sobre a cota tributaria das

taxas. Trátase, en cambio, dun asunto que ha de ser resolto no marco da lexislación administrativa relativa ás formas de xestión dos servizos públicos e, se é o caso, á luz do principio de eficacia que debe presidir o funcionamento da Administración; Martínez Sánchez, 2014: 264.

- 75 Para Falcón y Tella, “o beneficio do concesionario forma parte do custo do servizo, polo que debe estar incluído no importe da contraprestación. E isto é así tanto se o servizo se financia cun prezo privado que fai seu o contratista como se se financia cunha taxa que o contratista ingresa na súa conta; e mesmo se o servizo se financia cun prezo que paga a Administración, xa que o custo efectivo do servizo incluírá ‘a totalidade das contraprestacións económicas que lle aboe a entidade local ao contratista, incluídas as contraprestacións en concepto de prezo do contrato...’, segundo o artigo 6 da Orde HAP/2075/2014, do 6 de novembro, pola que se establecen os criterios de cálculo do custo efectivo dos servizos prestados polas entidades locais”; Falcón y Tella, 2016: 3.

Non obstante, os partidarios de incluír o beneficio empresarial no custo das taxas por prestación de servizos públicos consideran desexable que a propia lei preveña unha marxe razoable de beneficio. Entre outros: Martínez Sánchez, 2014: 265.

- 76 Unha boa síntese de ambos os dous posicionamentos doutriniais podemos atopala en Moreno González, 2011: 1152 e 1153.
- 77 En todo caso, e polo que respecta ao concesionario, a cualificación como taxa ou como tarifa do sistema de financiamento escollido para sufragar o servizo público de abastecemento domiciliario de auga debe resultarlle indiferente, sen que poida ter na súa retribución incidencia económica ningunha. Así, en caso de que se configuren como tarifas, o financiamento procederá dende os usuarios do servizo, mentres que, se se opta por establecer unha taxa pola prestación do mencionado servizo, a retribución vai quedar garantida pola Administración titular concedente do servizo; Fernández Farreres, 2012: 247.
- 78 Cabe sinalar que, mentres o artigo 25 do TRLRFL se refire ao “informe técnico-financiero”, o artigo 20 da Lei 8/1989, do 13 de abril, de taxas e prezos públicos, alude á “memoria económico-financiera”. Porén, e malia a diferente terminoloxía empregada por ambos os dous textos normativos, tanto a memoria como o informe son documentos que teñen un contido análogo e unha función idéntica.
- 79 Non obstante, como pon de manifesto Valenzuela Villarrubia, tras a Lei 16/2012, do 27 de decembro, pola que se adoptan diversas medidas tributarias dirixidas á consolidación das finanzas públicas e ao impulso da actividade económica, flexibilizouse este requisito, de xeito que desde o 1 de xaneiro de 2013 non é preciso emitir este informe cando se aumenten os custos do servizo por revalorizacións ou actualizacións de carácter xeral, nin nos supostos de diminución do importe das taxas, salvo que se trate de reducións substanciais no custo do servizo; Valenzuela Villarrubia, 2014: 158.
- 80 De Vicente García, Adame Martínez, 2008: 352.
- 81 Moreno González, 2011: 1153.

Pagès i Galtés explica que as taxas por abastecemento de auga potable se poden estruturar en tarifas monomias, cando están integradas por un só factor ou concepto, e en tarifas plurinomias, cando están integradas por conceptos que obedecen a servizos ou actividades accesorios pero distintos da prestación do servizo principal. Á súa vez, as tarifas monomias poden adoptar dúas formas: pode ser unha cantidade fixa ou uniforme para todos os suxeitos pasivos ou obrigados ao pagamento, ou modulada con criterios obxectivos; ou ben, pode consistir nun tipo de gravame aplicado sobre elementos cuantitativos relacionados coa intensidade de uso do servizo; Pagès i Galtés, 2015: 715 e 716.

- 82 Ademais, e en opinión de Villar Rojas, a lexislación vixente evidencia que as tarifas responden mellor que as taxas ás exigencias do principio de capacidade económica ou, de modo máis xeral, a criterios de xustiza material. E iso porque nas taxas o principio de capacidade económica queda subordinado ao principio de equivalencia, de xeito que estas cumpren de maneira deficiente co principio de capacidade económica; en cambio, nas tarifas é preciso separar o nivel tarifario, que engloba a totalidade dos custos de prestación do servizo, da estrutura tarifaria, que fai referencia a como se reparte ese custo entre os usuarios, unha repartición que pode e debe atender a circunstancias económicas, sociais ou territoriais –por exemplo, no caso de abastecemento de auga potable, a tarifa crecente por consumo e a súa corrección no caso das familias numerosas–; Villar Rojas, 2005: 6.
- 83 Fernández Farreres, 2012: 253.
- 84 Tornos Mas, 2009: 546.
- 85 O Tribunal Supremo entende que a aprobación das taxas, manifestación da autonomía tributaria local, non está suxeita a tutela da Comunidade Autónoma, sen prexuízo da posible impugnación dos acordos municipais. E é que, conforme o réxime xurídico das taxas, en canto establece limitacións ao importe dos ingresos, faise cuestionable o exercicio desa competencia sobre control de prezos por parte das CC.AA., que deberían reconducir a súa competencia a un control da legalidade das ditas ordenanzas fiscais; Rodríguez Fernández-Oliva, 2008: 160.
- 86 Sobre as distintas posturas que ao respecto mantén a doutrina e a xurisprudencia, véxase Pagès i Galtés, 2015: 707 e ss.
- 87 De feito, como reconece Tornos Mas, non se fixa o prezo, aínda que se determina a súa contía final ao controlar o incremento proposto; Tornos Mas, 2009: 540.
- 88 Tornos Mas, 2016: 13.
- 89 Así se desprende do artigo 23.1. b) do Texto refundido da Lei reguladora de facendas locais: “son suxeitos pasivos das taxas, en concepto de contribuíntes, as persoas físicas e xurídicas, así como as entidades a que se refire o artigo 35.4 da Lei 58/2003, do 17 de decembro, xeral tributaria (...), que soliciten ou resulten beneficiadas ou afectadas polos servizos ou actividades locais que presten ou realicen as entidades locais”; e do artigo 23.2 a) do Texto refundido da Lei reguladora de facendas locais, ao establecer como substitutos o contribuínte “nas taxas establecidas por razón de servizos ou actividades que beneficien ou afecten aos ocupantes de vivendas ou locais, os propietarios dos ditos inmobles, os cales poderán repercutir, se é o caso, as cotas sobre os respectivos beneficiarios”.

De todos os xeitos, e de acordo con Pagès i Galtés, en caso de que se interprete literalmente o presuposto de feito da norma de substitución contida no artigo 23.2 a) do Texto refundido da Lei reguladora de facendas locais, podería chegarse ao absurdo de que calquera servizo que beneficie ou afecte o ocupante dun inmovble determinaríase a obriga de pagamento do propietario, a título de substituto. Por iso, defende que este suposto de substitución estea pensado só para as taxas por servizos inmediatamente dirixidos a facilitar a mera ocupación dos inmobles. Dá igual que neles se exerza ou non unha actividade económica, o relevante sería que o servizo ou actividade públicos

- deriven dunha situación ou actuación previa do propietario que, polo xeral, sexa susceptible de considerarse un elemento relevante na relación contractual entre este e o cesionario do inmoble; Pagès i Galtés, 2015: 262 e 263.
- 90 En opinión de Pagès i Galtés, mesmo cando podería discutirse ata que punto se axustaría a dereito que a ordenanza fiscal establece que o contribuínte fose o propietario do inmoble –tendo en conta que este non deixa de verse afectado polo servizo–, o normal, e tecnicamente máis correcto, é prever que o contribuínte sexa aquel ao favor do cal se preste o servizo, que formalmente coincidirá co titular do contrato ou póliza de subministración; *Ibidem*: 705.
- 91 Moreno González, 2011:1140
- 92 *Ibidem*: 1140.
- 93 Pagès i Galtés, 2015: 706. Polo tanto, como sinala Pagès i Galtés, ao tratarse o substituto dun suxeito pasivo, e estar sometido á reserva de lei, a ordenanza fiscal debe respectar a regulación que ao respecto establece o lexislador.
- 94 Moreno González, 2011: 1141.
- 95 Ao respecto existen algúns pronunciamentos xudiciais, aínda que neles se parte da configuración desta contraprestación como prezo público.
- Así, na STSX de Cantabria do 6 de marzo de 1997 (XT 1997/162) sostívose que no ámbito dos prezos públicos non existe a figura do substituto do contribuínte, ao estar esta regulada na Lei reguladora de facendas locais só en materia de taxas.
- Tamén en relación coa obriga de pagamento do “prezo público” por consumo de auga, a STSX do Principado de Asturias do 18 de febreiro de 2004 (XUR 2004/105016) afirma que está obrigado ao pagamento do prezo o propietario do local, e non o arrendatario deste, xa que este último estaría obrigado no suposto de que o consumo de auga fose realizado por un arrendatario que estivese dado de alta como beneficiario do servizo e fose o usuario de tal servizo, pero, ao non se dar esa circunstancia, queda obrigado ao pagamento o dono do local.
- 96 Pagès i Galtés, 2015: 287.
- 97 Como advirte Pagès i Galtés, nada impide que o debedor pola prestación dun servizo sexa algún distinto do beneficiario se así se pacta entre todos os interesados; *Ibidem*: 287.
- 98 Fernández Pavés, 2015: 79 e 80.
- 99 Ao respecto, cremos que resulta de interese non só analizar a Resolución da DXT do 1 de outubro de 1996, sobre a suxeición ao IVE das taxas polo servizo de rede de sumidoiros –nela describíense os vínculos xurídicos que se orixinan entre a Administración titular do servizo público e o ente que presta o servizo en función de como se xestiona este (contrato de xestión de servizos públicos, contrato de servizos)–, senón tamén os comentarios que sobre os ditos vínculos xurídicos fai Pagès i Galtés.
- Así, por exemplo, a primeira das opcións que prevé a citada resolución é: “Se o Concello lle encomenda ao prestador (contratista) a prestación do servizo de maneira que será o empresario o que o preste en nome propio, pola súa conta e risco, autorizándoo mesmo á percepción da taxa municipal como contraprestación dos seus servizos (...), o contratista deberá facturarlle aos destinatarios do servizo o importe total da contraprestación (taxa ou prezo)”. Este suposto, en palabras de Pagès i Galtés, “refírese, substancialmente, a unha práctica bastante habitual consistente en que o Concello, a través do ‘contrato de xestión de servizos públicos’ regulado nos artigos 154 e seguintes do TR da LCAP, lle encomenda a prestación dun servizo a un xestor privado, autorizándoo a apropiarse do importe da taxa, chegando mesmo en ocasións a considerarse que este importe é un ingreso propio do xestor do servizo que non ten por que incluírse entre os ingresos municipais”, aínda que, a continuación, o propio Pagès i Galtés matiza esta última afirmación sinalando que o xestor privado non se pode apropiar directamente do importe da taxa, ao constituír esta un ingreso público; Pagès i Galtés, 2015: 399 e 400.
- 100 Rodríguez Fernández-Oliva, 2008: 146.
- 101 O dito artigo establece: “Correspóndelles ás entidades locais e aos seus organismos autónomos a recadación das débedas cuxa xestión teñan atribuída, e será levada a cabo: a) Directamente polas entidades locais e os seus organismos autónomos, de acordo co establecido nas súas normas de atribución de competencias. b) Por outros entes territoriais ao ámbito dos cales pertencen cando así se establece legalmente, cando con eles se formalice o correspondente convenio ou cando se delegue esta facultade neles, coa distribución de competencias que se é o caso se establece entre a entidade local titular do crédito e o ente territorial que desenvolva a xestión recadatoria. c) Pola Axencia Estatal de Administración Tributaria, cando así se acorde mediante a subscripción dun convenio para a recadación”.
- 102 O mencionado precepto dispón: “1. Poderán prestar o servizo de caixa as entidades de crédito coas que cada Administración así o conveña.
- Poderán actuar como entidades colaboradoras na recadación as entidades de crédito autorizadas por cada Administración, cos requisitos e co contido a que se refire o artigo 17.
- Para os efectos deste regulamento, só poderán actuar como entidades que presten o servizo de caixa ou como entidades colaboradoras as seguintes entidades de crédito: a) os bancos, b) as caixas de aforro, c) as cooperativas de crédito”.
- 103 *Ibidem*: 149.
- 104 Como sinalou Casas Agudo, “aínda que o paralelismo coa externalización é evidente –ambas as dúas presupoñen un acordo de vontades e encamiñanse a unha mellora da aplicación dos tributos–, na colaboración a Administración adopta unha posición colaboradora pero non cede a súa posición xurídica: a Administración segue estando presente, aínda que asuma un esforzo externo ao seu propio; non hai, como na externalización, unha cesión de competencia en que o cesionario asume a xestión da actividade tributaria en cuestión e a Administración deixa de realizala por ela mesma, limitándose o seu control ao dos efectos e a forma de cumprimento do contrato de xestión de servizos públicos ou dos termos da autorización administrativa”; Casas Agudo, 2015: 58 e 59.
- 105 *Ibidem*: 93.
- 106 *Ibidem*: 107.

- 120 Recoñece Villar Rojas que o concesionario pode colaborar na recadación en tarefas materiais e instrumentais, pero nin poden exixir taxas, nin poden recadalar; Villar Rojas, 2005: 4.
- 121 De Vicente García, Adame Martínez, 2008: 367.
- 122 Neste caso, como describiu Tornos Mas tamén se darían dúas relacións xurídicas que, non obstante, non son totalmente independentes como acontece no caso da taxa. Así, e en primeiro lugar, existe unha relación de contrato administrativo entre o concesionario ou outro contratista do servizo público e o Concello. Pero, ademais, establécese unha relación de prestación de servizos entre a entidade subministradora e os usuarios, que estes retribuirán mediante unha tarifa. Normalmente, esta segunda relación formalízase mediante un contrato privado ou “póliza” cuxas condicións, cumprimento e extinción adoitan estar reguladas polo regulamento municipal do servizo e/ou polo prego de cláusulas económico-administrativas particulares; Tornos Mas, 2009: 547.
- 123 Como sinala Blanquer Criado, “hai un factor que debe ser ponderado cando se analiza a xestión indirecta dun servizo público; cando a Administración opta por privatizar a xestión e explotación do servizo (como sucede cando outorga unha concesión), non só quere externalizar os investimentos precisos para o seu establecemento e/ou conservación, senón que nalgunha medida a Administración tamén busca alixear a carga de traballo burocrático na xestión de cobramentos fronte aos usuarios morosos. Pois ben, é evidente que ese obxectivo se frustra cando se suprime a noción de ‘tarifa’, e os ingresos do concesionario se cualifican como ‘taxas’. Efectivamente, o cobramento das débedas pendentes adoita ser un labor arduo e traballoso, polo que parece razoable pensar que, cando outorga unha concesión a un terceiro, a Administración tamén quere liberarse desa molesta actividade de recadación. Agora ben, se a remuneración do concesionario é unha taxa, terá que ser a Administración titular do servizo quen desempeñe esa función recadadora”; Blanquer Criado, 2012: 21.
- 124 Entre outros: De Vicente García, Adame Martínez, 2008: 367; Ferreiro Serret, 2012: 207; Pagès i Galtés, 2015: 428; Cañal García, 2012: 9.
- 125 Falcón y Tella, 2016: 3.
- Catalá Martí recoñece que existe un dereito regulado no artigo 130 do Regulamento de servizos das corporacións locais que non aparece recoñecido no Texto refundido da Lei de contratos do sector público, como é a utilización da vía de constrinximento para percibir as prestacións económicas dos usuarios. Non obstante, segundo este autor, trátase dun dereito que debe conceder a Administración, en exercicio da potestade discrecional, a favor do empresario-contratista-concesionario. Polo tanto, require unha autorización expresa por parte do órgano de contratación que poderá manifestarse no propio prego de cláusulas administrativas particulares.
- Así, e no caso de que a Administración lle outorgue ao empresario-contratista-concesionario a utilización da vía de constrinximento para percibir as prestacións económicas dos usuarios, concretará o concepto ou conceptos aos que sexa aplicable a execución. Tamén determinará a substanciación do procedemento executivo que debe estar a cargo dos axentes executivos da Administración ou se comprende a posibilidade de que o empresario-contratista-concesionario propoña axentes executivos particulares, os cales deberán reunir os requisitos de capacidade e idoneidade exixibles, para os da Administración, que deberá aprobar os nomeamentos e terá facultades de revogalos en calquera momento se se extralimitasen nas súas funcións.
- Segundo Catalá Martí, chegado o caso de que o empresario-contratista-concesionario tivese que exercer a vía de constrinximento, expedirá a correspondente certificación de descuberto e entregaralla ao interventor de fondos da Administración. O interventor comprobará se a certificación cumpre os requisitos exixibles, se os débitos contidos nesta son precisos e exclusivamente polos conceptos aos que se contraía o obxecto do contrato polo cal se autorizou a vía de constrinximento, e se se esgotou o prazo de recadación voluntaria; e, cando procedese, a autoridade competente expedirá providencia de constrinximento que, no caso das entidades locais, lle corresponde emitila ao tesoureiro. Decretado o constrinximento, a providencia de constrinximento e certificación seralle entregada á axencia executiva da Administración ou ao empresario-contratista-concesionario, segundo os casos, para o desenvolvemento das posteriores fases do procedemento; Catalá Martí (coord.), 2012: 896.
- 126 Falcón y Tella, 2016: 3.
- 127 Pagès i Galtés, 2015: 416.
- 128 *Ibidem*: 416 e 417.
- 129 Casas Agudo, 2015: 125.
- 130 *Ibidem*: 109.
- 131 Pagès i Galtés, 2015: 416.
- 132 Aínda que en opinión de Falcón y Tella, a opción por unha tarifa ou por unha taxa non prexulga a posibilidade de cortar a subministración; Falcón y Tella, 2016: 3.
- 133 Navarro Heras, 2011: 285.
- 134 *Ibidem*: 285. De todos os xeitos, cabe aclarar que, con frecuencia, os concellos requiren nun mesmo recibo o pagamento da taxa da rede de sumidoiros xunto á tarifa polo servizo de abastecemento de auga; non obstante, non procederá suspender a dita subministración, por máis que o usuario do servizo se negue a pagar a taxa da rede de sumidoiros porque esta non pode confundirse coa que se devindica polo servizo de abastecemento de auga; De Vicente García, Adame Martínez, 2008: 367.
- 135 Pagès i Galtés, 2015: 201.
- 136 Véxanse, ao respecto, tanto os pronunciamentos a favor como en contra en Moreno González, 2011: 1166.
- 137 Pagès i Galtés, 2015: 202. Argumentos que repite en Pagès i Galtés, 2015: 727.
- 138 De Vicente García, Adame Martínez, 2008: 360.
- 139 “A autonomía que garante o artigo 140 da Constitución imponlle ao lexislador a obriga de conceder, no ámbito dos elementos configuradores do tributo, unha marxe de liberdade que lles permita aos concellos adaptalos ás súas peculiaridades de acordo coa política tributaria municipal que decidan os seus lexítimos representantes democraticamente elixidos”.
- 140 A dita consulta recóllese en: Navarro Heras, 2011: 286.

- 141 A STS do 3 de outubro de 2003, ante a alegación da vulneración do principio de legalidade e xerarquía normativa, pois non hai unha lei que outorgue esta facultade de corte de subministración e a delegue aos concellos, respondeu que o artigo 26.1.a) da Lei reguladora de bases de réxime local establece o deber dos municipios de prestar o servizo de abastecemento de auga potable, o que comporta unha habilitación para facer o necesario sobre tal prestación (que non hai que esquecer que é un deber) e, por conseguinte, significa unha aplicación concreta nesta específica materia do xenérico principio de legalidade. Ademais, o interese público representado polas necesidades que precisan a auga como un ben imprescindible resulta atendido polo establecemento e mantemento do servizo que realiza a subministración, polo que a articulación de medidas dirixidas a asegurar e regular o funcionamento deste servizo non poden considerarse contrarias a ese interese xeral. Faise referencia a esta sentenza en: Moreno González, 2011: 1167 e 1168.
- 142 Navarro Heras, 2011: 286.
- 143 *Ibidem*: 285.
- 144 Aínda que, como aclara Pagès i Galtés, “resultará que o mero non pagamento da taxa contida no recibo ou factura da auga non será suficiente para iniciar o período aludido no artigo 161 da LXT, pois este unicamente se iniciará cando se lle notifique individualmente a taxa ao interesado e transcorrese o prazo de pagamento en período voluntario fixado no artigo 62 da LXT”; Pagès i Galtés, 2005: 231.
- 145 Villar Rojas, 2005: 4.
- 146 A miúdo, os usuarios do servizo acudiron aos tribunais para oporse a esa medida, alegando a vulneración do principio de legalidade, a incompatibilidade entre o procedemento de constrinximento e o acordo de corte de subministración e o carácter imprescindible deste para a vida dos usuarios. Non obstante, Moreno González recoñece que o Tribunal Supremo non admitiu estes argumentos. En relación coa vulneración do principio de legalidade, a posibilidade do corte de subministración atoparía fundamento nos artigos 1, 4.1.a), 25.2.1, 26.1.a) e 85 da Lei reguladora de bases de réxime local e no artigo 55 do Texto refundido do réxime local aprobado no Real decreto lexislativo 781/1986, do 18 de abril. Tampouco aprecia incompatibilidade entre o procedemento de constrinximento e o acordo de corte da subministración, pois con esta última medida non se tende a executar a débeda contraída, senón a evitar a asunción de débedas futuras. Cítase abundante xurisprudencia ao respecto en: Moreno González, 2011: 1166 e 1167.
- 147 Entre outros: De Vicente García, Adame Martínez, 2008: 360; Moreno González, 2011: 1168.
- Para Jiménez Compaired, a medida do corte de subministración “pode ser razoable e proporcional en función de como se configuren os seus orzamentos e iso con independencia da natureza que poida posuír como dereito o acceso á auga (...). Doutro modo estaríase a facilitar o non pagamento por parte de quen, estando en condicións de acometelo, non o fai, vulnerando o principio de recuperación de custos que debe informar unha determinada perspectiva do acceso á auga como dereito. (...) Outra cousa será como se discipline o réxime xurídico material e formal da actuación administrativa”; Jiménez Compaired, 2006: 137 e ss.
- Mentres que Pagès i Galtés utiliza un criterio principialista para xustificar a suspensión da subministración, o dito autor recoñece que “o carácter imprescindible do servizo comporta certamente que todos, sen excepción, teñan dereito a utilizalo. Agora ben, iso non implica que sexa inconstitucional a suspensión da subministración en caso de non pagamento, se se considera, como nós consideramos, que a inexistencia de capacidade económica comporta a aplicación automática de exención, de tal xeito pois que, acreditada a inexistencia de capacidade económica por parte do usuario, non nacería a obriga tributaria e, polo tanto, tampouco procedería o seu pagamento, o que, á súa vez, levaría consigo que non fose pertinente a suspensión da subministración por non pagamento, a non ser que se acreditase a existencia dun abuso de dereito”; Pagès i Galtés, 2015: 727.
- 148 Indica Falcón y Tella que, de todos os xeitos, o ente público podería optar por limitar a posibilidade de cortar a subministración, ou excluíla en certos casos; Falcón y Tella, 2016: 3.
- 149 Moreno González, 2011: 1168.
- 150 *Ibidem*: 1168.
- 151 Na actualidade, a mención normativa debería facerse aos artigos 99 e 100 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas.
- 152 Tornos Mas, 2009: 546 e 547.