

La cuestión presenta especial trascendencia, como veremos más adelante, en relación a la posibilidad de aplicar exenciones, bonificaciones o reducciones a las tarifas de agua de determinados usuarios (art. 150 RSCL), ya que las pérdidas de ingresos derivadas de tales medidas deberán ser compensadas con otros ingresos.

3.3. Modelos tarifarios en Andalucía. Entre la diversidad y la confusión

Si nos atenemos a las respuestas obtenidas en los cuestionarios y a los resultados de una búsqueda no exhaustiva de ordenanzas reguladoras de las tarifas del servicio de abastecimiento de agua por los archivos de los boletines provinciales, debemos concluir que en Andalucía prima la más absoluta diversidad de modelos tarifarios, predominando la opción por el modelo de tasa, seguida de la opción del precio privado y con una presencia residual y casi anecdótica del precio público.

La adscripción a uno u otro modelo tarifario no parece estar relacionado con el modo de gestión del servicio, ni con la condición de pública, mixta o privada de la empresa suministradora, únicamente hemos encontrado un cierto rasgo identificador en la opción por el precio privado de aquellas empresas que prestan servicios en las grandes capitales de Andalucía, mientras que la tasa predomina en aquellos municipios que gestionan de forma autónoma sus servicios de agua sin integrarse en entidades supramunicipales.

De hecho podríamos decir que la opción por uno u otro modelo tarifario es una cuestión que depende fundamentalmente de consideraciones de política municipal, ya que son las entidades locales titulares del servicio las que, ante la falta de definición jurídica o jurisprudencial, deciden libremente qué modelo adoptar y lo hacen, por regla general, tomando en consideración preferentemente cuestiones de índole local y dejando en un segundo término los criterios técnicos, financieros o jurídicos.

En ocasiones la opción por el modelo de tasa es consecuencia directa del rechazo social y político que suscita el término "precio privado" al considerar que anuncia una intención de privatización del servicio de agua. Un rechazo que podría explicar por qué algunas empresas suministradoras

privadas evitan a toda costa utilizar el término precio privado y prefieran términos análogos como el de "precios autorizados", u optan por definir su modelo tarifario como un "precio público" cuando a todas luces se trata de un precio privado.

En otras ocasiones la opción por el modelo tarifario de tasa es simple consecuencia de una tradición en la ordenación jurídica del servicio que no se quiere alterar aunque hayan variado las condiciones o la forma de gestión del servicio.

En las respuestas recibidas a los cuestionarios remitidos para la elaboración de este Informe llama la atención que un número importante de empresas suministradoras, incluidas empresas privadas, defiendan la opción de la tasa aduciendo las mayores garantías que representa este modelo frente al modelo de precio privado por su vinculación con la normativa tributaria.

Y nos llama la atención el dato porque muchas de estas empresas, aunque estén sujetas al modelo tarifario de la tasa, en la práctica actúan como si de un precio privado se tratara, limitando su afección al ordenamiento tributario al hecho de aprobar las tarifas mediante una ordenanza fiscal, pero gestionando el procedimiento recaudatorio mediante fórmulas propias de una relación jurídico privada.

Son realmente escasos los servicios que, estando sometidos al régimen tarifario de la tasa, encomiendan el cobro de las tarifas a los organismos públicos de recaudación. Generalmente se trata de servicios de agua que circunscriben su gestión a un ámbito territorial estrictamente municipal, aunque también se da este modelo en servicios de agua gestionados por organismos dependientes de las Diputaciones Provinciales que, aunque dan servicio a numerosos municipios, encomiendan la cobranza de las tarifas a los servicios de recaudación dependientes del ente provincial.

En el resto de supuestos, aunque el modelo tarifario sea el de tasa, existe un rechazo, generalizado por parte de las empresas suministradoras del servicio, tanto privadas, como públicas o mixtas, a que sea la entidad local la que asuma la gestión recaudatoria de la tasa. Esto se traduce en que en una mayoría de los casos analizados sea la empresa la que se encarga de elaborar los padrones cobratorios, de expedir y comunicar a los

sujetos pasivos las facturas correspondientes y de recaudar el importe de las mismas, ingresándolo en sus arcas propias y no en las de la entidad local.

Esto genera una cierta confusión, ya que se aprueba un modelo tarifario de tasa pero en la práctica se gestiona la tarifa como si de un precio privado se tratara. Una confusión que en algunos casos llega hasta el punto de poner en cuestión la propia legalidad del procedimiento de gestión elegido.

Muestra del grado de confusión que reina en este campo es el caso de un municipio sevillano que tiene encomendado el servicio de agua a una empresa que aplica un régimen de precio privado y que impone dicho modelo tarifario como condición sine qua non para la asunción de cualquier servicio municipal. Pues bien, dicho municipio no ha tenido empacho alguno en aprobar una ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el servicio de agua, en cuyo articulado se señala que el servicio se presta en régimen de precio privado y con pleno sometimiento al derecho privado y exclusión expresa de la normativa tributaria.

Entre quienes defienden el modelo tarifario del precio privado se encuentran, para sorpresa de algunos, las asociaciones de defensa de las personas consumidoras, que valoran especialmente el obligado sometimiento de estas tarifas al régimen de precios autorizados que implica la aprobación por la Comunidad Autónoma tras un procedimiento en el que son llamados a intervenir, aportando sus "pareceres razonados", dichas asociaciones.

En realidad, más que un apoyo al modelo de precio privado, lo que traslucen estas asociaciones es un apoyo a aquellos procedimientos aprobatorios de las tarifas de agua que posibilitan su control y supervisión por las Comunidades Autónomas y garantizan la participación ciudadana y especialmente la de las propias asociaciones de defensa de las personas consumidoras. De hecho, estas asociaciones defienden que las tarifas aprobadas como tasas deberían igualmente someterse al régimen de precios autorizados.

También defienden los precios privados las empresas que prestan servicios en las grandes capitales andaluzas, valorando especialmente la flexibilidad que este modelo ofrece para la adaptación de las tarifas a las necesidades cambiantes del servicio y para la eficacia de la gestión

recaudatoria, contraponiendo este modelo a las rigideces propias del procedimiento tributario.

En cualquier caso, lo que nos muestra el análisis realizado para la elaboración de este Informe es un panorama en Andalucía en el que predomina la diversidad de modelos tarifarios y en el que se observa un nivel importante de confusión al mezclarse con frecuencia los procedimientos y las formas de gestión de ambos modelos, sin que en algunos casos se respeten suficientemente los límites jurídicos propios del modelo elegido.

3.4. Conclusiones

Como conclusión a todo lo expuesto, cabe decir que el debate sobre cuál debe ser el régimen jurídico aplicable a las tarifas del servicio de abastecimiento de agua, si tasa o precio privado, es un debate inacabado y sin visos de concluir a corto plazo.

Un debate jurídico caracterizado por la variabilidad de las posiciones mantenidas por la jurisprudencia, especialmente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como consecuencia, por un lado, de los cambios habidos en la regulación de normas sectoriales de especial incidencia en la materia, como son la legislación tributaria, la reguladora de las tasas y precios públicos y la reguladora de las haciendas locales y, por otro lado, por los posicionamientos del Tribunal Constitucional.

Se trata de un debate sobre el que a buen seguro se escribirán pronto nuevos capítulos y que ha dado y seguirá dando lugar a una profusa literatura jurídica habida cuenta las complejidades del tema tratado y la diversidad de posturas existente en la doctrina.

Por nuestra parte, siempre desde un espíritu constructivo y sin ánimo de sentar cátedra en un debate tan complejo, nos atrevemos a plantear la posibilidad de encauzar el tema mediante la regulación del régimen jurídico de las tarifas de agua en una norma con rango de ley, ya sea dedicada específicamente a ordenar esta cuestión o con una pretensión regulatoria más amplia (como podría ser el caso de la anunciada ley del ciclo integral del agua).