ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LA CATEGORÍA JURÍDICA QUE SE PROYECTA SOBRE LA CONTRAPRESTACIÓN POR EL SUMINISTRO MUNICIPAL DE AGUA (*)

Roberto Ignacio Fernández López
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidade de Vigo

Recibido: Diciembre, 2017.
Aceptado: Enero, 2018.

RESUMEN

La contraprestación por el servicio de suministro municipal de agua ha sido una categoría financiera que, como muy pocas, ha conseguido mantener durante un prolongado período de tiempo un vivo debate doctrinal alentado por una legislación tributaria más propensa a provocar conflictos de calificación jurídica que a resolverlos, y ello con el ingrediente adicional de una jurisprudencia que no siempre ha sido del todo afortunada al interpretar el sentido de esa controvertida regulación legal.

El tema ha suscitado posiciones muy encontradas en los casos en que el servicio se presta por medio de un sujeto que actúa en régimen de derecho privado, pues la polémica ha girado sobre su vinculación con la potestad tarifaria o con la potestad tributaria de la entidad local titular de dicho servicio, desembocando así en una contrapuesta e incompatible calificación de la exacción percibida como tarifa o como tasa, respectivamente.

El presente trabajo tiene por objeto analizar dicho tema ofreciendo una interpretación conjunta y sistemática de los dos sectores del ordenamiento jurídico que poseen una relación directa con el mismo: el Derecho tributario y el Derecho administrativo. Sólo así parece posible determinar con un mínimo de rigor cuál es la verdadera naturaleza jurídica de la citada contraprestación pecuniaria. Además, también se aborda el marco jurídico resultante de la nueva Ley de Contratos del Sector Público de 2017, la cual califica como «prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario» a las exacciones económicas percibidas coactivamente por la gestión de servicios públicos en régimen de derecho privado.

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

(*) El presente trabajo se enmarca en el contrato de investigación de la Universidade de Vigo, sufragado por la Diputación Provincial de Ourense, sobre «Naturaleza y efectos jurídicos de la contraprestación económica satisfecha por el suministro municipal de agua» (INOU16-09).

CONCEPTUAL ANALYSIS OF THE LEGAL CATEGORY THAT PROJECTS TO THE LOCAL CHARGE LEVIED ON THE WATER DISTRIBUTION SERVICE

Roberto Ignacio Fernández López

ABSTRACT

The local charge levied on the water distribution service has been the subject, like few other public charges, of intense debating among scholars over a long period. The reason for this lies in the legislation regulating that charge, which, far from solving classification conflicts, has been indeed creating them, together with a not always pleasing case law interpreting the sense of this controversial legislation.

One of the most contested issues arises in cases where the service is supplied by an entity operating under private law, being the question to determine whether the local authority, responsible for the service, is exercising a real tax power, by levying a tax, or whether it is levying a charge.

This paper aims to analyse the abovementioned controversial issue, by systematically interpreting the relevant national tax and administrative law provisions, being both tax law and administrative law related with the issue. This is the only way to determine, with scientific rigour, the real legal nature of the charge levied on the water distribution service. Furthermore, the paper deals with the new Spanish public procurement law, adopted on 8 November 2017, according to which charges compulsory levied on the users of public services, provided under private law, have no tax nature.

Keywords: water distribution service, financial contribution to the public purse, rate, fee, tax, administrative agreement.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Un prolongado debate que ha orillado la interpretación sistemática y teleológica de la legislación ordinaria. 3. El cambio de tendencia marcado por la Ley de Economía Sostenible. El régimen de financiación del servicio público y su incidencia en la naturaleza tarifaria o tributaria de la contraprestación satisfecha. 4. El procedimiento de aprobación de las tarifas por suministro de agua en cuanto que prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias: La intacta salvaguarda del principio de reserva de ley tras la LCSP/2017. 5. Conclusiones. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La contraprestación por el servicio de suministro municipal de agua ha sido una categoría jurídico-financiera que, como muy pocas, ha conseguido mantener durante un prolongado período de tiempo un vivo debate doctrinal alentado por una legislación tributaria más propensa a provocar conflictos de calificación jurídica que a resolverlos, y ello con el ingrediente adicional de una jurisprudencia que no siempre ha sido del todo afortunada al interpretar el sentido de esa controvertida regulación legal.

Como vamos a ver a lo largo de este trabajo, el problema muestra su peor cara cuando el abastecimiento de agua se presta a través de un gestor privado, pues aquí entran en juego varios factores no siempre fáciles de conciliar: 1º) Una asimetría o falta de sistemática entre el Derecho tributario y el Derecho administrativo; más concretamente, el primero, que se considera totalmente autónomo para definir y clasificar las categorías tributarias, con relativa frecuencia ha ignorado que la otra rama del ordenamiento, al regular la retribución de las distintas formas de gestión de los servicios públicos, de una u otra manera puede estar afectando a la verdadera naturaleza jurídica de las contraprestaciones satisfechas por los usuarios. 2º) La definición por separado y no del todo coincidente de la figura de la tasa en el art. 2.2.a) de la LGT/2003 y en el art. 20.4.t) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TR-LRHL), lo que para algunos dota de preeminencia a la primera por razones de eficacia temporal (1), en tanto que para otros coloca, por el contrario, a la segunda en situación de aplicación preferente por tratarse de una norma especial prevista exclusivamente para los ingresos tributarios de las entidades locales (2). 3º) La poco fun-

(1) En efecto, como es sabido, la LGT/2003 entró en vigor el 1 de julio de 2004, mientras que el TR-LRHL –y más concretamente toda la parte atinente al artículo citado– ya lo había hecho el 10 de marzo de 2004, por lo que llegado el caso este último se podría considerar implícitamente modificado por la LGT/2003.

(2) *Vid*. Villar Rojas, F. J.: «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*, núm. 10, 2005, p. 6 (versión electrónica: BIB 2005/1118).

dada creencia de que, para respetar el mandato del art. 31.3 CE, la reserva de ley en la esfera local solo está plena y exclusivamente garantizada cuando es una ordenanza fiscal, sobre la base de la habilitación prevista en la correspondiente norma de rango legal (TR-LRHL), la que establece la tasa exigible por el suministro de agua, pasando por alto que la aprobación de tarifas o precios privados por la prestación de ese mismo servicio público está jalonada de tantas o quizás mayores garantías jurídicas para los usuarios, incluyendo el respeto al principio democrático, que el acuerdo de imposición de una tasa. 4º) La confusión creada sobre el alcance del concepto jurídico-formal de tasa al yuxtaponerse y diluirse en el más amplio de prestación patrimonial de carácter público, soslayando que esta última es una categoría poliédrica que, por su perfil fáctico o material vinculado a la necesaria presencia de la coactividad, es susceptible de abarcar una variedad de prestaciones pecuniarias no siempre reconducibles a la figura del tributo y que, por supuesto, deben respetar igualmente las exigencias mínimas del art. 31.3 CE.

El tema que nos ocupa, ya suficientemente convulso por los elementos apuntados, ha experimentado dos nuevos episodios de agitación en los últimos años que amenazaron con ensanchar la polémica sobre la antagónica –o quizás no tanto– naturaleza tributaria o tarifaria de las contraprestaciones derivadas del servicio de abastecimiento de agua: la supresión del párrafo segundo del art. 2.2.a) LGT/2003 por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y la discutible tesis secundada por la STS de 23 de noviembre de 2015 (rec. cas. 4091/2013). Afortunadamente, cabe esperar que las aguas vuelvan a su cauce tras la aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP/2017), cuya disposición adicional cuadragésima tercera categoriza como «prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario», conforme al art. 31.3 CE, a las contraprestaciones económicas percibidas coactivamente por «la prestación de servicios públicos en régimen de Derecho privado» (3).

Lo cierto es que la doctrina ha venido identificando distintos tipos de potestades administrativas en orden a conocer la contraprestación económica exigible por determinados bienes o servicios (4):

a) Potestad de fijación de precios (precios regulados o intervenidos), que abarca a su vez distintos supuestos relacionados con bienes o servicios económicos de interés general (tarifas por servicios liberalizados como gas o electricidad, precio de los medicamentos, etc.).

b) Potestad tarifaria (tarifas que afluyen a la cuenta de resultados de la entidad privada que presta el servicio), con la que se pretende garantizar la viabilidad económica y el equilibrio financiero de la actividad prestacional, la cual a su vez puede ser desempeñada bien por una entidad de derecho privado de capital total o mayoritariamente público o bien por una entidad privada vinculada a la Administración por medio de un contrato de gestión de servicio público.

---

(3) Como veremos en el apartado correspondiente de este trabajo, esa nueva calificación jurídica se ha visto acompañada de un añadido en el art. 2 de la LTPP, de una modificación de la disposición adicional primera de la LGT/2003 y de la introducción de un nuevo apartado 6 en el art. 20 del TR-LRHL (disposiciones finales novena, undécima y duodécima de la LCSP/2017).

(4) *Vid*. Villar Rojas, F. J.: *Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos. Estudio de su naturaleza y régimen jurídico*, Comares, Granada, 2000, pp. 18 y ss.; y Tornos Mas, J.: «Regulación de precios y tarifas», en Muñoz Machado, S. y Esteve Pardo, J. (Dir.): *Derecho de la regulación económica. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 538 y ss.

c) Potestad tributaria (tributos), por la que se obtienen ingresos públicos de derecho público destinados a financiar el gasto público y, por ende, reflejados en el presupuesto del ente que los percibe.

d) Potestad de ordenación económica (precios máximos), que para TORNOS MAS no tiene por finalidad determinar el precio definitivo de remuneración de un determinado servicio sino establecer un límite cuantitativo en su incremento al objeto de mantener la inflación bajo control (5).

Pues bien, la polémica sobre el servicio municipal de abastecimiento domiciliario de agua, cuando su prestación corre a cargo de un sujeto de derecho privado, ha venido girando sobre su discutible vinculación jurídica con la potestad tarifaria o con la potestad tributaria de la entidad local titular de dicho servicio, desembocando así en una contrapuesta e incompatible calificación de la exacción percibida como tarifa o como tasa, respectivamente (6). Vaya por delante que, a nuestro entender, la forma y el régimen jurídico al que se somete la gestión del servicio –lo que también incluye la modalidad de retribución a la entidad privada prestadora del mismo– condicionan poderosamente la naturaleza privada o pública –tarifa o tasa– de la contraprestación satisfecha por los usuarios. A este respecto, no olvidemos que el art. 2.2 a) LGT/2003 y el art. 20.1 B) TR-LRHL han anudado desde siempre el concepto de tasa a que el servicio se preste «en régimen de derecho público», expresión que evoca –como bien ha señalado el voto particular de los Sres. Fernández Montalvo y Huelin Martínez de Velasco a la STS de 23 de noviembre de 2015 (rec. cas. 4091/2013)– una forma de gestión en la que la Administración actúa con su propia personalidad jurídico-pública o con personalidades diferenciadas pero siempre de naturaleza pública, ejerciendo por consiguiente prerrogativas y potestades públicas. En consecuencia, ese «régimen de derecho público» queda extramuros de la realización de actividades o de la prestación de servicios gestionados por la Administración mediante una personalidad diferenciada de naturaleza jurídico-privada (entidad pública empresarial o sociedad mercantil pública) o a través de una gestión contratada con una entidad privada (concesionaria, arrendataria, etc.).

De todos modos, como veremos en las siguientes páginas de este trabajo, no ha sido esta la tesis dominante en la doctrina y en la jurisprudencia (7), bien es verdad que alimentada por una regulación legal huérfana de coherencia interna –singularmente tras la expansiva definición de tasa resultante del párrafo segundo del primigenio art. 2.2 a) LGT/2003– que poco o nada ha contribuido a dar seguridad al régimen jurídico al que debía someterse la contraprestación satisfecha por el usuario del servicio municipal de abastecimiento de agua.

---

(5) *Vid*. TORNOS MAS, J.: «Regulación de precios…», *ob. cit.,* pp. 539-540.

(6) *Vid*. CARRILLO DONAIRE, J. A.: «A vueltas sobre la naturaleza jurídica 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*, 2012, p. 5 (consulta realizada el 1 de junio de 2017).

(7) Buena muestra de esa jurisprudencia son los numerosos pronunciamientos del TS en los que se ha defendido que la forma de gestión del servicio no afecta lo más mínimo a la calificación jurídica como tasa de la remuneración abonada por el usuario del servicio. Sirvan de ejemplo las SSTS de 7 de abril de 2007 (rec. 2882/2002), 20 de julio de 2009 (rec. 4089/2003), 12 de noviembre de 2009 (rec. 9304/2003), 15 de diciembre de 2011 (rec. 1438/2009), 16 de julio de 2012 (rec.52/2010), 3 de diciembre de 2012 (rec. 4354/2011), 1 de julio de 2013 (rec. 1953/2011), 20 de noviembre de 2014 (rec. 1485/2012), hasta culminar –ya vigente la supresión del párrafo segundo del art. 2.2.a) LGT/2003 por la Ley 2/2011– con la ya citada STS de 23 de noviembre de 2015 (rec. 4091/2013) y la subsiguiente STS de 24 de noviembre de 2015 (rec. 232/2014).

2. UN PROLONGADO DEBATE QUE HA ORILLADO LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA Y TELEOLÓGICA DE LA LEGISLACIÓN ORDINARIA

Sería osado y falto de rigor construir un razonamiento jurídico mínimamente consistente sobre el tema que nos ocupa sin esbozar, siquiera sea de forma resumida, la evolución legislativa que nos ha conducido al punto en el que se encuentra actualmente el estado de la cuestión.

Sin necesidad de retrotraerse más allá en el tiempo, el primer estadio de ese recorrido normativo puede situarse en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (en adelante RSCL), aprobado mediante Decreto de 17 de junio de 1955, cuyo art. 155.2 reconocía que las tarifas exigidas por la Entidad Local cuando prestaba un servicio con sujeción al derecho privado (sociedad privada municipal o provincial, arrendamiento o concierto) tenían la naturaleza de precio privado sometido a las prescripciones civiles o mercantiles, en tanto que el apartado 3 del mismo precepto matizaba lo anterior calificando de tasas a las tarifas exigidas por servicios prestados en régimen de monopolio o que fuesen de recepción obligatoria para los administrados, cualquiera que fuera en ambos casos la forma adoptada en su prestación (8). Esta última salvedad contribuyó a crear en la literatura científica una línea de opinión favorable a la conciliación o plena compatibilidad entre tasa y concesión administrativa (9).

Por lo demás, la apuntada diferenciación entre precio privado-tarifa y tasa se mantuvo sin grandes cambios normativos en las tres siguientes décadas, lo que permitió que el Tribunal Supremo se pronunciase en numerosas ocasiones sobre la distinta naturaleza y alcance de la potestad tarifaria como contrapunto de la potestad tributaria. Bien es verdad que el Alto Tribunal apostó frecuentemente por un argumento sencillo y a la vez claro, sustentado en el distinto modo de prestarse el servicio, consistente en defender que si el abastecimiento de agua lo proporcionaba una entidad privada la contraprestación sería una tarifa o precio privado y que si el suministro lo asumía directamente una entidad de derecho público lo cobrado era una tasa (10).

La promulgación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en lo sucesivo LRHL), introduce una nueva y controvertida categoría financiera, el precio público, con la consabida necesidad de diferenciarlo de la figura de la tasa. A la vista de los arts.20 y 41 de la LRHL, se estaba en presencia de una tasa cuando, en primer lugar, la prestación de servicios o la realización de actividades, que se refieran,

---

(8) Para conocer la evolución del panorama legal y doctrinal habido desde mediados del pasado siglo hasta la promulgación de la LGT/2003 puede consultarse el trabajo de ARAGONÉS BERTRÁN, E.: «La naturaleza jurídica de la tarifa. El estado de la cuestión», en MILANS DEL BOSCH, S. (Coord.): *El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España*, Fundación Agbar, Barcelona, 2012, pp. 77-102.

(9) *Vid*. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «La tasa como contraprestación de los servicios públicos locales a la luz de la nueva Ley General Tributaria», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, 2004, p. 3125.

(10) Esta larga trayectoria de la jurisprudencia del TS abarca, aunque con algunos matices dependiendo de la normativa aplicable en cada momento, desde la Sentencia de 8 de mayo de 1953 hasta –con posterioridad incluso a la STC 185/1995, de 14 de diciembre– la Sentencia de 19 de diciembre de 2007 (rec. 3645/2002). El común denominador a esta doctrina del Tribunal Supremo es que en el caso concreto de las contraprestaciones percibidas por una empresa concesionaria del servicio municipal de agua se está ante precios privados sujetos al ejercicio de una potestad tarifaria porque no son tributos. Sobre las distintas etapas por las que ha transitado el criterio mantenido por el Tribunal Supremo puede consultarse el trabajo de ALÍAS CANTÓN, M.: «Tasa por el abastecimiento domiciliario de agua: naturaleza de la contraprestación a la vista de la reciente doctrina del Tribunal Supremo», *Crónica Tributaria*, núm. 160, 2016, pp. 59-62.

afecten o beneficien a los sujetos pasivos, se encuentran reservados a favor de entidades locales, y además –en segundo lugar– se trata de servicios de solicitud o recepción obligatoria por los administrados. Fallando cualquiera de los dos requisitos anteriores, el servicio podría financiarse mediante un precio público (11), el cual por cierto no quedaba sometido al principio de reserva de ley del art. 31.3 CE. Concretamente la falta de respeto a dicho principio fue lo que provocó que la STC 185/1995, de 14 de diciembre, expulsase del ordenamiento ciertas disposiciones de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP), las cuales ignoraban que, con independencia de la denominación legal o *nomen iuris* dado a la prestación pecuniaria –singularmente precio público–, si el obligado al pago estaba abocado a la «coactividad», bien porque había una situación de monopolio de hecho o de derecho en la oferta del servicio o bien porque el administrado no podía acceder a él de forma libre y espontánea sino con carácter obligatorio, en realidad se estaba en presencia de una prestación patrimonial de carácter público cuyo establecimiento sólo era posible a través de una ley.

El citado pronunciamiento del Tribunal Constitucional obligó al legislador a realizar una serie de importantes ajustes en el ordenamiento, lo que se produjo por medio de la Ley 25/1998, de 13 de julio, la cual modificó el art. 26.1 a) LGT/1963, el art. 20 de la LRHL y el art. 6 de la LTPP. Tras dicha reforma, para que la contraprestación recibida sea una tasa basta con que concurra una sola de las siguientes circunstancias: que los servicios no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados (será obligatoria la recepción del servicio cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias o cuando sea imprescindible para la vida privada o social del solicitante), o que el servicio no se preste o realice por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público. *A sensu contrario*, solo se estará en presencia de un precio público cuando se aprecien conjuntamente dos requisitos conectados por la ausencia de coactividad: que el servicio o la actividad sea de recepción voluntaria por el usuario y que, además, sea ofertado también por el sector privado. A la vista de este replanteamiento legal, no parecía haber duda que la contraprestación cobrada por el suministro municipal de agua en modo alguno podía calificarse como precio público, ya que se trata de un servicio de solicitud o recepción obligatoria por el usuario al margen de que, por sus especiales características, se comporta como un servicio monopolizado al existir un solo oferente en el mercado.

Así las cosas, al quedar fuera de juego la figura del precio público en la relación jurídica surgida entre la entidad encargada del abastecimiento de agua y el sujeto abonado a dicho servicio, y transcurrido el paréntesis del decenio comprendido entre la aprobación de la LRHL y la entrada en vigor de la Ley 25/1998, vuelve a recobrar impulso el debate sobre si la contraprestación satisfecha es en realidad un tributo (tasa) o un precio privado (tarifa). En ese contexto, parece oportuno traer a colación el atinado criterio defendido por la STC 182/1997, de 28 de octubre, en la que el Tribunal Constitucional

(11) En este sentido, tampoco faltaron sentencias del Tribunal Supremo que apuntaron a la naturaleza de precio público de la contraprestación derivada del servicio de suministro de agua. Se trata de cinco sentencias, todas ellas referidas al Ayuntamiento de Salou, en las que el Tribunal Supremo incurre en el desliz de calificar como «precios públicos» a las retribuciones percibidas por la entidad arrendataria del servicio municipal de agua potable, la cual había procedido al corte de suministro a determinadas empresas hoteleras por impago de su importe. Sirva de ejemplo la STS de 22 de diciembre de 2002 (rec. 5759/1996), donde se señala que «tras las modificaciones derivadas de la Ley 25/1998 el servicio de distribución de agua prestado por los entes locales constituye el hecho imponible de una tasa, sin embargo, en virtud de su ya mencionada disposición transitoria segunda, hasta el 31 de enero de 1998 debían considerarse «precios públicos», conforme a la normativa anterior».

considera que el subsidio por incapacidad laboral transitoria, cuya obligación de pago pesaba sobre el empresario desde el cuarto hasta el decimoquinto día de baja, es una «prestación patrimonial de carácter público» porque, «con independencia de la condición pública o privada de quien la percibe», es una prestación coactiva y presenta «una inequívoca finalidad de interés público» (por el ahorro que le supone a las arcas públicas). A su vez, como no podía ser de otra manera, el máximo intérprete de la Carta Magna apostilla que al ser percibida dicha prestación pecuniaria por un trabajador y no por un ente público queda descartada su naturaleza tributaria. Por consiguiente, con base en esta doctrina del TC y ante los cambios legales introducidos por la Ley 25/1998, no parecía descabellado sostener –ya por entonces– que la exacción percibida por la entidad privada que gestiona y presta el servicio municipal de agua es en todo caso una prestación patrimonial de carácter público, porque evidentemente está presente el elemento de la coactividad en la posición jurídica del usuario del servicio, pero que no por ello dicha prestación resulta indefectiblemente reconducible a la categoría tributaria de la tasa, especialmente cuando el sujeto de derecho privado perceptor del ingreso lo hace suyo y lo refleja como tal en su cuenta de resultados. En otras palabras, la mencionada prestación patrimonial de carácter público presenta aquí los ingredientes típicos de una tarifa o precio privado cuando no es percibida ni figura en el Presupuesto de la Administración titular del servicio, lo que no soslaya obviamente la exigencia de su necesario sometimiento al principio de reserva de ley con arreglo al art. 31.3 CE. De este modo, desde la STC 185/1995 cobra verdadera relevancia jurídica una doble perspectiva subjetiva: a) La posición del sujeto obligado al pago de la exacción dineraria, toda vez que si carece de libertad en la elección del servicio (monopolio) o si se ve compelido a acceder a él por tratarse de un servicio imprescindible o irrenunciable en su vida privada o social, es evidente que emerge la nota de la coactividad típica de las prestaciones patrimoniales de carácter público (12). b) La necesidad de identificar al acreedor y beneficiario último de la exacción pecuniaria satisfecha por el abonado al servicio de abastecimiento municipal de agua, así como la conveniencia de desvelar el contenido de la relación jurídico-financiera entablada entre la entidad privada que presta ese servicio y la Administración titular del mismo, lo cual solo es posible tras conocer el contrato de gestión de servicio público que vincula a ambas partes (13), ya que únicamente así se despejará la incógnita de si la citada exacción constituye o no un verdadero ingreso público de la Administración municipal.

En suma, a nuestro entender, el recorrido descrito hasta el momento denota claramente que no debe pasarse por alto el régimen al que se somete la gestión del servicio, porque dicho régimen puede alterar la naturaleza de la exacción (tasa o tarifa) dependiendo de la forma en que se remunere al gestor privado. En concreto, si el servicio lo presta directamente la Administración municipal titular del mismo con funciones que implican ejercicio de autoridad (la propia Entidad Local, un organismo autónomo local u otra entidad de derecho público sujeta a Derecho administrativo), la prestación patrimonial de carácter público será una tasa. Por el contrario, si el servicio se gestiona de modo directo mediante una forma jurídico-mercantil (sociedad mercantil local o entidad pública empresarial) o bien mediante una modalidad de contrato administrativo de gestión indirecta de servicios públicos (por ej. concesión), la prestación patrimonial de carácter público será una tarifa o precio privado, salvo en el hipotético y excepcional caso

(12) *Vid*. RAMALLO MASSANET, J.: «Tasas, precios públicos y precios privados (hacia un concepto constitucional de tributo)», *Civitas – Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 90, 1996, pp. 252-253 y 270.

(13) *Vid*. PERDIGÓ SOLÀ, J.: «Las tarifas de los servicios públicos locales: tasas y precios. Incidencia de la STC 185/1995», *Autonomies*, núm. 21, 1996, p. 424.

de que el prestador del servicio recaude dicha exacción dineraria por cuenta de la Administración procediendo a posteriori a ingresarla en las arcas públicas (lo que le obligaría a remunerarse mediante precios o subvenciones de explotación de dicho ente público) (14), pues en este último escenario el importe que acrece a la Hacienda municipal será también una tasa (15). En el bien entendido de que en dicha hipótesis el gestor privado (sociedad pública municipal o empresa concesionaria) sólo podría estar actuando como un mero colaborador en la recaudación de la tasa, es decir, desempeñando meras tareas materiales o instrumentales de cobro pero en ningún caso funciones recaudatorias que implicasen ejercicio de autoridad (16).

Llegados a este punto, el siguiente hito importante en la evolución legislativa del tema que nos ocupa lo constituye la aprobación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT/2003), cuyo art. 2.2 a) define la tasa como aquel tributo «cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado». Además, este mismo concepto de tasa pasa a incorporarse al art. 6 de la LTPP por la disposición final primera de la LGT/2003, pero quizás lo más destacado del nuevo régimen jurídico fue el contenido del párrafo segundo del citado art. 2.2 a), donde se establece que «se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público».

Este último añadido legal, aparentemente claro y diáfano, condujo a la mayoría de la doctrina a sostener que la fórmula administrativa empleada para gestionar o prestar el servicio y, en consecuencia, su modelo de financiación carecían de toda relevancia a los

---

(14) No suele ser esta la hipótesis habitual, sino que al contrario, como explica RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ-OLIVA: «lo cierto es que, en los municipios que tienen concedido el servicio y en donde el contratista recauda por sí mismo los recibos, la Entidad Local renuncia, durante el período concesional, a la obtención de los ingresos del servicio. Dicha ausencia de ingresos suele tener una contrapartida en un canon, esto es, una aportación que la empresa concesionaria efectúa a favor de la Administración a principio de la concesión. (…) Evidentemente, para la recuperación del canon, a lo largo del período concesional, resulta fundamental para el contratista la gestión financiera de los flujos de caja que se originan al percibir directamente de los usuarios las tarifas del servicio». (*Vid*. «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*, núm. 25, 2008, p. 150).

(15) *Vid*. HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J.: «Un sector necesitado de seguridad jurídica. La perspectiva jurisprudencial. La visión desde la Unión Europea: ¿es posible un mercado único en el sector del abastecimiento de agua a las poblaciones?», en MILANS DEL BOSCH, S.: (Coord.), *El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España*, Fundación Agbar, Barcelona, 2012, p. 196.

(16) *Vid*. VILLAR ROJAS, F. J.: «Dictamen sobre el concepto de tasa de la nueva Ley General Tributaria…», *ob. cit.,* p. 9. Por el contrario, RUIZ GARIJO ha defendido que «debe prevalecer el criterio de fondo del poder público y de la prestación del servicio sobre el dato de la forma de personificación», y que lo importante es que «el servicio público, aun siendo prestado por un ente privado, sigue siendo de titularidad pública», ya que «aunque el concesionario aparece, externamente, como un sujeto de Derecho privado, la función que le ha sido encomendada pertenece a la Administración», por lo que «al sujeto le es indiferente la forma de gestión adoptada». [*Vid*. «Concepto de tasa y delimitación con otros ingresos de derecho público y privado», en CHICO DE LA CÁMARA, P. y GALÁN RUÍZ, J. (Dir.): *Las tasas locales*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011, pp. 120-121].

efectos de seguir calificando la contraprestación percibida como una tasa, siempre que la titularidad del servicio fuese pública (17). Es decir, conforme a esta teoría, basta con que la obligación de prestación del servicio y su titularidad siga correspondiendo a la entidad local, quien asume así el control a la hora de ordenar y organizar dicho servicio, para que las cantidades abonadas por los usuarios sean en todo caso tasas (18). Con todo, la exigencia del susodicho párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT/2003, de que la titularidad del servicio «corresponda a un ente público» para que lo cobrado sea una tasa, respondió exclusivamente al interés del legislador por diferenciar los servicios públicos de titularidad pública (por ej. suministro de agua) de los servicios de interés general liberalizados (por ej. electricidad, telefonía o gas) (19), pues es evidente que en los primeros el grado de intervención del Estado es mucho mayor –a la vez que necesario– a la hora de aprobar las contraprestaciones económicas exigibles, por la sencilla razón de que en ellos es muy frecuente su recepción obligatoria, es decir, la presencia de coactividad, característica esta última predicable de la tasa pero típica y originaria de la prestación patrimonial de carácter público.

Por otra parte, la LGT/2003 no modificó el concepto de tasa plasmado en el art. 20 TR-LRHL, el cual continuó sin contemplar una previsión similar a la del transcrito párrafo segundo del art. 2.2 a). Ello no ha sido óbice para que algunos autores entendiesen que el concepto de tasa de la LGT/2003 prevalecía sobre el del art. 20 TR-LRHL, por tres razones: 1ª) El art. 1 LGT/2003 precisa que esta norma es de aplicación «a todas las Administraciones tributarias», incluyendo por tanto a las Administraciones locales; pero es que, además, el art. 20.1 LRHL de 1988 ya venía vinculando la exigencia de tasas a que los servicios o actividades se realicen «en régimen de derecho público», y lo único que hizo el párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT/2003 fue acotar el sentido técnico de dicha expresión (20). 2ª) El originario art. 20 LRHL de 1988 no sufrió ninguna innovación normativa tras la aprobación en 2004 del TR-LRHL, por lo que se trata de un precepto anterior en el tiempo al art. 2.2 a) LGT/2003. 3ª) Mientras que el TR-LRHL entra en vigor el 10 de marzo de 2004, la vigencia de la LGT/2003 comienza el 1 de julio de 2004, por lo que al ser esta última posterior *ratione temporis* desplaza en su aplicación al TR-LRHL (21).

---

(17) *Vid*. por todos JIMÉNEZ COMPAIRED («El concepto de tasa en el artículo 2 de la LGT, con especial atención a los servicios relacionados con el agua», en VV.AA., *Tratado sobre la Ley General Tributaria. Homenaje a Álvaro Rodríguez Bereijo,* Tomo I, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 79-80), quien a su vez enumera una larga lista de autores que, tras la LGT/2003 y dándose los presupuestos de monopolio u obligatoriedad, califican de tasa al instrumento financiero exigido al usuario aunque la gestora del servicio sea una entidad privada (sociedad pública o mixta, concesionaria, etc.) que percibe y se queda el importe abonado por dicho usuario.

(18) *Vid*., entre otros, FERNÁNDEZ PAVÉS, Mª. J.: «Las tasas locales por servicios y actividades tras la nueva LGT», *Tributos Locales*, núm. 52, 2005, pp. 11 y ss.

(19) *Vid*. ARAGONÉS BERTRÁN, E.: «La naturaleza jurídica de la tarifa…», *ob. cit.,* pp. 116-117.

(20) *Vid*. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «La tasa como contraprestación de los servicios públicos locales…», *ob. cit.,* pp. 3125 y ss.

(21) *Vid*. DE VICENTE GARCÍA, J. y ADAME MARTÍNEZ, F.: *Régimen fiscal del agua. Tributos estatales, autonómicos y locales*, Comares, Granada, 2008, pp. 343-344. Manifiesta un parecer discrepante TORNOS MAS, quien defiende que de la redacción originaria de la LGT/2003 «no se desprende de forma automática y obligada que en los servicios públicos locales haya desaparecido la tarifa como forma de contraprestación del concesionario o empresa pública mercantil», basándose entre otros en los siguientes argumentos: 1º) El TR-LRHL, aprobado con posterioridad a la LGT/2003, es «ley especial, frente a la Ley General Tributaria, y se mantiene en la tradición de la singularidad del régimen de las haciendas locales. Al ser una ley estatal que se define como básica no debe sujetarse al contenido de las bases establecidas en otra ley estatal». 2º) El art. 20 del TR-LRHL mantiene el concepto de tasa anterior a la LGT/2003, «de forma que estima que la tasa requiere

No obstante lo anterior, como bien ha explicado VILLAR ROJAS, la regla *lex posterior derogat priori* pasa a un segundo plano cuando entra en juego el carácter especial de una norma frente a la posición general de otra en el ordenamiento, pues esta última –aun siendo posterior en el tiempo– no tendría fuerza derogatoria de lo dispuesto en una ley especial previa. A este respecto, a la vista de la declaración contenida en el art. 1 TR-LRHL, donde se invoca su carácter de norma básica del ordenamiento financiero de la Administración local, cabe defender su naturaleza especial frente al marco jurídico general que dimana de la LGT/2003. En consecuencia, según la tesis de este autor, habida cuenta que el art. 20.4 t) TR-LRHL, al igual que ya lo hacía su precepto homónimo de la precedente LRHL de 1988, señala claramente que se podrán exigir tasas cuando el servicio municipal de distribución de agua «sea prestado por la entidad local», cabe deducir que tras la LGT/2003 se mantiene invariable la doble naturaleza posible de la contraprestación económica por el uso de dicho servicio municipal: tasa para supuestos de gestión con medios jurídico-públicos y tarifa para la prestación con formas de gestión jurídico-privadas, ya sea esta última directa (por ej. sociedad mercantil de capital público) o indirecta (por ej. concesión) (22). Por su parte, PAGÈS I GALTÉS considera que el art. 20.4 t) TR-LRHL no ha querido limitar el ámbito de aplicación de las tasas locales por los servicios ahí enumerados (agua, gas y electricidad) a los que se presten de forma directa, sino que lo que pretende dicho precepto es «dejar en claro que si estos servicios se prestan por entidades no locales, tampoco serán tasas locales y, por ende, no se regirán por el TR de la LRHL» (23), tesis que compartimos siempre que se convenga que «entidades no locales» es expresión sinónima de toda entidad o personificación jurídico-privada y que por regla general la contraprestación a percibir por tal gestor privado en dicho supuesto no será una tasa sino una tarifa (24).

"la prestación de un servicio público o la realización de una actividad privada en régimen de derecho público de competencia local…", sin definir después qué debe entenderse por "en régimen de derecho público"», por lo que para acotar esta última expresión no hay que estar al concepto que ofrece la LGT/2003, ya que si el TR-LRHL «hubiera querido incluir esta definición en el concepto de tasa debió haberlo hecho de forma expresa y no lo hizo». 3º) El art. 20.4 t) TR-LRHL refuerza la tesis de que el legislador de 2004 mantuvo el criterio tradicional de tasa, en el sentido de que dicho precepto circunscribe la tasa al caso de que los servicios que enumera "sean prestados por entes locales", por lo que «la referencia a la prestación por entes locales parece indicar prestación en forma jurídico-pública, dejando al margen la prestación en régimen de derecho privado». (*Vid*. TORNOS MAS, J.: «Regulación de precios y tarifas…», *ob. cit.,* pp. 551-552).

(22) *Vid*. VILLAR ROJAS, F. J.: «Dictamen sobre el concepto de tasa de la nueva Ley General Tributaria…», *ob. cit.,* pp. 5-7. Es más, este mismo autor hace especial hincapié en el marco jurídico creado por el art. 19 del RD 3250/1976 que sometió a tasa el suministro «municipal» de agua "expresión reemplazada años más tarde por la de «servicios prestados por entidades locales» en la LRHL de 1988–, ya que la evolución normativa demuestra que el legislador español ha querido cerrarle el paso progresivamente a la parafiscalidad, y de ahí la apuesta por la tasa "exacción tributaria– en detrimento de la tarifa –exacción parafiscal– cuando es el ente público local el que exige la contraprestación por dicho servicio. (*Ibídem*, pp. 6-7). Participa en buena medida de la opinión del citado autor, particularmente de la idea de que la fórmula empleada en la financiación del servicio prestado en régimen de concesión incide en la decisión del ente público a la hora de decantarse por tasas o tarifas, HERRERA MOLINA, P. M.: «Tasas y precios públicos. Supuestos especiales: tasas extrafiscales, de policía, de tolerancia y otras prestaciones patrimoniales de carácter público», en HERRERA MOLINA, P. M. (Dir.): *Tributos locales y autonómicos*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2006, pp. 381 y ss.

(23) *Vid*. PAGÈS I GALTÉS, J.: *Manual de tasas y precios por servicios municipales*, La Ley, Madrid, 2015, p. 701.

(24) No obstante, no parece ser este el criterio seguido por el mencionado autor, pues en otro pasaje de su obra sostiene que «es indiferente a los presentes efectos el modo y el régimen con que el Ayuntamiento preste el servicio: en todo caso, se deberá establecer una tasa». (*Vid*. PAGÈS I GALTÉS, J.: *Manual de tasas y precios…, ob. cit*., p. 700).

En cualquier caso, la génesis del párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT/2003 parte, como es sabido, de dos enmiendas presentadas en sede parlamentaria (la núm. 16 de IU y la núm. 260 de CIU), cuya modificación del art. 2 del proyecto de LGT presentado por el Gobierno se basaba en el siguiente razonamiento: «Se propone dicha enmienda por considerar –siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional en sus sentencias 185/1995 y 233/1999– que es irrelevante la forma de gestión y que el carácter de tasa resulta obligado cuando se trata de un servicio de recepción obligatoria, por ser necesario o no prestarse por el sector privado». Tras la enmienda presentada en el Senado (núm. 326) por el Grupo Parlamentario Popular, el párrafo que se pretendía incorporar mudó definitivamente del apartado 1 del art. 2 (concepto de tributo) al apartado 2 en su letra a) (concepto de tasa) quedando así vinculado su contenido y efectos exclusivamente a esta última categoría tributaria.

Pues bien, en nuestra opinión, las enmiendas citadas –las dos primeras referentes al significado de la expresión «régimen de derecho público» y la última sobre su exclusiva vinculación con el concepto de tasa– no fueron del todo precisas al interpretar el sentir del Tribunal Constitucional en las invocadas Sentencias 185/1995 y 233/1999. En efecto, el primero de estos pronunciamientos vuelca toda su carga argumental en justificar la aplicación y el efectivo alcance del principio de reserva de ley en aquellas hipótesis, por lo demás frecuentes al amparo de la LTPP, en que a pesar de la calificación nominal del legislador como precios públicos, en realidad, la exacciones exigidas se comportaban *de facto* como prestaciones patrimoniales de carácter público –por el componente de la coactividad–, pero más allá de eso en ningún momento el TC establece una plena equivalencia ontológica entre prestación patrimonial de carácter público y tasa, ni tan siquiera entre aquella y tributo (25). Tuvo que ser la Ley 25/1998, de 13 de julio, la que se vio obligada a modificar el art. 26.1 a) LGT/1963, el art. 20 de la LRHL y el art. 6 de la LTPP para acotar un nuevo concepto de tasa que se acomodase a la doctrina del TC, pero lo cierto es que de ningún pasaje de la STC 185/1995 se desprende –como pretendieron justificar las apuntadas enmiendas 16 y 260– que para que se exija una tasa «es irrelevante la forma de gestión y que el carácter de tasa resulta obligado cuando se trata de un servicio de recepción obligatoria», sino que estos atributos los predicó el máximo intérprete de la Carta Magna de la categoría constitucional «prestación patrimonial de carácter público», algo que además corroboró dos años más tarde la STC 182/1997, de 28 de octubre. Es más, en las mencionadas sentencias –y particularmente en esta última– también se destaca la circunstancia de que para estar ante una prestación patrimonial de carácter público resulta indiferente la condición pública o privada del perceptor del pago y, por consiguiente, la afectación o destino público o privado de la cantidad percibida, así como también la existencia o ausencia de una relación contractual entre el prestador del servicio y el beneficiario del mismo. Muy al contrario, lo relevante es el carácter coactivo que dimana del servicio prestado, bien porque es imprescindible para el usuario o bien porque hay una posición monopolística en quien lo presta. Dicho de otra manera, los tributos y las sanciones no son las únicas prestaciones patrimoniales de carácter público, sino que estas últimas presentan una naturaleza muy diversa y las tarifas pueden formar parte de las mismas.

(25) En efecto, las SSTC 185/1995 y 182/1997 subrayaron la necesidad de diferenciar entre tributo y prestación patrimonial de carácter público, de modo que si bien todo tributo es una prestación patrimonial de carácter público, en cambio, no toda prestación patrimonial de carácter público es un tributo. Así, este último es una especie de aquella categoría genérica; ambos coinciden en la nota de la coactividad y en el necesario instrumento de la ley como fuente de su regulación, pero el tributo presenta además la nota distintiva de su fundamento y sujeción al principio de capacidad económica.

Por su parte, la STC 233/1999 –al igual que la STC 106/2000– consideró que se cumplía el principio de reserva de ley tributaria cuando en la regulación de las prestaciones patrimoniales de carácter público –y por tanto de las tasas municipales– intervenía el Pleno de la Corporación Local, en cuanto órgano representativo formado a partir de la elección por sufragio de los vecinos, y que, por un lado, la reserva establecida en el art. 31.3 CE no excluye la posibilidad de que la ley pueda contener remisiones a normas infraordenadas en lo que atañe a la cuantía de la prestación patrimonial –siempre que la remisión no sea indeterminada– y, por otro lado, que el alcance de dicha reserva legal no presenta la misma intensidad en las distintas prestaciones patrimoniales de carácter público (se permite una mayor flexibilidad en la colaboración Ley-Reglamento en materia de tasas que de impuestos) (26).

En definitiva, sin negarse la evidente vinculación semántica existente entre prestación patrimonial de carácter público y tasa, con la consabida proyección que sobre ambas despliega el principio de reserva de ley, la doctrina sentada por las SSTC 185/1995 y 233/1999 no fue más allá de delimitar el alcance de dicho axioma constitucional a la luz de la categoría general plasmada en el art. 31.3 CE (27). De modo que, a partir de ambas sentencias, no hay la menor duda de que los créditos exigidos como contrapartida a los servicios públicos municipales de carácter indispensable –por la presencia de coactividad– prestados por entidades sometidas a Derecho privado son, desde un punto de vista ontológico, prestaciones patrimoniales de carácter público con la consiguiente sujeción a la reserva de ley relativa del citado precepto de la Norma Fundamental (28). Ahora bien, eso no quiere decir que las SSTC 185/1995 y 233/1999 hayan querido reconducir la naturaleza y el régimen propio de los ingresos de derecho privado percibidos por las empresas públicas y concesionarios de servicios públicos (tarifas) hacia la calificación y el régimen propio de los ingresos públicos de derecho público (tasas) (29), entre otras razones porque ello supondría ignorar los modelos de financiación de los gestores privados según la legislación contractual y el procedimiento de ejecución del gasto público vinculado a esa relación negocial entre la entidad privada y la Administración pública titular del servicio. En cualquier caso, hasta la aprobación de la LGT/2003, el esquema conceptual parecía claro: el tributo siempre suponía un ingreso en las arcas del ente público con la finalidad de financiar el gasto, en tanto que si el servicio o la actividad se prestaba por un particular y lo hacía en posición de monopolio, o bien el destinatario no podía sustraerse *de facto* a su disfrute, la exacción percibida no era un tributo sino una prestación patrimonial de carácter público (30).

Por consiguiente, la incorporación por la vía de enmiendas parlamentarias del tantas veces citado párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT/2003 no puede sustentarse en una supuesta tesis esgrimida por las SSTC 185/1995 y 233/1999 a favor de expandir los elementos constitutivos de las prestaciones patrimoniales de carácter público, al punto de

---

(26) *Vid*. PAGÈS I GALTÉS, J.: «La ordenanza fiscal en materia de tasas locales», en CHICO DE LA CÁMARA, P. y GALÁN RUÍZ, J. (Dir.): *Las tasas locales*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011, pp. 67-68; y ANDRÉS AUCEJO, E.: *Relaciones entre «Reglamento» y «Ley» en materia tributaria*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2013, pp. 143-157.

(27) *Vid*. VILLAR ROJAS, F. J.: «Dictamen sobre el concepto de tasa de la nueva Ley General Tributaria…», *ob. cit.,* pp. 7-8.

(28) *Vid*. ANÍBARRO PÉREZ, S.: «Problemas actuales de la financiación de los servicios públicos locales», *Civitas – Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 138, 2008, pp. 323 y ss.

(29) *Vid*. TORNOS MAS, J.: «Regulación de precios y tarifas…», *ob. cit.,* pp. 538 y ss.

(30) *Vid*. DE LA PEÑA VELASCO, G.: «Naturaleza jurídica de la contraprestación en las formas de gestión indirecta de servicios públicos», en MILANS DEL BOSCH, S. (Coord.): *El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España*, Fundación Agbar, Barcelona, 2012, p. 279.

equiparar plenamente estas últimas con la figura tributaria de las tasas, porque no fue ese el sentido ni la pretensión que se desprende de una atenta lectura de ambas sentencias. Como vamos a ver de inmediato, los primeros pronunciamientos en que el Tribunal Constitucional sí da ese importante salto cualitativo equiparando ambas categorías, el género y una de sus especies, se hacen patentes tiempo después de la promulgación de la LGT/2003, concretamente al enjuiciar el ajuste a la Carta Magna de determinadas tarifas portuarias reguladas por Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (STC 102/2005, de 20 de abril; STC 121/2005, de 10 de mayo; y STC 122/2005, de 11 de mayo).

Al margen de todo lo anterior, consideramos que en el debate que nos ocupa ha estado orillado un importante elemento de análisis que, a nuestro juicio, dota de pleno sentido a los dos párrafos que conformaron el originario art. 2.2 a) LGT/2003 hasta la promulgación de la Ley 2/2011. Nos referimos a la necesidad de enfocar el aparentemente sencillo tenor literal de ambos párrafos a la luz del concepto de tributo formulado por el apartado 1 del mismo precepto legal, es decir, apostando por una interpretación sistemática y teleológica que le dé cabal alcance a la definición de tasa desde la óptica de su encaje conceptual en la categoría genérica de tributo. Desde el prisma propuesto, cobra pleno significado la delimitación de lo que debe entenderse por «régimen de derecho público» como campo de actuación propio de la tasa. En efecto, a nuestro modo de ver, cuando el hoy suprimido párrafo segundo del art. 2.2 a) decía que dicha expresión abarca «cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público», siempre y cuando la titularidad del servicio «corresponda a un ente público», no podía estar pasando por alto el presupuesto básico sobre el que se asienta el concepto de tributo en el art. 2.1, esto es, que ante todo los tributos son «ingresos públicos» ya que su fin primordial es «obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos». En otras palabras, en aras de averiguar el espíritu y la finalidad de la Ley (*mens legis*) junto con su papel en el contexto socio-económico en que debe ser aplicada, la conjunción de ambos apartados del art. 2 LGT/2003 pasa por no desconocer que la tasa necesariamente participa del concepto del género al que pertenece como una de sus especies, por lo que para que la prestación patrimonial sea una tasa obligatoriamente debe suponer un ingreso efectivo para el ente público titular del servicio (31).

---

(31) Como explica FALCÓN, el párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT/2003 «no pretendía, ni podía pretender (lo supieran o no los autores de las enmiendas), calificar como tasas las remuneraciones de los servicios públicos cuando dichos servicios se gestionan a través de un concesionario que «organiza y presta» el servicio (art. 255.1 de la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público), a cambio del «abono... de la contraprestación económica comprendida en las tarifas aprobadas», según reza la letra a) del art. 256 de la LCSP. Esta contraprestación económica –que en la concesión de servicios, y en general en los contratos de gestión de servicios públicos, siempre ha de estar en función de la utilización del servicio–, puede percibirse «directamente de los usuarios o de la propia Administración» (art. 257.1 LCSP). Pero en ninguno de los dos casos la contraprestación puede ser una tasa. En efecto, si el concesionario cobra de la Administración (a través de lo que a veces se denomina «peaje en la sombra») estamos pura y simplemente ante el precio de un contrato público. No es una tasa, y no es tampoco un precio público de los previstos en la Ley de 1989, pues ésta sólo se refiere a los precios cobrados por los entes públicos, y no a los pagados por dichos entes a los contratistas (…). Si, como es más frecuente, el precio de tarifa se percibe directamente de los usuarios, estamos ante un precio privado, pues otra cosa resulta incompatible (o al menos muy difícilmente conciliable) con el carácter contractual de las relaciones entre el concesionario y los usuarios del servicio, y con la naturaleza privada del prestador del servicio. Estas tarifas cobradas directamente de los usuarios (precios privados) podrán ser en muchos casos prestaciones patrimoniales de carácter público, que como tales deberán ser aprobadas por Ley, o por el pleno en el caso de los Ayuntamientos (pues en el ámbito local la reserva de ley se flexibiliza –STC 233/1999–,

En consecuencia, cuando el párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT/2003 se refiere expresamente a cualquier forma de gestión del servicio público y, por tanto, también engloba en dicho tenor los casos en que una entidad sometida a derecho privado presta el servicio, en realidad solo puede estar pensando en dos hipótesis: 1ª) Que ese gestor privado recauda o, mejor dicho, colabora con meras funciones instrumentales desprovistas de ejercicio de autoridad en el cobro de la contraprestación económica para, posteriormente, ingresársela al ente público por cuya cuenta actúa de forma directa (por ej. sociedad pública municipal o entidad pública empresarial) o indirecta (por ej. concesión). 2ª) Que la Administración titular del servicio público cobre directamente la prestación tributaria, procediendo después a abonarle al gestor privado que presta dicho servicio la correspondiente subvención o precio contractual (32). En ambos casos resulta imprescindible el reflejo de dicho ingreso tributario en el presupuesto público de la Administración local. Sólo así puede entenderse que se pueda estar en presencia de una tasa y que las contraprestaciones satisfechas por los usuarios, cuyo acreedor último es la Administración titular del servicio, sean parte esencial de una relación jurídico-tributaria. Por el contrario, cuando tales contraprestaciones recalan en los resultados de explotación del gestor privado del servicio, *de lege data* no es posible hablar de una tasa, porque no existe una relación tributaria sujeta a derecho público sino una relación contractual de derecho privado entre el usuario y el gestor privado (33).

Evidentemente, este planteamiento obliga a conocer el origen y la naturaleza de la corriente financiera que fluye entre ambas entidades (Administración titular del servicio y entidad privada que lo presta), y es ahí donde en nuestra opinión juega un papel de primer orden la relación jurídica que las vincula o, lo que es lo mismo, el régimen económico-financiero que deriva de dicha relación (34), extremo del que nos ocuparemos en otro apartado de este trabajo. En cualquier caso vaya por delante que, a nuestro juicio, las formas de gestión jurídico-privadas son compatibles con la exigencia de tasas, pero sólo en el caso de que la Administración titular del servicio retribuya al gestor privado con precio o subvención y sea aquélla la que, finalmente, perciba en sus presupuestos públicos las contraprestaciones satisfechas por los usuarios de dicho servicio.

Así las cosas, a nuestro modo de ver, los pronunciamientos menos afortunados del Tribunal Constitucional sobre el sentido de la expresión «prestaciones patrimoniales de carácter público» han sido las sentencias que se ocuparon de examinar las tarifas portuarias reguladas por Ley 27/1992, de 24 de noviembre. En efecto, las SSTC 102/2005, de 20 de abril, 121/2005, de 10 de mayo, y 122/2005, de 11 de mayo, no se limitan a postular que determinadas tarifas portuarias son «contraprestaciones por servicios portuarios que constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público» (FF.JJ. 8 y 10 STC 102/2005), sino que además fueron más allá del pertinente contraste de constitucionalidad y, entrando en un inoportuno examen comparativo entre dos leyes ordinarias (Ley 27/1992 y Ley 58/2003), entienden que «son tributos, con independencia de que los de-

---

y si bien las entidades locales sólo cuentan con potestad reglamentaria, la misma está directamente fundamentada en el principio democrático, como afirmaba ya la STC 19/1987). Pero no pueden ser, por su propia naturaleza, precios públicos, y mucho menos pueden ser tasas». [*Vid*. «¿Tasas o tarifas?: la supresión del párrafo segundo del art. 2.2. a) LGT», *Quincena Fiscal*, núm. 7, 2011, p. 2 (versión electrónica: BIB 2011/412)].

(32) *Vid*. TORNOS MAS, J.: «Regulación de precios y tarifas…», *ob. cit.,* p. 553.

(33) *Vid*. PERDIGÓ SOLÀ, J.: «Tasas y precios: dos modalidades de contraprestación del suministro de agua», en EMBID IRUJO, A. (Dir.): *Régimen económico-financiero del agua. Los precios del agua,* Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009, pp. 352 y 358.

(34) *Vid*. en este sentido CARRILLO DONAIRE, J. A.: «A vueltas sobre la naturaleza jurídica tributaria o tarifaria de las contraprestaciones derivadas del servicio de abastecimiento de agua…», *ob. cit.,* p. 7.

nominados servicios portuarios sean prestados por la Autoridad Portuaria de forma directa o indirecta, tal y como se desprende, en la actualidad, del párrafo segundo del art. 2.2 a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria» (FJ 6 STC 102/2005). Es decir, para el Tribunal Constitucional las tarifas portuarias no solo son prestaciones patrimoniales de carácter público sino que, implícitamente, les reconoce la naturaleza tributaria de tasas, acogiéndose así al concepto amplio de esta categoría financiera que ofreció la redacción originaria del art. 2.2 a) de la LGT/2003. Con tal exégesis, el máximo intérprete de la Carta Magna asocia y vincula la calificación de las tarifas portuarias a la definición legal de tasa, y de ello resultan dos consecuencias: 1ª) Tiende a expandir el concepto de tributo hasta equipararlo o diluirlo en el más amplio de prestación patrimonial de carácter público. 2ª) Crea una innecesaria confusión terminológica entre dos conceptos en ocasiones emparentados entre sí pero de contornos perfectamente diferenciados: el constitucional-material de perfil fáctico (prestación patrimonial de carácter público) y el legal-formal de perfil jurídico (tributo).

Coincidimos con DE LA PEÑA VELASCO en lo llamativo del razonamiento seguido por el TC en dichas sentencias: dicho Tribunal no acota –como debería– el concepto de tributo a la luz de lo que dice el art. 31.3 CE, prescindiendo de la definición ofrecida por el legislador ordinario, sino que transita el camino inverso, esto es, pone el foco de atención en el concepto de tasa del art. 2.2 a) LGT/2003 considerando que el concepto constitucional de prestación patrimonial de carácter público coincide con aquél, lo que en palabras de dicho autor «supone utilizar lo que debe ser la conclusión como uno de los elementos del razonamiento jurídico» (35). En cualquier caso, y a mayores de lo que muchos ya veían en la redacción originaria del art. 2.2 a) LGT/2003 –singularmente en su párrafo segundo–, lo que sí parece evidente es que esta tesis del TC contribuyó a consolidar en buena parte de la doctrina y en alguna jurisprudencia posterior del Tribunal Supremo un estado de opinión manifiestamente favorable a la calificación como tasas de aquellas exacciones económicas exigidas en situaciones de coactividad aunque el prestador del servicio sea una entidad sujeta a derecho privado (36). También se vio claramente influenciada por dicha teoría la DGT, en cuyo Informe de 26 de octubre de 2007 sostuvo que «esta Subdirección General no alberga dudas sobre la calificación como tasa de las contraprestaciones que satisface el usuario del servicio de suministro de agua potable, con independencia de la modalidad de gestión adoptada». Ahora bien, el citado centro directivo introdujo una importante matización que, a nuestro modo de ver, condiciona poderosamente el encuadre jurídico de la contraprestación económica percibida, al señalar que «las tasas recaudadas, en cuanto ingreso de Derecho público de la hacienda municipal han de ingresarse por su importe total en las arcas municipales y ello con independen-

(35) *Vid*. DE LA PEÑA VELASCO, G.: «Naturaleza jurídica de la contraprestación en las formas de gestión indirecta…», *ob. cit.*, pp. 281-282.

(36) *Vid*. las SSTS de 20 de julio de 2009 (rec. núm. 4089/2003) y 12 de noviembre de 2009 (rec. núm. 9304/2003), y en la doctrina, entre otros, RUIZ GARIJO, M.: «Concepto de tasa y delimitación con otros ingresos….», *ob. cit*., p. 122. De todos modos, es conveniente subrayar que el esquema de razonamiento seguido por la citada STS de 12 de noviembre de 2009 –la cual enjuició la naturaleza de la tarifa de alcantarillado de la ciudad de Alicante–, es muy coherente, pues parte de la consideración de que «las tasas a recaudar, en cuanto ingreso de Derecho público de la Hacienda municipal, han de ingresarse por su importe total en las arcas municipales y ello con independencia de que se hayan utilizado sistemas de gestión directa o indirecta», hasta el punto de que «en este último supuesto, la remuneración que se establezca a terceros, cuestión conceptualmente ajena a la relación tributaria que se produce entre el Ente público acreedor y el usuario del servicio municipal, habrá de hacerse con cargo a los presupuestos». Es decir, el Alto Tribunal entiende que, habiendo empresa concesionaria, la calificación de tasa presupone en todo caso un ingreso en el presupuesto público municipal y que, en contrapartida, de este mismo presupuesto público deben salir los pagos correspondientes –precio del contrato– a favor de la entidad concesionaria.

cia de que se hayan utilizado sistemas de gestión directa o indirecta. En este último supuesto, la remuneración que se establezca a terceros, cuestión conceptualmente ajena a la relación tributaria que se produce entre el Ente público acreedor y el usuario del servicio municipal, habrá de hacerse con cargo a los presupuestos municipales» (37). Por lo tanto, si los importes abonados por los usuarios del servicio terminan recalando en la cuenta de resultados del contratista y no en los presupuestos de la Administración local, la corriente financiera de la contraprestación constata que esta última no puede ser un ingreso público y, por tanto, tampoco una tasa.

Lo que no parece admitir dudas es que en el suministro domiciliario de agua, cualquiera que sea la forma de gestión del servicio y con independencia del flujo financiero seguido por la contraprestación abonada por el usuario cuando intervenga un gestor privado, la naturaleza de esa obligación pecuniaria será en todo caso una prestación patrimonial de carácter público del art. 31.3 CE. En efecto, estamos ante un servicio público esencial e imprescindible para el usuario, de recepción obligatoria para este y ofrecido en régimen de monopolio, por lo que no puede estar más clara la presencia de coactividad (38). Así las cosas, la ley deberá contener los parámetros básicos que permitan fijar el importe a satisfacer por el usuario, incluso su límite máximo (39).

3. EL CAMBIO DE TENDENCIA MARCADO POR LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE. EL RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU INCIDENCIA EN LA NATURALEZA TARIFARIA O TRIBUTARIA DE LA CONTRAPRESTACIÓN SATISFECHA

Desde nuestro punto de vista, la supresión del párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT/2003 por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, supone un importante viraje legal en la calificación otorgada a la contraprestación por el suministro municipal de agua. Es más, como intentaremos demostrar en este apartado, ese cambio de tendencia surge de la necesidad de sistematizar el conjunto del ordenamiento jurídico, dotando de una mínima coherencia o unidad de criterio a la legislación tributaria y a la regulación administrativa de contratación pública, materia en la que no es un aspecto menor la corriente monetaria surgida de la prestación del servicio público. Dicha tendencia se verá definitivamente confirmada con la aprobación de la LCSP/2017.

El origen de la modificación introducida por la Ley 2/2011 se encuentra en dos enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Catalán (la núm. 707 en el Congreso y la núm. 443 en el Senado) con las que se proponía reformar la LGT/2003 y el TR-LRHL con una clara finalidad: desechar el concepto de tasa e inclinarse por el de tarifa o precio privado en aquellos casos en que la contraprestación se abona ante actividades realizadas o servicios prestados por entidades u organismos públicos que actúan sujetos a normas de derecho privado y, no menos importante, siempre que dicha contraprestación se satisfaga directamente por los usuarios al gestor del servicio en el marco de una relación contractual de derecho privado, no apareciendo además dichos importes como in-

(37) *Vid*. Informe de la DGT de 26-Octubre-2007 (*Tributos Locales*, núm. 75, 2007, pp. 87-88).

(38) *Vid*. Aragonés Bertrán, E.: «La naturaleza jurídica de la tarifa…», *ob. cit.,* pp. 172-173; y Fernández Farreres, G.: «Sobre la naturaleza jurídica de la tarifa por la prestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua», en Milans del Bosch, S. (Coord.): *El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España*, Fundación Agbar, Barcelona, 2012, p. 262.

(39) *Vid*. Huelin Martínez de Velasco, J.: «Un sector necesitado de seguridad jurídica….», *ob. cit.,* p. 213.

gresos públicos en los Presupuestos de la respectiva Administración titular del servicio. El poder legislativo, en lugar de incorporar total o parcialmente el tenor literal de tales enmiendas al texto de la LGT/2003 y del TR-LRHL, optó finalmente por la supresión del susodicho párrafo del art. 2.2 a).

La doctrina científica se ha dividido, una vez más, sobre la verdadera intención del legislador al adoptar esta decisión. Hay autores que no ven del todo claro que tal supresión implique una modificación del concepto legal de tasa que conlleve un estrechamiento de su alcance (40). Para otros, como RUIZ GARIJO, la eliminación del citado párrafo supone un nuevo respaldo legal al fenómeno de «huida» del concepto de tasa que se había producido en su día al dar entrada al concepto de tarifa. A juicio de dicha autora, con la supresión realizada en el art. 2.2 a) LGT/2003, se admite la posibilidad de exigir precios privados por la prestación de servicios públicos en función de la forma de gestión empleada, y esto supone «un claro retroceso en las garantías de los contribuyentes» (41). Por su parte, ORTIZ CALLE considera que la modificación introducida por la Ley 2/2011 implica el reconocimiento de que las tarifas pueden encuadrarse entre las prestaciones patrimoniales de carácter público del art. 31.3 CE (42). Y tampoco faltan quienes consideran que la supresión del párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT/2003 no afecta al ámbito de las tasas locales, cuya regulación se mantiene inalterada –con pequeñas variaciones– desde 1988, toda vez que el TR-LRHL es una ley especial y posterior a la LGT/2003 y no está sometida a la primacía de esta última (43).

Ahora bien, frente a aquellos autores que, apelando a razones de eficacia temporal y de preeminencia regulatoria de alcance general, entendían que debía prevalecer el concepto amplio de tasa surgido de la LGT/2003 sobre lo dispuesto en el art. 20 del TR-LRHL o, si se prefiere, que la referencia del apartado 4 t) de este último precepto debía interpretarse según los términos resultantes del párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT/2003 (44), a nuestro modo de ver y siguiendo *a contrario* su misma línea de razonamiento, al desaparecer dicho párrafo recobra un nuevo significado el último inciso del art. 20.4 t) TR-LRHL, en el sentido de que sólo se estará ante una tasa si el servicio es prestado directamente por la propia entidad local. Al margen de lo anterior, cabe defender que la supresión del mencionado párrafo de la LGT/2003 en modo alguno muda la calificación de la cuantía percibida por el abastecimiento domiciliario de agua como prestación patrimonial de carácter público sujeta a reserva de ley, la cual en el ámbito local se traduce en la necesidad de que sea una ordenanza acordada por el Pleno –sin po-

(40) *Vid*. MORENO GONZÁLEZ, S.: «La tasa por la prestación del servicio de suministro de agua», en CHICO DE LA CÁMARA, P. y GALÁN RUÍZ, J. (Dir.): *Las tasas locales*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011, p. 1132. También hay autores, como FERNÁNDEZ PAVÉS, para quienes, habida cuenta que antes de la LGT/2003 ya estaban equiparadas las prestaciones patrimoniales de carácter público a las tasas, la supresión del párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT, aunque intente desechar la calificación de tasas para la prestación de servicios en régimen de derecho privado, lo cierto es que nos sitúa en las mismas condiciones que había en la etapa previa a dicha Ley. (Vid FERNÁNDEZ PAVÉS, Mª. J.: «El pago por el servicio de agua potable según el Tribunal Supremo: ¿tasa o tarifa?», en GARCÍA-OVIES SARANDESES, I., PEDREIRA MENÉNDEZ, J. y SESMA SÁNCHEZ, B. (Dir.): *Conflictos actuales en Derecho Tributario*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 513).

(41) *Vid*. RUIZ GARIJO, M.: «Concepto de tasa y delimitación con otros ingresos….», *ob. cit*., p. 124.

(42) *Vid*. ORTIZ CALLE, E.: «Huida del Derecho tributario y derechos de los ciudadanos: naturaleza jurídica de la prestación patrimonial por el servicio público de abastecimiento domiciliario de agua», *Tributos Locales*, núm. 111, 2013, pp. 154 y ss.

(43) *Vid*. ALÍAS CANTÓN, M.: «Tasa por el abastecimiento domiciliario de agua…», *ob. cit.,* pp. 51 y 62.

(44) *Vid*. en este sentido, entre otros, DE VICENTE GARCÍA, J. y ADAME MARTÍNEZ, F.: *Régimen fiscal del agua…, ob. cit*., pp. 343-347.

sibilidad de delegación en otro órgano municipal– la única norma propicia para aprobar su establecimiento y fijar su cuantía (45).

En efecto, en la configuración conceptual de la prestación patrimonial pública poco importa la posición del sujeto que la exige y aplica, pues el punto de referencia verdaderamente relevante es el del sujeto obligado a pagarla (presencia de coactividad), lo que supone que, a los efectos de delimitar ontológicamente dicha categoría jurídico-financiera, la forma de gestión del servicio prestado presenta escaso o nulo interés (46). Donde sí resulta decisivo el régimen jurídico al que se somete la persona o el ente que gestiona el servicio es para dilucidar si la prestación coactiva actúa como tasa o como tarifa. En este sentido, entendemos que la intención del legislador al suprimir el párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT ha sido la de poner en claro que la exigencia de una tasa no es consecuente con el suministro de agua por entes de derecho privado que hacen suya la contraprestación satisfecha por los abonados al servicio (47).

Así pues, manteniéndose invariable la naturaleza de prestación patrimonial coactiva, a nuestro juicio, la desaparición del párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT tras la Ley 2/2011 constituyó la primera medida correctiva adoptada por el legislador español para desmontar el expansivo concepto de tasa plasmado en la originaria redacción de ese precepto, toda vez que dicha regulación tributaria se acompasaba mal o, simplemente, chocaba de plano con la realidad derivada de la normativa administrativa de contratación pública. De manera particular, en los casos de gestión indirecta mediante concesionario, la cuantía del precio satisfecho por los usuarios no debería ignorar las inversiones a realizar y el beneficio industrial esperable por el gestor privado con el fin de garantizar, teniendo en cuenta la evolución del coste del servicio, la autofinanciación de este último y el equilibrio económico del contrato (48). Tales objetivos demandados por la regulación de los contratos públicos difícilmente se podían conseguir con la rigidez y las disfuncionalidades propias de la aplicación de una tasa (49), entre otras razones por la compleja red de relaciones jurídicas surgidas entre los distintos sujetos implicados en el servicio: relación contractual entre el concesionario y la Administración titular del servicio, por virtud de la cual el primero cobra un precio con cargo a los Presupuestos de esta última (50); rela-

---

(45) *Vid*. FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Sobre la naturaleza jurídica de la tarifa por la prestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua…», *ob. cit.,* pp. 262-263.

(46) *Vid*. FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Sobre la naturaleza jurídica de la tarifa por la prestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua…», *ob. cit.,* pp. 243 y ss.

(47) *Vid*. en esta línea DE LA PEÑA VELASCO, G.: «Naturaleza jurídica de la contraprestación en las formas de gestión indirecta…», *ob. cit.*, p. 283; y CARRILLO DONAIRE, J. A.: «A vueltas sobre la naturaleza jurídica tributaria o tarifaria de las contraprestaciones derivadas del servicio de abastecimiento de agua…», *ob. cit.,* p. 10.

(48) *Vid*. CARRILLO DONAIRE, J. A.: «A vueltas sobre la naturaleza jurídica tributaria o tarifaria de las contraprestaciones derivadas del servicio de abastecimiento de agua…», *ob. cit.,* p. 11.

(49) Como ha señalado NAVARRO HERAS, la posición doctrinal que vino abogando por una interpretación estricta e inflexible del originario art. 2.2 a) LGT/2003, otorgándole protagonismo único y exclusivo a la figura de la tasa, «se olvida de las necesidades financieras y gestoras de la hacienda municipal, la cual tiene múltiples impedimentos para cumplir de forma ágil y eficaz con los dictados de esta postura además de estar fuera del actual devenir de la realidad económica local», entre otras razones porque «limita las posibilidades de actuación del Ayuntamiento y cuestiona el poder tarifario del mismo (…). Por tanto, suprimido el párrafo que dio lugar a la polémica entendemos que tal no existe y que, por tanto, se reconduce a la situación anterior a la actual LGT en la que únicamente prevalecía una teoría, ésta es la más favorable a la Administración Local, que reconoce el poder tarifario de la misma». [*Vid*. NAVARRO HERAS, R.: «La recaudación de las tasas locales», en CHICO DE LA CÁMARA, P. y GALÁN RUÍZ, J. (Dir.): *Las tasas locales*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011, pp. 293-294].

(50) Tal y como señaló la STSJ de Canarias de 21 de noviembre de 2013 (rec. 100/2012), se advierte aquí una clara disfuncionalidad desde el momento en que «el gestor deja de cobrar directa-

ción tributaria entre la Administración y el usuario de dicho servicio, a resultas de la cual la primera cobra una tasa y puede poner en marcha el procedimiento de apremio –pero no suspender el suministro– en caso de impago por el segundo; y, finalmente, relación prestacional de naturaleza privada entre el usuario y el concesionario, por el que este último se obliga a proporcionar un servicio con las garantías y condiciones estipuladas previamente con la Administración.

El Informe de la DGT de 26 de julio de 2011 consideró que, tras la eliminación del párrafo segundo del art. 2.2 a) LGT/2003 por la Ley 2/2011, se retornaba a un esquema donde antaño el Tribunal Supremo, para distinguir entre tasa y tarifa, tenía en cuenta la condición del ente gestor de los servicios públicos locales. Así, la DGT entiende que, tras la entrada en vigor de la Ley 2/2011, si un ente local gestiona directamente un servicio público, sin ningún tipo de delegación, debe exigir una tasa, mientras que si, por el contrario, la entidad que gestiona el servicio es una sociedad privada municipal o una empresa privada a través de un contrato administrativo de gestión del servicio, las contraprestaciones no pueden ser calificadas como ingresos de Derecho público, sino como ingresos de Derecho privado (51). Con todo, PAGÈS I GALTÉS entiende que la reforma realizada por la Ley de Economía Sostenible de 2011 choca con la doctrina constitucional, «al poner en entredicho la constitucionalidad de los preceptos legales que circunscriben las tasas por servicios y actividades a los prestados o realizadas en régimen de derecho público», y que, tratándose de tarifas percibidas por un gestor privado que actúa como vicario de la Administración titular de un servicio, se estará siempre en presencia de ingresos públicos, por cuanto lo importante es la calificación del servicio como público y no la forma en que se preste ni el sujeto que percibe la contraprestación. En consecuencia, dicho autor defiende que, habida cuenta que todas las tarifas derivadas de servicios públicos son ingresos públicos, en aras del principio de universalidad presupuestaria, deberán figurar necesariamente en los presupuestos del ente titular del servicio (52). A nuestro modo de ver, en cambio, por las razones esgrimidas más arriba, en tal hipótesis defendemos que se está en presencia de ingresos privados del gestor del servicio pues, singularmente cuando este último ha sido objeto de concesión, las cláusulas del contrato suelen prever que la entidad privada perciba, tras la aprobación de los correspondientes padrones por la Administración municipal, los importes satisfechos por los abonados al servicio como contraprestación dirigida a garantizar el equilibrio económico-financiero de ese contrato público. Es más, la utilización de la tarifa concebida como ingreso propio del gestor privado constituye para muchos ayuntamientos una interesante vía de financiación extrapresupuestaria de los servicios públicos.

No ha sido este el criterio auspiciado por la STS de 23 de noviembre de 2015 (rec. cas. 4091/2013) que confirmó la STSJ de Canarias (Santa Cruz de Tenerife) de 21 de noviembre de 2013 (rec. 100/2012). Esta última enjuicia un caso en que el Ayuntamiento de Santa Cruz de la Palma gestiona directamente con los consumidores el cobro del servicio de suministro de agua y retribuye luego a la empresa concesionaria con el importe recaudado, lo que conduce al TSJ de Canarias a sostener que «la contraprestación al servicio de abastecimiento de agua que nos ocupa no puede tener otra calificación que la de tasa, en cuanto se configuran en aquel una relación de naturaleza tributaria, entre los

---

mente del usuario y su remuneración pasa a depender del pago que lleve a cabo la Administración a partir de los ingresos que existan en su presupuesto (*certus incertus quando*), con las resultas de que habrá de cobrar del presupuesto público mediante la correspondiente factura, (…) y que la Administración deberá abonar conforme a las reglas que, para el pago del precio, establece la legislación de contratos públicos (…)».

(51) *Vid*. Núm/Ref. 2011-28394.

(52) *Vid*. PAGÈS I GALTÉS, J.: *Manual de tasas y precios…, ob. cit*., pp. 41 y 153-154.

usuarios del servicio y la Administración, y otra, de carácter contractual, entre el prestador del servicio (la concesionaria Canaragua S.A.) y la Administración». Concluye así dicha Sentencia que, al estar en presencia de una tasa y no de una tarifa, su aprobación y modificación se circunscribe al ámbito de la autonomía tributaria local y, por consiguiente, debe seguir el trámite propio de las Ordenanzas Fiscales sin necesidad de que intervenga el órgano autonómico de la Comisión Territorial de Precios. Obsérvese que el argumento del TSJ de Canarias, en nuestra opinión nada objetable, supone dejar en manos de una cláusula contractual (concesión administrativa y pliego de condiciones particulares del servicio) la determinación de la naturaleza jurídica de una contraprestación coactiva que, por ende, actúa como prestación patrimonial de carácter público. Es decir, la forma en que el contrato contemple la retribución del concesionario condiciona la calificación del importe pagado por el abonado al servicio: tasa si la Administración es la perceptora procediendo luego a retribuir al concesionario, y tarifa si el empresario cobra del usuario haciendo suyo el ingreso en su cuenta de resultados.

Como decimos, la STS de 23 de noviembre de 2015 considera acertado el razonamiento esgrimido por el TSJ de Canarias, pero lo que interesa destacar ahora es la interpretación defendida por el Alto Tribunal a propósito del nuevo régimen nacido de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, ya que el Tribunal de instancia se había pronunciado sobre la modificación de una Ordenanza operada con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley sin entrar en el alcance de esta.

Pues bien, la STS de 23 de noviembre de 2015 defiende sin ambages que las contraprestaciones que satisface el usuario del servicio de abastecimiento de agua potable prestado mediante concesión deben ser calificadas en todo caso como tasas, con independencia de la modalidad de gestión empleada. Esto significa que, incluso en los casos en que el servicio es gestionado por un ente público que actúa en régimen de Derecho privado, a través de sociedades municipales o por un concesionario, el Alto Tribunal entiende que lo exigido a los abonados seguirá teniendo la calificación de tasa, no de precio privado o tarifa.

Para la citada sentencia del Tribunal Supremo, la supresión del párrafo segundo del art. 2.2. a) LGT por la Ley 2/2011 coloca el concepto legal de tasa en el mismo lugar que estaba antes de la aprobación de la vigente LGT/2003, es decir, en la situación existente al amparo de la Ley 25/1998, de 13 julio, promulgada –como es sabido– para acomodar el ordenamiento jurídico a la STC 185/1995, de 5 de diciembre (53). No podemos compartir esta exégesis porque hacerlo supondría admitir que la desaparición del citado párrafo segundo ha sido una medida legal carente de eficacia jurídica, y lejos de ello, a nuestro juicio, dicha supresión tiene la virtualidad de reconocer que la forma en que se gestione y preste el servicio público condiciona no sólo la naturaleza jurídico-financiera sino también el régimen de cobro de la contraprestación satisfecha por los usuarios del mismo (54). A nuestro entender, la intención del legislador parece clara: si antes, para

(53) *Vid*. en la misma línea JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: «¿Ha fijado el TS una doctrina definitiva sobre la naturaleza jurídica de la exacción por servicios públicos obligatorios o monopolizados prestados mediante empresa pública o privada?», *Tributos Locales*, núm. 124, 2016, pp. 15 y ss.

(54) A nuestro modo de ver, es más riguroso en este aspecto el Voto Particular emitido por los Magistrados Sres. Fernández Montalvo y Huelin Martínez de Velasco a la STS de 23 de noviembre de 2015 quienes, abogando por la interpretación que hasta la fecha secundaba el Alto Tribunal, defienden que la previsión inicial contenida en el párrafo segundo –ahora derogado– del art. 2.2. a) LGT «convirtió en tasas las contraprestaciones que percibían las empresas privadas concesionarias que gestionaban de forma indirecta los servicios públicos». De ahí que el citado Voto Particular admita que, conforme señalaron expresamente entre otras las SSTS 3 de diciembre de 2012 (rec. cas. 4354/2011) y de 22 de mayo de 2014 (rec. cas. 640/2011), «parece claro que la supresión del segundo párrafo del artículo 2.2º a) llevada a cabo por la Ley de Economía Sostenible abre un panorama diferente [...]».

estar ante una tasa, carecía de relevancia jurídica la forma –directa o indirecta– en que se prestaba el servicio, siempre que la titularidad de este correspondiese a un ente público y concurriese la nota de la coactividad, tras la Ley 2/2011 el «régimen de derecho público» en la prestación del servicio debe ceñirse a sus términos estrictos, que son aquellos en que la Administración actúa en ejercicio de autoridad con las potestades y prerrogativas que le son propias o exclusivas, y no por lo tanto cuando la Administración desempeña sus funciones mediante una personalidad diferenciada de naturaleza jurídico-privada (sociedad mercantil con participación accionarial pública, entidad pública empresarial, concesión, etc.).

En este sentido, la STS de 23 de noviembre de 2015 deduce –en nuestra opinión erróneamente– que, como el Tribunal Constitucional no exige que el servicio deba gestionarse siempre en régimen de derecho público para que la cantidad percibida por el prestador pueda calificarse de prestación patrimonial de carácter público, se estará siempre en presencia de una tasa cuando se aprecie la nota de la coactividad, y ello con independencia de la forma o del régimen jurídico con que se preste el servicio por parte de su titular. Es decir, apoyándose en la discutible STC 102/2005, consideramos que el Tribunal Supremo incurre en el mismo equívoco que esta última y confunde dos categorías diferentes: el género, que es la prestación patrimonial de carácter público (concepto material-constitucional de perfil fáctico), y una de sus posibles especies, que en este caso es un tributo, la tasa (concepto formal-legal de perfil jurídico). Quizá esa confusión venga motivada por la creencia de que la salvaguarda del principio de reserva de ley del art. 31.3 CE sólo está plenamente garantizada si la prestación patrimonial de carácter público posee exclusivamente naturaleza tributaria, cuando lo cierto es que, como tendremos ocasión de comprobar en el último apartado de este trabajo, el Pleno de la Corporación Local debe intervenir también para aprobar –por medio de una Ordenanza– la tarifa en cuanto que prestación patrimonial de carácter público no tributaria.

Esta apuesta del Tribunal Supremo por seguir manteniendo el concepto expansivo y amplio de tasa, incluso tras la derogación del párrafo segundo del art. 2.2. a) LGT/2003, en opinión de FALCÓN debe ser interpretada en sus justos términos. Para este autor, las SSTS de 23 y 24 de noviembre de 2015 (55) «no pueden entenderse en el sentido de que impiden precios privados como contraprestación del abastecimiento del agua, percibidos directamente por el gestor», sino que, a su juicio, «lo que dicen las sentencias es simplemente que la contraprestación, aunque sea un precio privado percibido por el gestor, debe tratarse como una tasa a efectos de su aprobación, lo que implica la necesidad de una ordenanza fiscal, tramitada como tal». De ahí que dicho tributarista sostenga que, «parece preferible la calificación como precio privado o de tarifa, aunque se trate de una prestación patrimonial de carácter público (y en este sentido, pero solo en este sentido, de tasas en sentido amplio). (…) Estamos ante tasas en el sentido amplio en que la jurisprudencia constitucional maneja este concepto, pero no ante tasas en sentido estricto» (56).

---

(55) La STS de 24 de noviembre de 2015 (rec. cas. 232/2014) analizó el caso de una tasa por la prestación del servicio de abastecimiento de agua por medio de una empresa municipal de carácter público. En este supuesto, la discusión se centraba en dirimir si, cuando se cobran tasas a los usuarios, podía o no intervenir la Comisión de Precios en el procedimiento de fijación de la tasa. El TS considera que, habiéndose aprobado una tasa, no era posible su sujeción al control de la Comisión de Precios. Es decir, el Alto Tribunal no entra aquí en la naturaleza de la contraprestación pagada, al no haber discusión sobre este aspecto.

(56) *Vid*. FALCÓN Y TELLA, R.: «La contraprestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua. SSTS de 23 y 24 de noviembre de 2015», *Quincena Fiscal*, núm. 7, 2016, pp. 2-3 (versión electrónica: BIB 2016/21129).

Por otra parte, la citada STS de 23 de noviembre de 2015 admite que se aparta del razonamiento y conclusiones alcanzadas por la STS de 28 de septiembre de 2015 (rec. cas. 2042/2013), la cual –desde nuestro punto de vista– defiende un criterio más elaborado y acertado (57). Para esta última, si «conforme a la Ley de Tasas y Precios Públicos [arts.6 y 24.c)], tanto las tasas como los precios públicos son ingresos de derecho público, solo pueden corresponder a Administraciones y otras entidades de derecho público, y no pueden tener este carácter unos recursos que, por fuerza, tienen que ser de derecho privado cuando ingresan en el patrimonio de entidades dotadas de personalidad jurídico-privada, tanto si su capital es íntegra o mayoritariamente público como si es totalmente privado. Naturalmente, no puede olvidarse que tales precios están sometidos a unos procedimientos de fijación y de modificación preestablecidos por la Administración y que resuelve ella misma. En el caso de las sociedades mercantiles públicas es el procedimiento establecido en el reglamento del servicio o en el régimen económico financiero establecido entre la Administración titular del servicio y su empresa pública; y en el caso del concesionario y otros contratistas gestores indirectos de servicios en el régimen que resulte del pliego de condiciones» (58). Desde esta perspectiva –que compartimos plenamente–, parece difícil sostener que puedan calificarse de ingresos públicos, y menos todavía de ingresos públicos de derecho público, aquellos importes que el concesionario de un servicio público percibe y hace suyos previo abono de los mismos por los usuarios, cuando además la Administración pública concedente no refleja ni incorpora dichos recursos en sus presupuestos de ingresos.

Así las cosas, este planteamiento suscita el interesante tema de si la forma de retribución del ente privado prestador del servicio condiciona o no la naturaleza de la contraprestación satisfecha por el usuario del mismo. El Voto Particular emitido por los Magistrados Sres. Fernández Montalvo y Huelin Martínez de Velasco a la STS de 23 de noviembre de 2015 se pronuncia sobre este particular y admite sin cortapisas, acogiendo el sentir de la citada STS de 28 de septiembre de 2015, que, sobre la base del art. 85.2 B) LBRL (59) y del

---

(57) Así, la STS de 28 de septiembre de 2015 (rec. cas. 2042/2013) declaró que, «como consecuencia de la derogación efectuada por la Disposición Final 58ª de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible del referido inciso, es posible recuperar las ideas de precio y beneficio para los servicios públicos gestionados por concesionarios, e incorporar a los servicios públicos en régimen de concesión o de gestión indirecta los criterios de la autofinanciación y del equilibrio económico del contrato» (FJ 6º). También es interesante la lectura de la STS de 25 de junio de 2015 (rec. cas. 3898/2013), la cual ofrece un detallado repaso al tratamiento que la jurisprudencia le ha dado a la retribución por la prestación del servicio público de agua potable, hasta llegar a la promulgación de la Ley de Economía Sostenible.

(58) Refiriéndose concretamente a las diferentes fórmulas de gestión de los servicios públicos municipales, la susodicha STS de 28 de septiembre de 2015 es muy aleccionadora al añadir lo siguiente: «En definitiva, el régimen de tarifas de los servicios públicos o de actuaciones de interés general realizadas por sociedades mercantiles con capital íntegra o parcialmente municipal se corresponde, más bien, con la naturaleza de los precios privados. Sostener lo contrario, es decir que la forma de gestión de derecho privado no altera la naturaleza pública de la exacción equivaldría a eliminar las tarifas como medio de remuneración del gestor privado, y a establecer el régimen de subvención como único y obligatorio medio de retribución. Y resulta que la tarifa y la subvención son fórmulas de retribución de los gestores del servicio que, separada o conjuntamente, son de elección discrecional por parte de la Administración titular del servicio».

(59) El art. 85.2 B) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), establece que «los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación: A) Gestión directa: a) Gestión por la propia Entidad local. b) Organismo autónomo local. c) Entidad pública empresarial local. d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública. (…). B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos

art. 277 del TR-LCSP (60), la Administración titular del servicio puede optar libremente por financiar al gestor privado del servicio público de tres formas distintas: con las tarifas o precios a satisfacer directamente por los usuarios, con una retribución de la propia Administración (precio del contrato público o subvención), o con una combinación de las dos fórmulas anteriores (61). En la primera hipótesis descartamos que la contraprestación pagada por los abonados sea una tasa, no así en la segunda, mientras que en la tercera nos encontramos ante una categoría financiera un tanto *sui generis* que se aproximará más a una tarifa o precio privado si la compensación económica satisfecha por la Administración concedente –con cargo a su presupuesto público– a favor del concesionario equivale al beneficio industrial de este último. Como ya hemos advertido en otro momento, una interpretación estrictamente literal –que no teleológica o sistemática– de la redacción originaria del art. 2.2 a) LGT/2003 negaba tales opciones de clasificación conceptual para el titular del servicio público, ya que la única calificación posible en los casos de servicio prestado por empresa privada o concesionario era catalogar la contraprestación percibida como tasa (62). Además, esta rígida solución en el plano tributario suponía ignorar el amplio abanico de posibilidades que la legislación administrativa ofrecía al ente público a la hora de gestionar el servicio, entre las que en puridad los únicos casos en que resultaría procedente la exigencia de una tasa serían aquellos de gestión directa por la propia Entidad local o por medio de organismo autónomo local, es decir, supuestos que comportaban ejercicio de autoridad exclusivo de las entidades de derecho público.

En este sentido, el abastecimiento municipal de agua presenta además la característica de que se trata de un servicio público en el que puede individualizarse su prestación, ya que se asienta sobre la base de una relación sinalagmática entre el gestor que lo presta y el usuario que lo recibe. De esta manera, como han reconocido los citados magistrados en su Voto Particular, tras la Ley 2/2011 «parece posible recuperar las ideas de precio y beneficio para los servicios públicos gestionados por concesionarios, e incorporar a los servicios públicos en régimen de concesión o de gestión indirecta los criterios de la autofinanciación y del equilibrio económico del contrato» (63). A nuestro juicio, este planteamiento sería en principio igualmente trasladable a los servicios municipales de alcantarillado y de recogida de residuos urbanos, si bien –de modo particular en este último– no es fácil singularizar en cada usuario el alcance preci-

---

en el texto refundido de la ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre».

(60) El art. 277 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TR-LCSP), disponía que «la contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar las siguientes modalidades: a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura. b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato. c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate. d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas».

(61) *Vid*. Considerando 7 del Voto Particular emitido por los Magistrados Sres. Fernández Montalvo y Huelin Martínez de Velasco a la STS de 23 de noviembre de 2015. También se alía con la posición de este Voto discrepante y de la citada STS de 28 de septiembre de 2015 el Informe de la DGT de 20 de mayo de 2016.

(62) *Vid*. Tornos Mas, J.: «Informe sobre la contraprestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua: La Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2015», *La Administración al día – INAP*, 2016, p. 3.

(63) *Vid*. Considerando 4 del Voto Particular emitido por los Magistrados Sres. Fernández Montalvo y Huelin Martínez de Velasco a la STS de 23 de noviembre de 2015.

so de la prestación ofrecida por el gestor privado, por lo que queda desdibujada la relación sinalagmática de naturaleza jurídico-privada y, por tanto, resulta complicado identificar los dos elementos típicos que conforman la cuantía de un precio privado o tarifa (coste individualizado y legítimo beneficio industrial). Desde esta perspectiva, aunque el servicio esté a cargo de una entidad privada, en esos supuestos en que resulta complejo evaluar de forma individualizada el servicio prestado el régimen de tasa se acomoda mejor que el de tarifa (64). De todos modos, tanto en la tarifa como en la tasa siempre debe considerarse incluido el beneficio del concesionario en la contraprestación cobrada a los usuarios, salvo que el ente público titular del servicio decida afrontar con su propio presupuesto el importe de dicho beneficio (65).

En cualquier caso, retomando el análisis referido al servicio de suministro de agua tras la reforma introducida por la Ley 2/2011, el acierto de la mencionada STS de 28 de septiembre de 2015 –de la que luego se aparta la STS de 23 de noviembre de 2015– radica en entender que dicha Ley recupera la clásica distinción tasa-tarifa y que constituye una decisión municipal discrecional el optar por una u otra figura cuando intervenga un gestor privado en la prestación del servicio (66). En otras palabras, la tasa como figura omnicomprensiva –y excluyente de la tarifa– prevista para cualquier forma de gestión de servicios públicos deja de serlo tras la Ley 2/2011, a partir de la cual la tarifa también puede tener su papel como fórmula de retribución de empresas privadas y concesionarios (67).

En esa decisión que debe adoptar la Administración municipal, a la hora de gestionar el servicio y decantarse por tasa o tarifa, cobra especial relevancia la forma de retribuir al ente privado que lo presta. Para ello resulta imprescindible conocer algunos aspectos del antiguo contrato de gestión de servicios públicos, que es aquél en virtud del cual una Administración Pública «encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración» (art. 8.1 TR-LCSP). Además, la «encomienda» a que se refiere dicho precepto unido a la dicción del art. 8.2 TR-LCSP, permite deducir que con dicho contrato se está ante una forma indirecta de gestión de servicios públicos, por lo que quedan al margen del mismo, amén de la prestación directa por la propia Administración titular del servicio, dos fórmulas más de gestión directa: la creación de entidades de derecho público destinadas a tal fin y la gestión por medio de una sociedad de derecho privado cuyo capital sea, en su totalidad, de titularidad pública (68). En ambos casos, la relación surgida entre el ente instrumental y el Ayuntamiento no es contractual sino de tipo organizativo (69), y el Reglamento del servicio deberá ocuparse de regular el régimen financiero a que quedará sometida la relación entre el prestador y el usuario del servicio.

---

(64) *Vid*. TORNOS MAS, J.: «Regulación de precios y tarifas…», *ob. cit.,* p. 548. Este mismo autor reconoce que, no obstante, cuando el servicio de alcantarillado se gestiona por entidad privada conjuntamente con el de suministro de agua, la tarifa podría cubrir ambas prestaciones (*Ibidem,* nota 22 de la p. 548).

(65) *Vid*. FALCÓN Y TELLA, R.: «La contraprestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua…», *ob. cit.,* p. 4.

(66) *Vid*. TORNOS MAS, J.: «Informe sobre la contraprestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua…», *ob. cit.,* p. 5.

(67) *Vid*. TORNOS MAS, J.: «Informe sobre la contraprestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua…», *ob. cit.,* pp. 14 y 16.

(68) *Vid*. MORANT RIPOLL, J. J.: «Contrato de gestión de servicios públicos», en CATALÁ MARTÍ, J. V.: (Coord.), *La contratación de las Administraciones públicas ajustada a la Ley de Contratos del Sector Público*, 2ª edic., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2012, pp. 779-780.

(69) *Vid*. TORNOS MAS, J.: «Regulación de precios y tarifas…», *ob. cit.*, p. 546.

Recordemos, por otra parte, que el art. 277 TR-LCSP preveía cuatro modalidades distintas que podía adoptar el contrato de gestión de servicios públicos: concesión, gestión interesada, concierto, y sociedad de economía mixta (70). Sin duda la que presenta mayor interés, por ser la más frecuente en la prestación del servicio domiciliario de agua, es la concesión (71), respecto a la cual el art. 280 a) TR-LCSP estipulaba que la retribución al concesionario puede consistir en el «abono (…) de la contraprestación económica comprendida en las tarifas aprobadas». Además, en lo que atañe al contenido económico del contrato de gestión de servicios públicos, el art. 281 del TR-LCSP era muy claro al disponer que «el contratista tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato, entre las que se incluirá, para hacer efectivo su derecho a la explotación del servicio, una retribución fijada en función de su utilización que se percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración» (72). En esta misma línea, el art. 128.3 del RSCL contempla entre los derechos del empresario-concesionario el de «percibir la retribución correspondiente por la prestación del servicio». Por consiguiente, parece indiscutible que en cualquiera de las modalidades del contrato de gestión de servicios públicos, por supuesto incluyendo la concesión, la Administración titular del servicio puede optar por retribuir al ente gestor mediante una tarifa a percibir de los usuarios, una retribución de la propia Administración, o incluso una combinación de ambas fórmulas (73).

Esta doble posibilidad de que el concesionario pueda retribuirse bien del usuario o bien de la Administración ha sido vista por algunos como el origen probable de la contro-

(70) Del detallado análisis efectuado por MORANT RIPOLL, sobre las cuatro modalidades del contrato de gestión de servicios públicos, podemos extraer los siguientes elementos diferenciadores: 1º) La gestión interesada se distingue de la sociedad de economía mixta en que en la primera la colaboración Administración-particular no se instrumenta mediante la creación de una sociedad sino a través de un contrato, mientras que en la segunda su fundamento es la creación de una entidad jurídica sujeta al derecho mercantil. 2º) La diferencia más notable entre la concesión y la gestión interesada radica en que en la primera el concesionario asume totalmente el riesgo y la ventura derivado del contrato, mientras que en la segunda es compartido entre la Administración y el empresario-contratista. 3º) Como quiera que en el concierto la Administración contrata la prestación de un servicio con personas físicas o jurídicas que vienen realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate, son los sectores educativo y sanitario aquellos en los que la legislación ha permitido un desarrollo más acusado de esta modalidad. 4º) A diferencia de las formas de gestión directa por medio de entidades de derecho público o de sociedades de capital íntegramente público, las sociedades de economía mixta reúnen capital público y privado (la participación de la Administración puede ser mayoritaria o minoritaria), constituyendo así entes instrumentales destinados a satisfacer necesidades colectivas de interés general que encajan a la perfección en lo que se ha dado en llamar «colaboración público-privada institucionalizada». (*Vid.* MORANT RIPOLL, J. J.: «Contrato de gestión de servicios públicos…», *ob. cit.*, pp. 835-841).

(71) *Vid*. TORNOS MAS, J.: «Regulación de precios y tarifas…», *ob. cit.,* p. 545.

(72) Dicho precepto, al igual que el resto de los artículos del TR-LCSP referidos a ese contrato, debe calificarse como legislación básica –al amparo del art. 149.1.18ª CE– aplicable a todas las Administraciones Públicas, así como organismos y entidades dependientes de ellas– y, en consecuencia, también a la Administración local en materia de contrato de gestión de servicios públicos. [*Vid.* IVARS BAÑULS, J. A.: «Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley», en CATALÁ MARTÍ, J. V. (Coord.): *La contratación de las Administraciones públicas ajustada a la Ley de Contratos del Sector Público*, 2ª edic., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2012, pp. 92-93].

(73) Los únicos casos en que la remuneración a cobrar por el ente gestor –directo o indirecto– ha de ser forzosamente satisfecha por la Administración local son, por exclusión, aquellos servicios que, conforme al art. 21.1 TR-LRHL, dicha Administración debe ofrecer con carácter gratuito, a saber: abastecimiento de aguas en fuentes públicas, alumbrado de vías públicas, vigilancia pública, protección civil, limpieza de la vía pública y educación obligatoria.

versia acerca de si la contraprestación satisfecha por los usuarios es o no una tasa (74), pero desde nuestro punto de vista la polémica no es tal si, partiendo de la premisa básica de que la tasa es ante todo un ingreso público, se despeja la incógnita de cuál es el flujo financiero que recorre el importe económico a cargo del abonado al servicio hasta llegar al acreedor final: a) Será tasa si ese importe finalmente se percibe e ingresa por la Administración con el pago en paralelo de un precio al contratista, actuando este como mero recaudador en periodo voluntario de ese tributo perteneciente al ente público (75). Sobre esto último, repárese en el hecho de que un concesionario o cualquier otro gestor privado no pueden cobrar por sí mismos una tasa, salvo que en el contrato público o en el Reglamento del servicio se haya previsto una colaboración en la gestión recaudatoria de dicho tributo, y siempre que tal colaboración no implique ejercicio de autoridad, pues la actuación de ese tipo de entidades no se somete al régimen de Derecho público (76). b) Será tarifa si el importe lo percibe el concesionario sin que esa cuantía afluya ni figure en el presupuesto de ingresos del respectivo ente público local.

En suma, a nuestro juicio, el régimen jurídico-financiero al que quede sometido el contrato constituye un factor de primer orden para discernir si la contraprestación abonada por el usuario es una tasa o una tarifa. Si es tasa, las relaciones jurídicas que sustentan la gestión concesional se proyectan en una doble dirección tomando siempre como eje vertebrador al ente público titular del servicio: Administración-usuario (relación tributaria) y Administración-concesionario (relación contractual). Por su parte, si es tarifa sólo tiene verdadero interés la relación de derecho privado concesionario-usuario (77). A su vez, desde la perspectiva de la retribución a que tiene derecho el concesionario (78), poco importa que la contraprestación pecuniaria a cargo del abonado sea una tasa o una tarifa, pues el principio de equilibrio económico-financiero, como seña de identidad propia del contrato de concesión, debe operar indistintamente (79).

Así pues, para conocer en cada caso la fórmula financiera aplicable, resulta de vital importancia analizar, como elementos vinculados al contenido esencial del contrato que regirán la correspondiente licitación, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, los cuales han de especificar, entre otros, los siguientes extremos: a) Las tarifas que hubieren de abonar los usuarios del servicio de suministro

---

(74) *Vid*. ALÍAS CANTÓN, M.: «Tasa por el abastecimiento domiciliario de agua…», *ob. cit.,* p. 46.

(75) Como explica TORNOS MAS, «este sistema de cobro de las cuotas tasa, por parte de la entidad suministradora, no sustituye el pago del precio contractual por parte del Ayuntamiento. El gestor del servicio o entidad suministradora deberá ingresar en la cuenta correspondiente de la Tesorería municipal el producto de la "recaudación" de la tasa, con la periodicidad que el Ayuntamiento tenga establecida y con independencia de la factura también periódica al objeto de percibir de la Administración municipal el precio del contrato; ello sin perjuicio de que, a los efectos de uno y otro ingreso, se proceda a la correspondiente compensación de derechos y obligaciones, de conformidad con lo previsto por los artículos 1.195 del Código Civil, y 55 y 56 del Reglamento General de Recaudación». (*Vid*. TORNOS MAS, J.: «Regulación de precios y tarifas…», *ob. cit.,* p. 546).

(76) *Vid*. FERNÁNDEZ PAVÉS, Mª. J.: «El pago por el servicio de agua potable según el Tribunal Supremo…», *ob. cit.*, pp. 516-517. Ello es así porque, mientras que el servicio de abastecimiento de agua y saneamiento no conlleva ejercicio de autoridad, en cambio, no se puede decir lo mismo del núcleo básico (providencia de apremio) de la gestión recaudatoria correspondiente a dicho servicio. (*Vid*. MORANT RIPOLL, J. J.: «Contrato de gestión de servicios públicos…», *ob. cit.,* pp. 778-779).

(77) *Vid*. FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Sobre la naturaleza jurídica de la tarifa por la prestación del servicio…», *ob. cit.*, p. 259.

(78) Recordemos que dicha retribución debe cubrir tres conceptos: el coste del servicio, la amortización de las inversiones a lo largo del plazo concesional y un razonable beneficio empresarial.

(79) *Vid*. FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Sobre la naturaleza jurídica de la tarifa por la prestación del servicio…», *ob. cit.*, pp. 249 y 263.

de agua, sin perjuicio de que su importe deba ser autorizado por el órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma. b) El procedimiento para la revisión de las tarifas. c) Cuando proceda, el precio o contraprestación económica a abonar por la Administración, detallando cuantía, plazos y forma de entrega. d) En su caso, el canon o participación a satisfacer a la Administración por el contratista o beneficio mínimo que corresponda a alguna de las partes (80).

Por ello, en el régimen anterior a la LCSP/2017, solo a la vista de los pliegos de condiciones y cláusulas administrativas particulares a las que quedaba sometido el correspondiente contrato público, y más concretamente atendiendo a la parte que regula sus aspectos económicos y financieros, era posible determinar la correcta calificación jurídica que merecía la contraprestación a pagar por los usuarios del servicio. Dicho de otra manera, ignorar el régimen jurídico que rodeaba la contratación administrativa de un servicio público, como es el suministro municipal de agua, no contribuyó sino a crear confusión sobre la verdadera naturaleza de la prestación pecuniaria a que quedan obligados los usuarios del mismo, por lo que solo una interpretación sistemática y conjunta de los dos sectores del ordenamiento jurídico directamente implicados (Derecho tributario y Derecho administrativo) podía conducir a una solución armónica que preservase la sustantividad propia de las categorías enfrentadas (tributo y precio privado).

En la actualidad, la LCSP/2017 ha eliminado la figura del contrato de gestión de servicios públicos, y con ello la regulación de las diferentes modalidades de gestión indirecta de servicios públicos previstas en el ya citado art. 277 TR-LCSP (81). En su lugar, atendiendo a los esquemas derivados de la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, surge la nueva figura de la concesión de servicios que, dentro de la categoría genérica de las concesiones, se añade a la ya existente de la concesión de obras. A mayores, la LCSP/2017 regula el contrato de servicios. La principal diferencia entre la concesión de servicios y el contrato de servicios estriba en que en la primera el concesionario asume el riesgo operacional derivado del contrato, mientras que en el segundo el empresario no se expone a dicho riesgo (82).

A los efectos que nos ocupan, conviene señalar que las referencias contenidas en el TR-LCSP al contrato de gestión de servicios públicos deben entenderse realizadas, tras la entrada en vigor de la LCSP/2017 (83), al nuevo contrato de concesión de servicios (84). Es importante subrayar que en este último la contrapartida a percibir por el concesionario vendrá constituida «bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio» (art. 15.1 LCSP/2017), dicción que nos recuerda bastante a la del art. 281 del TR-LCSP a propósi-

(80) *Vid*. Morant Ripoll, J. J.: «Contrato de gestión de servicios públicos…», *ob. cit.*, pp. 811-815. En términos muy similares se pronuncia el art. 115 del RSCL en relación con la concesión municipal de obras o servicios públicos, si bien, en lugar de aludir al «precio o contraprestación económica a abonar por la Administración», se refiere a la «subvención» a pagar al concesionario.

(81) TR-LCSP que queda derogado por la LCSP/2017.

(82) De conformidad con el art. 14.4 LCSP/2017, asumir el riesgo operacional supone que no está garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el concesionario vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de los servicios objeto de la concesión.

(83) Entrada en vigor de la LCSP/2017 prevista para el 9 de marzo de 2018 (disposición final decimosexta).

(84) *Vid*. disposición adicional trigésima cuarta de la LCSP/2017.

to de retribuir al contratista con la contraprestación abonada por los usuarios o con el precio satisfecho por la Administración titular del servicio. Tal impresión queda plenamente corroborada con lo dispuesto en el art. 289.1 LCSP/2017, a cuyo tenor «el concesionario tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato, entre las que se incluirá, para hacer efectivo su derecho a la explotación del servicio, una retribución fijada en función de su utilización que se percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración».

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, la norma que explicita con mayor énfasis la naturaleza jurídica de la prestación satisfecha por los abonados al servicio es la contenida en el art. 289.2 LCSP/2017, al disponer que las contraprestaciones económicas pactadas «se denominarán tarifas y tendrán la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario» (85). En este mismo sentido, el nuevo art. 2 c) LTPP no admite ningún género de dudas al establecer que, «las tarifas que abonen los usuarios por la utilización de la obra o por la prestación del servicio a los concesionarios de obras y de servicios conforme a la legislación de contratos del sector público, (…) son prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias» (86).

Pero es que, además, la LCSP/2017 no ciñe en exclusiva la citada naturaleza de «prestación patrimonial de carácter público no tributario» a las contraprestaciones derivadas del nuevo contrato de concesión de servicios públicos, sino que la hace extensiva a los servicios públicos gestionados bien de forma directa mediante personificación privada o bien mediante cualquier otra forma de prestación indirecta. En concreto, tratándose de contraprestaciones económicas establecidas coactivamente, tal calificación jurídica será igualmente aplicable a los servicios prestados mediante concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de derecho privado (87). Con tal planteamiento, y dejando intacto el art. 2.2 a) LGT/2003 resultante de la Ley 2/2011, la LCSP/2017 se aparta claramente del concepto expansivo de tasa defendido por la STS de 23 de noviembre de 2015 (rec. cas. 4091/2013). Por consiguiente, tras la entrada en vigor de la LCSP/2017, el campo de actuación de las tasas por prestación de servicios públicos queda reducido al caso de que éstos se gestionen directamente por la propia Administración mediante personificación jurídico-pública, es decir, actuando en ejercicio de autoridad con las prerrogativas o potestades administrativas que son exclusivas de los sujetos de derecho público.

En conclusión, la LCSP/2017 zanja definitivamente la polémica sobre la calificación jurídica que merece la exacción pagada por los usuarios del servicio cuando es prestado en régimen de derecho privado, y lo hace cerrando el paso a la utilización de la tasa la cual, bajo el régimen anterior a la entrada en vigor de esta Ley, recordemos que podía ser compatible en determinadas circunstancias –ya analizadas en este trabajo– con la prestación del servicio municipal de suministro de agua por medio de un gestor privado. Corresponde ahora abordar cuál es el alcance de esa nueva naturaleza jurídica –de expreso reconocimiento legal– en el contexto normativo y aplicativo del servicio de abastecimiento domiciliario de agua.

---

(85) Sin perjuicio de lo anterior, «si así lo hubiera establecido el pliego de cláusulas administrativas particulares, el concesionario abonará a la Administración concedente un canon o participación, que se determinará y abonará en la forma y condiciones previstas en el citado pliego y en la restante documentación contractual» (art. 289.3 LCSP/2017).

(86) *Vid*. disposición final novena de la LCSP/2017.

(87) *Vid*. disposición adicional cuadragésima tercera de la LCSP/2017.

4. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LAS TARIFAS POR SUMINISTRO DE AGUA EN CUANTO QUE PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO NO TRIBUTARIAS: LA INTACTA SALVAGUARDA DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY TRAS LA LCSP/2017

Desde las SSTC 185/1995 y 233/1999 ha sido pacífica la opinión de que la reserva de ley en el ámbito de las tasas locales queda salvaguardada cuando la Ordenanza fiscal regula los elementos cuantificadores del tributo, siendo suficiente que el legislador delimite su hecho imponible y los parámetros básicos de su cuantificación, pues de este modo se garantiza la autonomía local, se acota el ámbito de colaboración Ley-Reglamento y se preserva el papel del Pleno de la Corporación local como depositario del poder tributario en la esfera municipal (88).

El tema ya no es tan pacífico cuando se estudia el procedimiento de creación de las tarifas o precios privados. Así, PAGÈS entiende que, por su naturaleza *ex contractu*, los precios privados pueden ser establecidos mediante simples actos, de donde infiere que, salvo explícita disposición normativa en contrario, es suficiente la decisión del Alcalde. Es decir, a juicio de dicho autor, como los precios privados no están sujetos a reserva legal, no precisan establecerse siguiendo los trámites de las Ordenanzas fiscales ni que la ley imponga un límite máximo de recaudación, sino que serán las reglas del mercado las que fijen su importe matizadas por los criterios políticos de la Administración (89).

Ahora bien cuando, como sucede con el servicio municipal de suministro de agua, las tarifas o precios presentan además la naturaleza de prestaciones patrimoniales de carácter público, su procedimiento de aprobación no puede quedar reducido a un mero acto unilateral de la máxima autoridad municipal. En otras palabras, cuando la contraprestación percibida está vinculada a un servicio que lleva inherente la nota de la coactividad, es preciso dotar aquélla de un plus de legitimidad democrática que solo puede venir de una ordenanza municipal, la cual formalmente no difiere de una ordenanza fiscal ya que en ambos casos es suficiente para su aprobación la mayoría simple del Pleno de la Corporación local (art. 47 LBRL) (90).

En dicho contexto, la tarifa por suministro de agua debe respetar en su aprobación el principio de reserva ley –dado que se trata de una prestación patrimonial pública– (91), con la particularidad de que en el ámbito local el contenido de esa reserva legal se traduce en que el establecimiento y la cuantificación de la tarifa deben ser acordados por el Pleno municipal, bien mediante ordenanza municipal o bien mediante la aprobación del reglamento del servicio cuando, en este segundo caso, se adopta la fórmula de gestión directa mediante personificación privada. Así lo ha venido defendiendo un destacado sector de la doctrina. En concreto, FERNÁNDEZ FARRERES puntualiza que esa competencia del Pleno de la Corporación local para aprobar la tarifa no es delegable en ningún otro órgano municipal (92), y que cuando el servicio se gestiona por medio de concesión la tarifa no es un precio que resulte sin más de lo pactado en el contrato concesional, es decir, de la simple voluntad autónoma de las partes, sino que lejos de ello la traslación de

(88) *Vid*. por todos PAGÈS I GALTÉS, J.: «La ordenanza fiscal…», *ob. cit.,* pp. 67-68.

(89) *Vid*. PAGÈS I GALTÉS, J.: *Manual de tasas y precios…, ob. cit*., pp. 45-47.

(90) *Vid*. PERDIGÓ SOLÀ, J.: «Tasas y precios: dos modalidades de contraprestación…», *ob. cit.,* p. 361.

(91) *Vid*. SIOTA ÁLVAREZ, M.: «Algunas notas sobre el régimen jurídico de tasas y tarifas por el servicio de abastecimiento domiciliario de agua», *Administración & Ciudadanía*, vol. 12, núm. 1, 2017, pp. 337-338.

(92) *Vid*. FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Sobre la naturaleza jurídica de la tarifa…», *ob. cit.,* p. 263.

la reserva legal a la esfera municipal exige que la Administración intervenga a través del cauce democrático descrito (93). En la misma línea, DE LA PEÑA VELASCO sostiene que la regulación por medio de una ordenanza local del servicio de abastecimiento de agua, en el caso de que se preste por un concesionario, «cumple las exigencias derivadas de la doctrina constitucional si, adicionalmente, se respetan las exigencias de los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad y no confiscatoriedad» (94). También participa de este parecer FALCÓN, al calificar como trámite necesario, en aras del respeto a la reserva de ley, que las tarifas se aprueben por el Pleno cuando se trata de servicios esenciales cuya contraprestación deba calificarse como prestación patrimonial de carácter público en el sentido del art. 31.3 CE (95).

Consciente de esta realidad jurídica, el Voto Particular a la STS de 23 de noviembre de 2015 señala lo siguiente: «No puede olvidarse que tales precios están sometidos a unos procedimientos de fijación y de modificación preestablecidos por la Administración y que resuelve ella misma. En el caso de las sociedades mercantiles públicas es el procedimiento establecido en el reglamento del servicio o en el régimen económico financiero establecido entre la Administración titular del servicio y su empresa pública; y en el caso del concesionario y otros contratistas gestores indirectos de servicios en el régimen que resulte del pliego de condiciones. En cualquier caso, la aprobación y revisión de estos precios corresponde a la entidad local titular del servicio. Por ello, no son, en su integridad, precios de mercado ni su régimen jurídico es estrictamente privado» (96).

Por consiguiente, en el plano normativo de la creación y aprobación de una prestación pecuniaria coactiva, no parece defendible que la potestad tarifaria ofrezca menores garantías al ciudadano que la potestad tributaria, ni que el principio de reserva de ley queda preservado sólo si se utiliza como fuente del derecho una ordenanza fiscal reguladora de una tasa (97). Antes al contrario, aun cuando se trate de precios privados y no de tri-

---

(93) *Vid*. FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Sobre la naturaleza jurídica de la tarifa…», *ob. cit.,* pp. 253 y 256. Concluye este autor sosteniendo que, «la tesis de que la tarifa como tasa dota de mayores garantías al usuario, tal vez no deje de ser una apreciación excesiva. Como se ve, la tarifa-precio queda fuertemente intervenida al amparo de la ley, con tanta o más intensidad que la propia reserva de ley exigible desde la consideración de la tarifa-tasa. Y es que –valga la reiteración– la tarifa-precio para nada nos sitúa ante un precio libremente determinado por la Administración titular del servicio o directamente predeterminado por las condiciones estipuladas en el correspondiente contrato concesional (en caso de que medie un gestor privado). Todo lo contrario». (*Ibidem,* pp. 256-257).

(94) *Vid*. DE LA PEÑA VELASCO, G.: «Naturaleza jurídica de la contraprestación en las formas de gestión indirecta…», *ob. cit.,* p. 290. Es más, para dicho autor, la calificación de la contraprestación como tarifa, y no como tasa, no coloca en peor situación al usuario del servicio, sino todo lo contrario, ya que al no tratarse de ingresos tributarios se inaplicaría la LGT (que dota a la Administración de los privilegios propios del crédito tributario), y en cambio de la tarifa surgiría una relación contractual usuario-empresa concesionaria con un mayor plano de igualdad y sometida como tal al derecho privado. (*Ibidem*, pp.289-290).

(95) *Vid*. FALCÓN Y TELLA, R.: «¿Tasas o tarifas?: la supresión….», *ob. cit.,* p. 4. Este mismo autor, al analizar en otro trabajo posterior las SSTS de 23 y 24 de noviembre de 2015, considera que «lo que dicen las sentencias es simplemente que la contraprestación, aunque sea un precio privado percibido por el gestor debe tratarse como una tasa a efectos de su aprobación, lo que implica la necesidad de una ordenanza fiscal, tramitada como tal. Naturalmente lo importante no es la denominación de la ordenanza, sino su tramitación como una ordenanza fiscal, lo que incluye la aprobación por el pleno». (*Vid*. «La contraprestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua…», *ob. cit.,* p. 2).

(96) *Vid*. Considerando 6 del Voto Particular emitido a la STS de 23 de noviembre de 2015 por los Sres. Magistrados Fernández Montalvo y Huelin Martínez de Velasco.

(97) *Vid*. TORNOS MAS, J.: «Informe sobre la contraprestación…», *ob. cit.,* p. 11.

butos, el procedimiento de fijación de aquellas tarifas cuya naturaleza encaja en las prestaciones patrimoniales coactivas debe respetar también el principio democrático de autoimposición y, por tanto, el resto de valores constitucionales inherentes a dicha calificación (generalidad e igualdad ante las cargas públicas, adecuación de la cuantía al nivel de uso del servicio público, atención a colectivos sociales más desfavorecidos, etc.) (98), pues el Pleno de la Corporación actúa a estos efectos como asamblea representativa de la voluntad popular. A mayores, las garantías jurídicas a favor del obligado al pago se ven reforzadas al tratarse de tarifas y no de tasas, ya que su cuantía será necesariamente controlada y periódicamente revisada por los correspondientes órganos autonómicos (99). A estos efectos, las competencias en materia de precios referidos al abastecimiento de agua a poblaciones, actualmente en poder de las Comunidades Autónomas, otorgan a éstas la potestad de autorizar, por medio de las Comisiones Provinciales de Precios, el incremento de las tarifas a percibir por el suministro domiciliario de agua (100).

Pues bien, este régimen respetuoso con la reserva de ley del art. 31.3 CE recibe un respaldo claro y explícito tras la entrada en vigor de la LCSP/2017. Para corroborar dicha apreciación basta traer a colación los términos taxativos con que ha sido modificada la disposición adicional primera de la LGT/2003 en conexión con el apartado 6 incorporado al art. 20 del TR-LRHL (101). Así, la regulación surgida de la LCSP/2017 ha querido despejar toda posible incertidumbre sobre el grado de aplicación de esa nueva disposición adicional de la LGT/2003 a las contraprestaciones coactivas derivadas de servicios públicos municipales prestados en régimen de derecho privado, y lo ha hecho introduciendo el citado apartado en el art. 20 del TR-LRHL.

En concreto, el apartado 1 de la disposición adicional primera de la LGT/2003 asume la doctrina sentada por la STC 185/1995 –ratificada por otras sentencias posteriores– al definir las prestaciones patrimoniales de carácter público como «aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo». De este modo, el hasta ahora concepto constitucional-material de perfil fáctico (prestación patrimonial de carácter público) pasa a convertirse a partir de la LCSP/2017 en un concepto jurídico-formal de rango legal, donde su principal seña de identidad sigue siendo la coactividad. Con tal planteamiento, del apartado 2 de dicha disposición adicional en conjunción con el nuevo art. 20.6 del TR-LRHL, cabe extraer las siguientes consideraciones:

a) Las prestaciones patrimoniales de carácter público serán de dos clases: tributarias y no tributarias. Las primeras abarcan exclusivamente a las tres categorías tributarias definidas en el art. 2.2 LGT/2003. En cambio, las no tributarias conforman un conglomerado heterogéneo que se perfila y acota por exclusión de las tributarias, ya que abarcan «las demás prestaciones exigidas coactivamente que respondan a fines de interés general» (por ejemplo, sanciones pecuniarias).

b) Entre las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias se encuadran aquellas contraprestaciones coactivas que «se exijan por prestación de un

(98) En este sentido, el art. 288 LCSP/2017 impone como primera obligación del contratista, en la concesión de servicios públicos, la de «prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas y mediante el abono, en su caso, de la contraprestación económica comprendida en las tarifas aprobadas».

(99) *Vid*. Tornos Mas, J.: «Informe sobre la contraprestación…», *ob. cit.,* p. 13.

(100) *Vid*. Anexo 2 del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre Medidas Urgentes de Carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica.

(101) Como ya hemos apuntado en otro momento, a las dos normas citadas también habría que añadir la nueva letra c) del art. 2 de la LTPP, introducida por la disposición final novena de la LCSP/2017.

servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta». Más concretamente, las explotaciones de obras o las prestaciones de servicios que originan tales contraprestaciones serán las que adopten cualquiera de las siguientes formas: concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.

c) En el ámbito específico de las Entidades Locales es preciso, además, tener en cuenta dos particularidades:

– Todos los servicios públicos de competencia local a que se refiere el art. 20.4 TRLRHL, prestados por cualquiera de las fórmulas citadas anteriormente (gestión directa mediante persona jurídico-privada o gestión indirecta) y de los que surja la obligación de pagar contraprestaciones coactivas, no darán lugar al pago de tasas sino de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias (tarifas). Recordemos que la letra t) de dicho precepto incluye en esa prolija lista la «distribución de agua».

– Tales prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, con independencia de que se enmarquen en un contrato público, deberán regularse necesariamente mediante ordenanza, en cuyo procedimiento de aprobación resulta preceptivo contar con el oportuno informe de la Administración competente con facultades de intervención sobre dichas exacciones pecuniarias. En el caso concreto de las contraprestaciones exigidas por el suministro municipal de agua, es sabido que dicho informe debe ser emitido por las Comunidades Autónomas a través de las comisiones territoriales de precios.

Ante este nuevo marco jurídico resultante de los cambios introducidos por la LCSP/2017, es preciso aludir a otro aspecto directamente relacionado con el procedimiento de aprobación por las Entidades Locales de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias (tarifas) exigidas por el suministro municipal de agua. Nos referimos a si la memoria económico-financiera de dicho servicio constituye o no un requisito inherente a ese proceso de aprobación de la correspondiente ordenanza local. No cabe duda que la existencia de dicha memoria sí representa un elemento esencial de concurrencia preceptiva en el procedimiento de aprobación o modificación de una ordenanza fiscal reguladora de una tasa, de modo que la falta de redacción de ese informe técnico-económico determinaría la nulidad de pleno derecho del tributo aprobado o modificado (102).

Pues bien, el art. 132 TR-LCSP ya exigía, en la fase previa a la licitación del servicio público, la necesidad de establecer el régimen jurídico a que quedaría sometido ese servicio gestionado de forma indirecta, lo que incluía la parte económica relativa a su prestación. Con tal fin, en el ámbito propio de la Administración municipal, la Corporación Local debía aprobar la memoria comprensiva de los distintos aspectos del servicio cuya gestión se contrata, entre ellos un apartado financiero descriptivo del proyecto de tarifas exigibles (art. 62 RSCL). Tras la exposición al público de la memoria, juntamente con el proyecto de tarifa y después de ser tomada en consideración por el Pleno, se procedía a la resolución de observaciones o reclamaciones presentadas y a la aprobación definitiva por el Pleno de ambos documentos (memoria y proyecto de tarifa) (103). Superados los

(102) *Vid*. Merino Jara, I.: «Principios rectores de las tasas», en Chico de la Cámara, P. y Galán Ruíz, J.: (Dir.), *Las tasas locales*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011, pp. 134-138; y Pages i Galtés, J., *Manual de tasas y precios…, ob. cit.,* pp. 341-342.

(103) *Vid*. Morant Ripoll, J. J.: «Contrato de gestión de servicios…», *ob. cit*., pp. 802-804.

trámites anteriores, de conformidad con el art. 133.1 TR-LCSP, la fase preparatoria del contrato de gestión de servicio público concluía con la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, los cuales fijaban las condiciones de prestación del servicio y, en su caso, las tarifas que hubieren de abonar los usuarios, los procedimientos para su revisión, y el canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración (104).

En cualquier caso, al margen de esas importantes exigencias formales en la etapa previa a la adjudicación del servicio, antes de la LCSP/2017 parecía plausible concluir que la ausencia de memoria económico-financiera en el procedimiento de aprobación de tarifas o precios privados no determinaba por sí sola la nulidad de dichos precios, a salvo de que concurriesen vicios flagrantes que atentasen contra la equidad o el justo reparto de las cargas económicas de los potenciales usuarios del servicio contratado (105). Sin embargo, en nuestra opinión, el reconocimiento explícito por el nuevo art. 20.6 TR-LRHL de que estamos ante prestaciones patrimoniales coactivas sometidas a necesaria aprobación por ordenanza municipal y el hecho de que sea preceptiva la supervisión por la Administración competente en materia de precios autorizados –tomando como base para dicho control los elementos cuantitativos empleados por la Administración local–, refuerza las garantías jurídicas de que deben gozar los usuarios del servicio a los efectos de que resulte mínimamente explicado y justificado el método de cuantificación utilizado para determinar el importe final exigible a dichos administrados. En otras palabras, se trata de garantizar el principio de equivalencia como fórmula de contraste entre la cuota a pagar y el coste resultante de la prestación del servicio. Y esa mínima fundamentación técnica, que calcula el coste analítico del servicio público prestado por un gestor privado, sólo podrá quedar reflejada en un informe que actúe como memoria económico-financiera (106). Por ello, consideramos que la ausencia de ese documento en el momento de aprobarse la tarifa sí constituye en la actualidad un vicio invalidante del mismo alcance jurídico que la falta de informe técnico-económico a la hora de adoptarse el acuerdo de aprobación o modificación de la ordenanza fiscal reguladora de una tasa local.

A nuestro modo de ver, tratándose específicamente del servicio de abastecimiento de agua, también apoya esta tesis el principio de recuperación de costes consagrado por el art. 9 de la Directiva 2000/60/CE, que establece el marco comunitario de la política de aguas. Dicho principio ha sido incorporado al ordenamiento interno español en virtud del art. 111 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, de modo que este precepto recoge un mandato imperativo en una doble dirección: a) Las Administraciones públicas competentes, en virtud del principio de recuperación de costes y teniendo en cuenta proyecciones económicas a largo plazo, establecerán los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales. b) La Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos (107). Surge así, como cri-

(104) En la actualidad, el art. 285.1 b) LCSP/2017 contempla una previsión similar para el contrato de concesión de servicios.

(105) *Vid*. PAGÈS I GALTÉS, J.: *Manual de tasas y precios…, ob. cit.,* pp. 349-350.

(106) A este respecto, el art. 285.2 LCSP/2017, al regular las actuaciones preparatorias del contrato de concesión de servicios, establece que la tramitación del expediente «irá precedida» de la realización y aprobación de un estudio de viabilidad de los servicios a prestar o, en su caso, de un estudio de viabilidad económico-financiera.

(107) *Vid*. HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J.: «Un sector necesitado de seguridad jurídica...», *ob. cit.,* pp. 218-219.

terio derivado de la recuperación de costes y también de obligado cumplimiento, el principio de transparencia tarifaria que compele a ofrecer información detallada sobre los diferentes costes (financieros, ambientales y de recursos) que intervienen en la cuantificación de las tarifas (108). Por consiguiente, ante la necesidad de cumplir las anteriores exigencias, juzgamos imprescindible la existencia de un documento técnico-económico, suficientemente explicativo de dichos costes y estructuras tarifarias, que se incorpore al expediente de aprobación –por el Pleno de la Corporación Local– de las tarifas que actúen como contraprestaciones por el servicio de suministro de agua gestionado mediante una persona jurídico-privada. No parece pues que deba haber diferencias en el contenido y forma de cuantificar el coste del servicio dependiendo de que lo cobrado sea una tasa o una tarifa (109). Todo ello al margen de que, si se trata de una tarifa percibida por un gestor privado –por ej. concesionario–, a la hora de calcular la cuantía de dicha prestación deba incluirse también el razonable beneficio de esa empresa privada (110).

Por último, la configuración legal de la obligación pecuniaria adeudada por el usuario del abastecimiento municipal de agua como prestación patrimonial pública no tributaria (tarifa) no creemos que modifique, con respecto al régimen anterior a la LCSP/2017, las consecuencias jurídicas derivadas de su impago al gestor privado. Al entablarse entre ambos sujetos una relación de derecho privado, parece posible defender que la entidad privada pueda suspender dicho suministro, eso sí de acuerdo con la ordenanza municipal reguladora de la tarifa y, en su caso, de conformidad con el reglamento de prestación del servicio, pues dichas disposiciones deberán prever las oportunas garantías procedimentales a favor del abonado al servicio (111). También presenta una ventaja adicional con respeto a la tasa el hecho de que, al no estar en presencia de un tributo, no rige el principio de indisponibilidad del crédito tributario (art. 18 LGT/2003), por lo que nada impide que acreedor y deudor acuerden reducciones o quitas que mitiguen la carga económica del obligado al pago, si bien sería deseable que, para evitar situaciones contrarias al principio de igualdad, la ordenanza reguladora de la tarifa estableciese en qué circunstancias concretas, respetuosas con la equidad y la justa distribución de los costes del servicio, es posible la condonación total o parcial de la deuda tarifaria.

Por lo demás, así como en los supuestos de prestación directa por la propia Administración municipal –sin mediación de personificación privada– es posible acudir al procedimiento de apremio en caso de impago, pues el derecho de crédito pendiente de cobro en esta hipótesis es una tasa, no podemos decir lo mismo si la contraprestación

---

(108) *Vid*. Caro-Patón Carmona, I.: «Sobre la regulación de los servicios urbanos del agua», en Benito López, M. A. (Dir.): *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI,* Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 428-432. Señala esta autora que «según la Orden HAP/2075/2014, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados, las entidades locales han de remitir al Ministerio de Hacienda las cifras del coste total de los servicios del agua, pero con un nivel de desagregación que permite cuestionar que sus resultados sean útiles incluso a efectos estadísticos». *(Ibidem*, p. 430).

(109) *Vid*. Fernández Farreres, G.: «Sobre la naturaleza jurídica de la tarifa por la prestación…», *ob. cit.,* p. 253.

(110) *Vid*. Aragonés Bertrán, E.: «La naturaleza jurídica de la tarifa…», *ob. cit.,* pp. 177-178; y Falcón y Tella, R.: «La contraprestación del servicio público…», *ob. cit.,* p. 4.

(111) En cambio, la doctrina se muestra dividida acerca de la posibilidad de que resulte procedente el corte de suministro de agua cuando lo impagado por el usuario sea una tasa, pues en este caso la medida coercitiva prioritaria sería la recaudación en vía ejecutiva. Puede verse una síntesis de las distintas posiciones al respecto en Siota Álvarez, M.: «Algunas notas sobre el régimen jurídico de tasas y tarifas…», *ob. cit.*, pp. 346-348.

es una prestación patrimonial de carácter público no tributaria (tarifa o precio privado). En cambio, FALCÓN ha defendido que, a efectos de utilizar la vía de apremio, resulta indiferente estar ante una tasa o una tarifa. En este segundo caso, dicho autor argumenta que nada impide a los pliegos del contrato y al reglamento del servicio otorgar al concesionario la posibilidad de utilizar la vía ejecutiva de cobro, pues «se trata de prestaciones derivadas de un contrato de Derecho público, y el art. 130 del Reglamento de Servicios prevé que el gestor privado expida la correspondiente certificación de descubierto, que entregará al Interventor, para que sea el presidente de la Corporación quien expida la providencia de apremio» (112).

Desde nuestro punto de vista, habida cuenta de que estamos ante ingresos de derecho privado, amén de la posibilidad de acudir a la suspensión del suministro siempre que así lo contemple la ordenanza municipal reguladora de la tarifa, resulta muy discutible que la Administración pueda poner en marcha una facultad exorbitante (autotutela ejecutiva) para hacer efectivo el cobro de una retribución cuyo acreedor es una entidad privada. Ciñéndonos al supuesto específico de la gestión indirecta en régimen de concesión, PAGÈS considera que las previsiones del RSCL referentes a la determinación de los órganos competentes para incoar y tramitar el procedimiento de apremio deben entenderse actualmente derogadas, pues en el ámbito municipal debe ser el Interventor local, y no el concesionario, el competente para expedir certificaciones de descubierto, en tanto que será el Tesorero, y no el Presidente de la Corporación, el órgano habilitado para dictar la providencia de apremio y la diligencia de embargo (113). Por ello, dicho autor concluye que la recaudación ejecutiva de los precios privados exige acudir a los tribunales de igual forma a como lo haría un particular, es decir, sin las prerrogativas típicas de la Administración pública y en condiciones de igualdad entre las partes (114). Convenimos con esta solución, máxime cuando la LCSP/2017 no contempla la vía de apremio como mecanismo para hacer efectivo el cobro de la tarifa por parte del concesionario de servicios públicos.

5. CONCLUSIONES

1ª) Desde la doctrina enunciada por la STC 185/1995 sobre el sentido de la expresión contenida en el art. 31.3 CE, la contraprestación satisfecha por el servicio municipal de suministro de agua venía siendo una prestación patrimonial de carácter público. Ahora bien, la sujeción de esa obligación pecuniaria al principio de reserva de ley ha sido entendida en sentido flexible toda vez que, con independencia de su naturaleza tributaria o tarifaria, su aprobación corresponde al órgano de representación democrática propio de las Entidades Locales, el Pleno de la Corporación municipal.

2ª) En nuestra opinión, con base en una interpretación sistemática y teleológica de los preceptos afectados, el concepto de tasa surgido del art. 2.2 a) de la LGT/2003 exige su integración en la definición de tributo expuesta en su art. 2.1, pues si la contraprestación percibida no es un ingreso público destinado a financiar el gasto –como presupone esta última disposición– difícilmente podremos estar en presencia de un tributo y, por consiguiente, de una tasa. Luego, la referencia contenida en el párrafo segundo del originario art. 2.2.a) LGT/2003 al «régimen de derecho público», como inclusivo de «cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa», solo podía estar pensando, cuando el servicio se prestaba a través de una entidad sometida a derecho priva-

(112) *Vid*. FALCÓN Y TELLA, R.: «La contraprestación del servicio público…», *ob. cit.,* p. 3.
(113) *Vid*. PAGÈS I GALTÉS, J.: *Manual de tasas y precios…, ob. cit*., pp. 416-417.
(114) *Vid*. PAGÈS I GALTÉS, J.: *Manual de tasas y precios…, ob. cit*., p. 428.

do (empresa pública municipal, sociedad mixta, empresa concesionaria, etc.), en el supuesto de que las cantidades abonadas por los usuarios del servicio fuesen finalmente percibidas –de modo directo o indirecto actuando el gestor como colaborador material en la recaudación– por la entidad pública titular de dicho servicio, luciendo como tales en su presupuesto de ingresos.

3ª) A resultas de la supresión del párrafo segundo del art. 2.2.a) LGT/2003 por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, consideramos que la interpretación literal de dicho precepto defendida hasta entonces por buena parte de la doctrina, en el sentido de que la tasa era la única categoría posible a la que reconducir las diferentes formas de gestión del servicio público, se ve superada por una nueva realidad jurídica en la que recobran plena eficacia las distintas opciones de que dispone el titular público del servicio de suministro de agua potable para financiar al gestor privado que lo presta: con tarifas o precios privados a satisfacer directamente por los usuarios, con una retribución de la propia Administración (precio del contrato público o subvención) que el ente público municipal recupera total o parcialmente en forma de tasa, o con una combinación de las dos fórmulas anteriores.

4ª) Tras el reconocimiento de las prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza no tributaria por las SSTC 185/1995, de 14 de diciembre, y 182/1997, de 28 de octubre, fue necesario esperar más de veinte años a que el legislador trasladase y admitiese expresamente la aplicación de esta categoría jurídico-constitucional a las contraprestaciones económicas exigidas coactivamente por la prestación de servicios públicos en régimen de derecho privado. Concretamente, desde la entrada en vigor de la LCSP/2017 las contraprestaciones percibidas por el servicio municipal de abastecimiento de agua gestionado mediante concesión, sociedad de economía mixta, entidad pública empresarial, sociedad de capital íntegramente público y demás fórmulas de derecho privado no podrán calificarse de tasas, por lo que, sin dejar de encuadrarse en la categoría genérica del art. 31.3 CE, tendrán naturaleza de tarifas o precios privados. En tal contexto, al prevalecer de manera exclusiva y excluyente estas últimas figuras cuando la forma de gestión del servicio público queda sometida a derecho privado, la LCSP/2017 cierra el paso a la alternativa entre tasa y tarifa que había recuperado la Ley de Economía Sostenible. Ello es así porque, bajo el nuevo régimen surgido de la LCSP/2017, el campo de actuación de las tasas por prestación de servicios públicos queda reducido al caso de que éstos se gestionen directamente por la propia Administración mediante personificación jurídico-pública, es decir, actuando en ejercicio de autoridad con las prerrogativas o potestades administrativas que son exclusivas de los sujetos de derecho público.

5ª) La actual configuración legal como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, y más concretamente como tarifas, de las contraprestaciones obtenidas por empresas o entidades sujetas a derecho privado que gestionan el servicio municipal de suministro de agua en modo alguno supone una limitación en los derechos y garantías de los usuarios de dicho servicio. En efecto, el establecimiento de tales tarifas requiere la aprobación de la correspondiente ordenanza municipal por el Pleno de la Corporación local, de igual manera que si se tratase de una tasa regulada por medio de ordenanza fiscal. Por su parte, la cuantía de dichas prestaciones coactivas debe someterse, además, a la supervisión de la comisión territorial de precios –cuyo dictamen es preceptivo– para, entre otros controles, evitar incrementos excesivos o desajustes que menoscaben la igualdad y proporcionalidad de las contraprestaciones exigibles. Y al igual que ocurre con las tasas, también juzgamos necesaria la existencia de un informe técnico o memoria económico-financiera que, anexo a la ordenanza reguladora de la tarifa, justifique suficientemente el coste del servicio prestado y la cuantía de las contraprestaciones a satisfacer por los abonados al mismo.

BIBLIOGRAFÍA

ALÍAS CANTÓN, M.: «Tasa por el abastecimiento domiciliario de agua: naturaleza de la contraprestación a la vista de la reciente doctrina del Tribunal Supremo», *Crónica Tributaria*, núm. 160, 2016.

ANDRÉS AUCEJO, E.: *Relaciones entre «Reglamento» y «Ley» en materia tributaria*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2013.

ANÍBARRO PÉREZ, S.: «Problemas actuales de la financiación de los servicios públicos locales», *Civitas – Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 138, 2008.

ARAGONÉS BERTRÁN, E.: «La naturaleza jurídica de la tarifa. El estado de la cuestión», en MILANS DEL BOSCH, S. (Coord.): *El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España*, Fundación Agbar, Barcelona, 2012.

CARO-PATÓN CARMONA, I.: «Sobre la regulación de los servicios urbanos del agua», en BENITO LÓPEZ, M. A. (Dir.): *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI,* Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

CARRILLO DONAIRE, J. A.: «A vueltas sobre la naturaleza jurídica 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*, 2012 (consulta realizada el 1 de junio de 2017).

CATALÁ MARTÍ, J. V. (Coord.): *La contratación de las Administraciones públicas ajustada a la Ley de Contratos del Sector Público*, 2ª edic., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2012.

DE LA PEÑA VELASCO, G.: «Naturaleza jurídica de la contraprestación en las formas de gestión indirecta de servicios públicos», en MILANS DEL BOSCH, S. (Coord.), *El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España*, Fundación Agbar, Barcelona, 2012.

DE VICENTE GARCÍA, J. y ADAME MARTÍNEZ, F.: *Régimen fiscal del agua. TRIBUTOS estatales, autonómicos y locales*, Comares, Granada, 2008.

FALCÓN Y TELLA, R.: «¿Tasas o tarifas?: la supresión del párrafo segundo del art. 2 .2. a) LGT», *Quincena Fiscal*, núm. 7, 2011 (versión electrónica: BIB 2011/412).

FALCÓN Y TELLA, R.: «El concepto de tributo "desde la perspectiva constitucional" y la supresión del párrafo segundo del art. 2.2. a) LGT», *Quincena Fiscal*, núm. 11, 2011 (versión electrónica: BIB 2011/796).

FALCÓN Y TELLA, R.: «La contraprestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua. SSTS de 23 y 24 de noviembre de 2015», *Quincena Fiscal*, núm. 7, 2016 (versión electrónica: BIB 2016/21129).

FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Sobre la naturaleza jurídica de la tarifa por la prestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua», en MILANS DEL BOSCH, S. (Coord.), *El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España*, Fundación Agbar, Barcelona, 2012.

FERNÁNDEZ PAVÉS, Mª. J.: «Las tasas locales por servicios y actividades tras la nueva LGT», *Tributos Locales*, núm. 52, 2005.

FERNÁNDEZ PAVÉS, Mª. J.: «El pago por el servicio de agua potable según el Tribunal Supremo: ¿tasa o tarifa?», en GARCÍA-OVIES SARANDESES, I., PEDREIRA MENÉNDEZ, J. y

SESMA SÁNCHEZ, B. (Dir.), *Conflictos actuales en Derecho Tributario*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «La tasa como contraprestación de los servicios públicos locales a la luz de la nueva Ley General Tributaria», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 19, 2004.

HERRERA MOLINA, P. M.: «Tasas y precios públicos. Supuestos especiales: tasas extrafiscales, de policía, de tolerancia y otras prestaciones patrimoniales de carácter público», en HERRERA MOLINA, P. M. (Dir.): *Tributos locales y autonómicos*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2006.

HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J.: «Un sector necesitado de seguridad jurídica. La perspectiva jurisprudencial. La visión desde la Unión Europea: ¿es posible un mercado único en el sector del abastecimiento de agua a las poblaciones?», en MILANS DEL BOSCH, S. (Coord.): *El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España*, Fundación Agbar, Barcelona, 2012.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: «El concepto de tasa en el artículo 2 de la LGT, con especial atención a los servicios relacionados con el agua», en VV.AA., *Tratado sobre la Ley General Tributaria. Homenaje a Álvaro Rodríguez Bereijo,* Tomo I, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: «¿Ha fijado el TS una doctrina definitiva sobre la naturaleza jurídica de la exacción por servicios públicos obligatorios o monopolizados prestados mediante empresa pública o privada?», *Tributos Locales*, núm. 124, 2016.

MERINO JARA, I.: «Principios rectores de las tasas», en CHICO DE LA CÁMARA, P. y GALÁN RUÍZ, J. (Dir.): *Las tasas locales*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011.

MORANT RIPOLL, J. J.: «Contrato de gestión de servicios públicos», en CATALÁ MARTÍ, J.V. (Coord.): *La contratación de las Administraciones públicas ajustada a la Ley de Contratos del Sector Público*, 2ª edic., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2012.

MORENO GONZÁLEZ, S.: «La tasa por la prestación del servicio de suministro de agua», en CHICO DE LA CÁMARA, P. y GALÁN RUÍZ, J. (Dir.), *Las tasas locales*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011.

NAVARRO HERAS, R.: «La recaudación de las tasas locales», en CHICO DE LA CÁMARA, P. y GALÁN RUÍZ, J. (Dir.): *Las tasas locales*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011.

ORTIZ CALLE, E.: «Huida del Derecho tributario y derechos de los ciudadanos: naturaleza jurídica de la prestación patrimonial por el servicio público de abastecimiento domiciliario de agua», *Tributos Locales*, núm. 111, 2013.

PAGÈS I GALTÉS, J.: «La ordenanza fiscal en materia de tasas locales», en CHICO DE LA CÁMARA, P. y GALÁN RUÍZ, J. (Dir.), *Las tasas locales*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011.

PAGÈS I GALTÉS, J.: *Manual de tasas y precios por servicios municipales*, La Ley, Madrid, 2015.

PERDIGÓ SOLÀ, J.: «Las tarifas de los servicios públicos locales: tasas y precios. Incidencia de la STC 185/1995», *Autonomies*, núm. 21, 1996.

PERDIGÓ SOLÀ, J.: «Tasas y precios: dos modalidades de contraprestación del suministro de agua», en EMBID IRUJO, A. (Dir.): *Régimen económico-financiero del agua. Los precios del agua*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009.

RAMALLO MASSANET, J.: «Tasas, precios públicos y precios privados (hacia un concepto constitucional de tributo)», *Civitas – Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 90, 1996.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ-OLIVA, A.: «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*, núm. 25, 2008.

RUIZ GARIJO, M.: «Concepto de tasa y delimitación con otros ingresos de derecho público y privado», en CHICO DE LA CÁMARA, P. y GALÁN RUÍZ, J. (Dir.): *Las tasas locales*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011.

SIOTA ÁLVAREZ, M.: «Algunas notas sobre el régimen jurídico de tasas y tarifas por el servicio de abastecimiento domiciliario de agua», *Administración & Cidadanía*, vol. 12, núm. 1, 2017.

TORNOS MAS, J.: «Regulación de precios y tarifas», en MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J. (Dir.): *Derecho de la regulación económica. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009.

TORNOS MAS, J.: «Informe sobre la contraprestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua: La Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2015», *La Administración al día – INAP*, 2016.

VILLAR ROJAS, F. J.: *Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos. Estudio de su naturaleza y régimen jurídico*, Comares, Granada, 2000.

VILLAR ROJAS, F. J.: «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*, núm. 10, 2005 (versión electrónica: BIB 2005/1118).