

La reordenación de los precios públicos locales

Juan Ramallo Massanet

Universidad Autónoma de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: ¿ESTÁ EN RIESGO EL PRECIO PÚBLICO LOCAL? II. LOS PUNTOS ESENCIALES DEL FALLO Y DE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA STC 185/95 QUE PUEDAN TENER INCIDENCIA EN EL ORDENAMIENTO LOCAL: A. El objeto de declaración de inconstitucionalidad. B. El consentimiento en las obligaciones coactivas. C. Identificación del carácter coactivo de una obligación. D. La presencia de la ley en las prestaciones coactivas. III. ¿QUÉ PRONUNCIAMIENTO CABE ESPERAR DEL TC RESPECTO DE LOS PRECIOS PÚBLICOS LOCALES? IV. FACTORES A TENER EN CUENTA A LA HORA DE DELIMITAR LA *INTERPOSITIO LEGISLATORIS* EN EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO LOCAL. A. La reserva de ley en el ordenamiento tributario local. B. La representación en los distintos entes locales. V. POSIBLES CONDICIONAMIENTOS DE LA NATURALEZA DE LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES COACTIVAS. A. Las formas de gestión de los servicios públicos locales. B. Las competencias locales: el principio de universalidad. C. Especial referencia a las tarifas. VI. ¿CAMINO DE VUELTA A LAS TASAS? VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN: ¿ESTÁ EN RIESGO EL PRECIO PÚBLICO LOCAL?

La financiación de los servicios, funciones y actividades de carácter local a través de precios públicos fue debida, como es bien conocido, a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL), cuyos artículos 41 a 48 recogen tanto su concepto como su régimen jurídico. Preciso es recordar igualmente el alto grado de conflictividad que originó dicha figura, tanto la recogida en la mencionada LHL como la regulada —en términos paralelos— en la Ley 13/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP), artículos 24 a 27 ¹.

¹ El Proyecto de la LTPP se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 12 de mayo de 1988 y el de la LHL en el del día 8 de junio siguiente. En la Memoria que acompañaba al primero de los Proyectos citados se contenía la explicación y justificación de la nueva figura introducida. Parte de los motivos por los que el orden de aprobación y publicación de estas dos leyes fuese el inverso al de su remisión al Congreso de los Diputados

Conflictividad no sólo en el terreno científico y doctrinal sino también en el ámbito jurídico-político dado que ambas leyes fueron impugnadas de inconstitucionalidad ². Habiéndose pronunciado el Tribunal Constitucional sobre la LTPP en la STC 185/1995, de 14 de diciembre, en la que declara la inconstitucionalidad del concepto de precio público contenido en su artículo 24, y estando pendiente todavía la Sentencia sobre los tres recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LHL, la inquietud de los entes locales por el futuro de sus precios públicos es comprensible; pero quizá mucho más lo es su preocupación actual por unos precios públicos que están aplicando y sobre los que pende un evidente riesgo de inconstitucionalidad.

De lo que se trata en este momento es de ver no tanto la incidencia de esta concreta Sentencia sobre los precios públicos locales cuanto, de un lado, analizar la incidencia que la doctrina en ella sentada y el fallo pronunciado pueda tener a la hora de que el TC enjuicie los artículos 41 a 48 de la LHL; y, de otro, analizar las posibilidades de reordenación inmediata de los precios públicos que a las corporaciones locales se les ofrecen ante un previsible pronunciamiento del TC en sentido paralelo al de la STC 185/95.

Y no se trata de lo primero porque, a pesar de que la Disposición Adicional Séptima de la LTPP declare la aplicación supletoria de la regulación de los precios públicos «respecto de la legislación que establezcan...las Haciendas locales» (sic), la inconstitucionalidad de aquella Ley no puede comunicarse a ésta, a pesar de su paralela redacción, por impedírsele el artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que únicamente permite declarar la nulidad de preceptos no impugnados por conexión o consecuencia de «aquellos otros de la misma Ley».

quedan recogidos en mi trabajo «Tasas, precios públicos y precios privados (Hacia un concepto constitucional de tributo)», en *Cívitas. Rev. Esp. Der. Fin.* n° 90 (abril/junio 1996), nota (9).

² Por lo que se refiere a los precios públicos de la LHL, de los tres recursos de inconstitucionalidad interpuestos, el promovido por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña impugnó exclusivamente el artículo 48; mientras que el del Partido Popular (promovido por D. Federico TRILLO-FIGUEROA, Comisionado por cincuenta y nueve Diputados) impugnó todos los artículos reguladores de los citados precios (arts. 41 a 48); el recurso promovido por el Parlamento de Cataluña no impugnó ninguno de estos artículos. BOE del 27.4.1989.

II. LOS PUNTOS ESENCIALES DEL FALLO Y DE LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA STC 185/95 QUE PUE DAN TENER INCIDENCIA EN EL ORDENAMIENTO LOCAL

A. El objeto de declaración de inconstitucionalidad

Es cierto, tal como se desprende del Antecedente 1. de la STC 185/95, que el escrito de interposición del recurso contra la LTPP era algo confuso y asistemático, impugnándose los mismos artículos reiteradamente por violación, en ocasiones, de iguales preceptos constitucionales³. A pesar de todo ello, sí creo que pueden afirmarse dos cosas:

1ª) Que el concepto de precio público contenido en el artículo 24 LTPP no fue impugnado y sin embargo es ese artículo el único que declara inconstitucional el Tribunal en su fallo, en los términos que más adelante analizaremos. La única mención que los recurrentes hacen al artículo 24 es en relación al artículo 9.3 CE, al considerar que viola la interdicción de la arbitrariedad y la seguridad jurídica, lo cual es rechazado por el Tribunal en su FJ. 9.

2ª) Que el artículo 3.4 LTPP, que sí había sido impugnado, se considera por el Tribunal el principal obstáculo para la constitucionalidad de la figura del precio público por violar el principio de reserva de ley del artículo 31.3 CE que cubre las «prestaciones patrimoniales públicas», entre las cuales el TC entiende incluidos los precios públicos del artículo 24, y sin embargo dicho artículo 3.4 no se declara inconstitucional.

Da la impresión, por lo tanto, que todo el procedimiento estuvo centrado en que el objeto de la impugnación de inconstitucionalidad era el concepto legal de precio público más que el procedimiento previsto por la LTPP para su creación, establecimiento concreto y aplicación. Esta fijación se pone de manifiesto con claridad cuando el TC dice que «a pesar de que en el presente recurso se impugna una definición genérica

³ Después de una extensa introducción de carácter doctrinal sobre la figura del precio público, frente a la figura tradicional de la tasa, el escrito estructuraba los concretos motivos de inconstitucionalidad y los preceptos afectados en cuatro bloques: 1º) Violación del artículo 31.3 CE: artículo 1.b), artículo 3.4, artículo 26.1, Disp. Adic. 2ª. 2º) Violación del artículo 9.3 CE (legalidad y publicidad de las normas): los mismos preceptos que en el caso anterior. 3º) Violación del artículo 9.3 CE (jerarquía normativa): Disp. Adic. 5ª. 4º) Violación del artículo 9.3 (interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica): artículos 24 a 27, aunque sólo se argumentaba sobre los artículos 24 y 25.

de precio público, aquí no estamos enjuiciando un *nomen iuris* —precios públicos— y, como se dijo en la STC 296/1994, «las categorías tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciben en el régimen jurídico a que vengan sometidas» (FJ.6,b) párrafo sexto).

Pero basta leer el fallo de la Sentencia para darse cuenta de que, a raíz de las declaraciones de inconstitucionalidad y de la declaración de constitucionalidad interpretativa que en el mismo se hacen, se obtiene un nuevo concepto de precio público, como enseguida veremos.

Lo cierto es que parece que estamos ante una doble incongruencia: una, entre el *petitum* de los recurrentes y el fallo de la Sentencia; otra, entre los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia y el citado fallo.

Sin entrar ahora en el problema de si los efectos de la Sentencia derivan del fallo o de éste y sus Fundamentos Jurídicos, lo cierto es, también, que cuando el Tribunal quiere que su fallo se interprete en un determinado sentido, es decir, de acuerdo con algún concreto razonamiento que ha expuesto en el cuerpo de los Fundamentos Jurídicos, así lo dice explícitamente, como ocurre en el presente caso. En el fallo de la STC 185/95, en efecto, nos encontramos con dos tipos de determinaciones: por un lado, es una Sentencia condenatoria de inconstitucionalidad clara y rotunda respecto del artículo 24.1.a) (dominio público), del art.24.1.b) (servicios postales) y de dos incisos del artículo 24.1.c) (la acumulación de los requisitos de voluntariedad y monopolio, y en cuanto al requisito del monopolio el que fuera suficiente la susceptibilidad de intervención del sector privado), que en consecuencia quedan expulsados del ordenamiento jurídico. Por otro lado, es una Sentencia interpretativa del resto que queda del artículo 24.1.c) después de haber desaparecido, por la condena anterior, todos los apartados e incisos mencionados, interpretación que afecta concretamente a la condición de voluntariedad, que debe entenderse como no imprescindible (FJ.4.c) penúltimo párrafo).

Pues bien, después de todas estas determinaciones contenidas en el fallo, lo que nos queda en el artículo 24 de la LTPP es un concepto de precio público del siguiente tenor ⁴:

⁴ Una operación parecida a la que se hace en el texto se encuentra en el FJ. 3º de la STS de 2 de febrero de 1996 que anula una liquidación por la «Tarifa Portuaria G-3», al ser considerada un precio público y no una tasa y, en consecuencia, «por haberse dictado al amparo de una norma (Orden ministerial de 17 de marzo de 1992) sin el rango adecuado al efecto».

«1. Tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando concurra(n) las circunstancias siguientes:

— Que los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.

— Que los servicios y actividades sean prestados o realizados por el sector privado.

2. A efectos de lo dispuesto en (la letra c) del número anterior no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados:

a) Cuando les venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

b) Cuando constituya condición previa para realizar cualquier actividad u obtener derechos o efectos jurídicos determinados».

Al no encontrar en el fallo de la Sentencia, como se ve, pronunciamiento alguno sobre los requisitos que desde el punto de vista de la reserva de Ley del artículo 31.3 CE deberían cumplir los precios públicos tal como los definía el artículo 24 originariamente —es decir, al no contenerse en el fallo declaración alguna sobre la constitucionalidad del artículo 3.4 LTPP— el efecto que produce la Sentencia es el de rehacer la figura del precio público y dejar como concepto del mismo en la Ley una figura de precio público que se sitúa al margen de las prestaciones patrimoniales públicas a las que se refiere el artículo 31.3 CE. Por lo tanto, después de la STC 185/95, el único precio público que existe en nuestro ordenamiento jurídico estatal es el que deriva de su fallo y cuyo régimen jurídico sigue siendo el de la LTPP. Los supuestos o figuras de precios públicos que quedan al margen del concepto resultante del fallo de la Sentencia, por haber sido expulsados del ordenamiento o porque no entren en la interpretación acorde con el FJ 4.c) citado, no tienen en este momento régimen jurídico alguno. Lo único que, a mi entender, exclusivamente puede desprenderse de los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia es que si se quiere volver a introducir en el ordenamiento jurídico a las figuras de precios públicos ahora expulsadas se tendrá que hacer por ley; pero será esa nueva ley, y no la LTPP, la que constituirá el régimen jurídico de esos nuevos precios públicos. Lo que considero que en este momento no se puede hacer —ni la STC 185/95 permite— es lo que ha pretendido el Real Decreto-Ley 2/1996, de 26 de enero («Sobre determinadas prestaciones patrimoniales de carácter público gestionadas por la

Administración General del Estado y los entes públicos de ella dependientes») al querer salvar el principio de reserva de ley de los precios existentes con anterioridad a la Sentencia, no sólo creándolos a través de este instrumento —dado que el Decreto-Ley no es vehículo constitucionalmente legítimo para «crear» prestaciones patrimoniales públicas sometidas al principio de legalidad⁵— sino, sobre todo, remitiendo la disciplina de los mismos a la LTPP⁶ lo cual es imposible porque esta Ley, a partir de la STC 185/95, ya no contiene esta figura de precio público en el seno de su artículo 24.

Llegamos, con ello, a la paradójica conclusión de que las únicas figuras de precios públicos que en este momento tienen cobertura legal en la regulación de su régimen jurídico son aquellas que, según el TC, no la necesitan. Por el contrario, los precios públicos que, al ser prestaciones patrimoniales públicas del artículo 31.3 precisan de aquella cobertura legal, resulta que no se ven cubiertos por la LTPP ya que quedan al margen del concepto de precio público del artículo 24 resultante de la Sentencia. Por eso no tiene excesivo sentido, en este contexto, la afirmación del TC cuando en el último inciso del FJ.6.b) de la Sentencia mantiene: «de modo que si una ley posterior a la Ley de Tasas y Precios Públicos ha creado precios públicos concretos que son verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público pero lo han hecho respetando el principio de legalidad, la declaración de inconstitucionalidad del artículo 24 LTPP no les alcanza», porque en realidad estos precios públicos ya están al margen de la LTPP y del nuevo concepto de su artículo 24 y, en consecuencia, nunca podrán regirse por esa Ley. Su creación por ley —y su consiguiente acomodación al principio de reserva— no los hace entrar en el régimen jurídico de la LTPP. Su constitucionalidad les viene por su particular origen y no porque no les alcance la inconstitucionalidad del artículo 24 LTPP.

⁵ En efecto, estamos ante una «creación» de precios públicos a través de un instrumento cuya utilización está limitada de manera radical por el artículo 86.1 CE a pesar de la flexibilidad con que lo ha entendido el propio TC (STC 111/1983). Lo que no parece posible admitir, desde ninguna de las posiciones que se han formulado en torno a la posibilidad de utilización del Decreto-Ley en materia tributaria, es que con él se pueda introducir una figura consistente en una prestación patrimonial pública de carácter coactivo, y mucho menos si se sigue la tan criticada doctrina contenida en la STC 6/83, según la cual queda vedado al Decreto-Ley cualquier materia cubierta por el principio de legalidad.

⁶ En particular al artículo 27.6 LTPP, que regula la posibilidad de utilizar la vía de apremio, lo cual es bien significativo de lo que la LTPP pretendía originariamente, pero que resulta un tanto absurdo mantener esta medida para los precios públicos que, al ser la contraprestación de una actividad libre y no monopolística, más se acercan a los precios privados de mercado.

La alternativa ante la que quizá se encontró el TC fue: o declarar inconstitucional el régimen de creación de precios públicos que la LTPP preveía por no acomodarse al principio de reserva de ley del artículo 31.3 CC pero sin modificar el concepto ni las categorías; o modificar el concepto de precio público del artículo 24 LTPP para que quedase un concepto adecuado al régimen de creación de precios públicos que la Ley regula, sobre todo en cuanto a la exclusión del principio de reserva. Incomprensiblemente se optó por lo segundo, cuando nadie se lo había pedido, lo cual supone, además, que el Tribunal ha actuado como legislador positivo al dar un nuevo concepto de precio público; y no hizo lo primero, que era —con mejor o peor fortuna— lo que los recurrentes le pedían, lo que supone, además, que ahora tenemos una flamante LTPP para prestaciones patrimoniales públicas no sometidas al principio de reserva de ley. Es decir, una ley que regula las prestaciones patrimoniales públicas más próximas a los precios privados, que no llegan a identificarse con éstos porque, entre otras cosas, su cuantía no vendrá establecida por la oferta y demanda en el mercado sino por «un nivel que cubra como mínimo los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios o que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos» (art. 25.1 LTPP). ¿Qué ocurrirá ante una actividad o servicio prestado por un ente público —que sea libre para el ciudadano y cuya prestación concorra con el sector privado— y cuyos costes económicos sean superiores a los precios que para ese mismo servicio o actividad exija el sector privado? Si bien, en principio, nada obligaría, a mi entender, a que el ente público suprimiese el servicio —incluso en base al artículo 128 CE—, por la ley del mercado tenderá claramente a ser deficitario y, en ese caso, ya no se cumplirá el mandato legal de que «cubra como mínimo los costes económicos». Es por esta vía de la relación coste-precio por la que una actividad realizada por el sector público, si bien se puede encontrar amparada por el aspecto objetivo del presupuesto de hecho del precio público (libertad, concurrencia) es posible que no cumpla el aspecto cuantitativo del mismo (precio que no cubre costes mínimos).

B. El consentimiento en las obligaciones coactivas

Partiendo, a mi entender de una manera absolutamente correcta, de la función que el principio de reserva de ley desempeña en el ordenamiento constitucional, el TC identifica la prestación patrimonial de carácter público del artículo 31.3 con la coactividad «o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago» —expresión de la que debemos felicitarnos en la medida en que traduce el

término coacción a categoría perteneciente a las relaciones obligacionales—. En definitiva, las obligaciones siempre se asumen voluntariamente, con la no pequeña diferencia de que las llamadas obligaciones voluntarias se asumen por un acto individual del que debe de cumplirla, mientras que las obligaciones unilaterales (coactivas) se aceptan por un acto de voluntad colectiva a través de los representantes políticos. De todos modos, hay que resaltar que el TC identifica estas prestaciones patrimoniales públicas del artículo 31.3 con las prestaciones coactivas —entre las cuales se encuentran fundamentalmente los tributos, pero no sólo ellos— porque la CE les exige el sometimiento a la reserva de ley, es decir, a un consentimiento colectivo de carácter político; es, en definitiva, el hecho de que la CE exija la reserva en este tipo de prestaciones lo que lleva al TC a inducir que son obligaciones unilaterales o prestaciones coactivas.

Este es el núcleo de la interpretación que el TC hace de la relación entre reserva de ley, coactividad y consentimiento. «En el Estado social y democrático de Derecho —dice en el FJ.3— la reserva cumple sin duda otras funciones, pero la finalidad última, con todos los matices que hoy exige el origen democrático del poder ejecutivo, continúa siendo la de asegurar que cuando un ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos cuente para ello con la voluntaria aceptación de sus representantes. Por ello mismo, cuando la obligación que lleva aparejada el pago de la prestación es asumida libre y voluntariamente por el ciudadano, la intervención de sus representantes resulta innecesaria». Y concluye diciendo: «La imposición coactiva de la prestación patrimonial o, lo que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es, pues, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de la reserva de ley».

C. Identificación del carácter coactivo de una obligación

Del mismo FJ.3 de la STC 185/95 se desprenden los dos requisitos que constitucionalmente indican que estamos ante una prestación coactiva. El primero hace referencia a la libertad en la realización por parte del ciudadano del supuesto de hecho que genera la obligación del pago de la prestación; el segundo a la actuación monopolística del ente público. En tercer lugar, el TC se pronuncia sobre la necesidad de coincidencia de ambos requisitos. Veamos, brevemente, cada uno de estos extremos.

1º) La libertad en la realización del supuesto de hecho

Lo importante de este requisito es la relación que se establece entre la voluntariedad de pagar la prestación y la libertad en la realización del supuesto de hecho del cual deriva aquella obligación de pago. Si el supuesto de hecho no se realiza voluntariamente por el sujeto (no es libre, pudiendo ser explícitamente obligatorio), su consecuencia —el pago de la prestación pecuniaria pública— tampoco lo será. La no libertad en el presupuesto de hecho supone la coacción en la consecuencia jurídica. La trascendencia de esta posición del TC creo que reside en que de ella se derivan las características que no son definitorias de una prestación patrimonial pública y que sin embargo tradicionalmente han sido las utilizadas para su calificación como tales. Del párrafo tercero del FJ.3.a) se desprende que en la medida en que una prestación patrimonial de Derecho público —aunque la ley configure las consecuencias de su incumplimiento con las notas de ejecutoriedad y autotutela— sea consecuencia de un comportamiento del particular libremente realizado, no se convierte en una prestación patrimonial coactiva del artículo 31.3 CE. Consecuentemente, pueden existir otras prestaciones patrimoniales de Derecho público distintas a las del artículo 31.3 CE: todo dependerá de que la coacción (no libertad) opere o no en el hecho generador de la obligación, pero en ningún caso dependerá de que el contenido y condiciones de su cumplimiento estén rodeados de todo tipo de procedimientos ejecutorios de carácter administrativo para el caso de incumplimiento, ya que esto no es lo definitorio desde la perspectiva del artículo 31.3 CE.

Ahora bien, esa libertad en la realización del supuesto de hecho debe ser, según el TC, «real y efectiva» (FJ.3.b.). Y el TC va aún más allá al especificar cuándo hay que entender que esa libertad y espontaneidad de la actuación del ciudadano es real y efectiva: no sólo cuando no sea un comportamiento obligatorio sino también cuando la actividad que se solicita al ente público no sea imprescindible. Esta última característica es una de las principales, y más trascendentes sin lugar a dudas, piezas de la construcción del TC y todo parece indicar que trae causa —al igual que la total construcción de la voluntariedad que estamos analizando— de la interpretación que la Corte Costituzionale italiana ha dado a la expresión *prestazioni imposte* del artículo 23 de su Constitución ⁷.

A nadie se le escapa las consecuencias que se pueden derivar de este concepto indeterminado —libertad «real y efectiva»— que el TC expresa

⁷ Pueden encontrarse amplias referencias sobre ello en AGUALLO AVILÉS, A.: *Tasas y precios públicos*. Edit. Lex Nova. Valladolid, 1992, págs. 228 y ss.

con las siguientes palabras: «Aquellas en que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social». Porque, entre otras cosas, las necesidades básicas de cada persona pueden ser extraordinariamente diferentes, hasta tal punto que en unos casos darán lugar a prestaciones coactivas y en otros no; y lo mismo puede decirse de las circunstancias de lugar.

2º) La actuación monopolística o concurrencial del ente público

Este es un requisito complementario del anterior. En efecto, también estaremos ante una actuación no libre del particular cuando resulte que el bien, el servicio o la actividad no la puede prestar nadie que no sea el ente público. Es un grado más débil de coacción, si se quiere, ya que puede ser que la actividad no sea obligatoria ni imprescindible pero es una actividad que se dirige a satisfacer una necesidad que no puede ser satisfecha por nadie que no sea el ente público monopolista. Y la precisión del TC en este caso también es de importancia ya que abarca a todos aquellos casos en que estén «los entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho» (FJ.3.c). El supuesto de hecho que se deriva de esta manifestación del Tribunal es más amplio que el contenido en la expresión utilizada por el originario artículo 24.1.c) al referirse a «servicios en los que esté declarada la reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente». Y al incluir el monopolio de hecho también se podrán producir situaciones muy desiguales en los distintos lugares ya que una misma actividad, desarrollada a través de idéntica forma de gestión, será monopolista de hecho en un sitio y no en otro, dando lugar a una prestación coactiva en el primer caso pero no en el segundo; y ello, además, sólo hasta el momento en que el monopolio de hecho desaparezca, porque si la actividad privada decide actuar ya nos encontraremos ante una actividad concurrente.

3º) La acumulación de ambos requisitos

Los dos significados de la libertad o voluntariedad expuestos en primer lugar tienen que coincidir con el segundo requisito, el del monopolio. Se tienen que dar ambas condiciones (libertad y no monopolio) para que la obligación no sea coactiva y la prestación que se pague por la actividad sea una prestación patrimonial ajena al artículo 31.3 CE y, consecuentemente, al principio de reserva; en cuanto una de estas condiciones

no se dé (y la de la libertad en alguna de sus dos significaciones: no exigibilidad legal, no ser imprescindible), la obligación será coactiva y la prestación que se pague por la actividad será una prestación patrimonial de carácter público del artículo 31.3 CE y, por tanto, sujeta al principio de reserva. Como se ve, el cambio de que las condiciones fuesen alternativas en la LTPP a que sean cumulativas en la STC 185/95, produce la consecuencia de que, según la primera, bastaba que faltase uno de los requisitos para entrar en la figura de precio público en ella regulado, mientras que, según la segunda, basta que falte uno de los requisitos para salir de la figura de precio público del artículo 24 resultante de la Sentencia y entrar en la del precio público identificado con las prestaciones del artículo 31.3 CE y que, como reiteradamente se ha dicho, queda carente de regulación en nuestro ordenamiento jurídico en estos momentos.

D. La presencia de la ley en las prestaciones coactivas

La última operación que nos queda por hacer —ante el hecho de encontrarnos ante prestaciones coactivas— es averiguar el grado de presencia que la ley debe tener en el establecimiento y exigibilidad de las mismas. En su función de ir delimitando con mayor precisión en qué consiste la «reserva relativa» de la legalidad tributaria que el TC ha ido acuñando a lo largo de los años, la STC 185/95 la plantea (FJ.5) como una relación ley-reglamento en cuanto al grado de colaboración que éste pueda tener con aquélla, y si bien admite que esta colaboración «estará en función de la diversa naturaleza de las figuras y de los distintos elementos de las mismas», en el caso de los precios públicos coactivos «esta colaboración puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías...En cambio, esta especial intensidad no puede predicarse de la creación *ex novo* de dichas prestaciones». La citada reserva relativa de ley queda, pues, circunscrita al elemento de cuantificación ⁸.

⁸ La reserva relativa consistente en dar entrada a la colaboración reglamentaria para la regulación de elementos de cuantificación de la prestación ya había sido admitida, aparte de en las Sentencias que cita la STC 185/95, en la STC 221/92 sobre el artículo 335.5 del Texto Refundido de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986) que preveía que el Gobierno discrecionalmente podía regular la corrección monetaria del valor inicial en el Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos, amparándose en su anterior doctrina de la STC 6/83, STC 179/85 y STC 19/87. Es importante en esta STC 221/92 el voto particular del Magistrado RODRÍGUEZ BEREJO, que niega legitimidad constitucional para que el Gobierno pueda discrecionalmente revisar dichas cifras, precisamente para mantener la congruencia de la definición legal del hecho imponible y de la base imponible en este impuesto concreto, congruencia que convierte aquella corrección monetaria en un elemento esencial del tributo.

En cuanto a la creación *ex novo* de la prestación, y siguiendo con el esquema de relación ley-reglamento, podemos considerar que el FJ.6 de la STC 185/95 realiza un importante avance de carácter metodológico en el análisis del problema que, sin embargo, supone, a mi entender, una evidente restricción si se aplica sin las oportunas matizaciones dependiendo de la estructura y finalidad de cada prestación patrimonial coactiva. La Sentencia hace una gradación descendente en tres escalones: 1º) la previsión de la figura y la definición de los elementos esenciales del precio público de forma «abstracta»; 2º) la «creación concreta o establecimiento» o la «creación de los tipos concretos de los precios públicos»; 3º) el «establecimiento y aplicación de los diversos tipos de precios ya creados». De estos tres momentos, la reserva de ley afecta inexorablemente a los dos primeros: «entre la previsión abstracta de la categoría de los precios públicos y el establecimiento y aplicación a los casos concretos de los diversos tipos de precios debe existir una *interpositio legislatoris*, creando los tipos concretos de precios públicos». De ahí que todos los precios públicos coactivos van a requerir esa *interpositio legislatoris* para la creación ya no sólo de la figura abstracta —que, repitémoslo una vez más, ahora no existe— sino también para la «creación de los tipos concretos», que es a lo que se refiere, según el TC, el término «establecimiento» utilizado por el artículo 3.4 LTPP de modo constitucionalmente incorrecto.

A qué pueda referirse el TC con este término «tipos concretos» supongo que constituirá la incógnita a despejar. A estos efectos, si se sigue una línea de interpretación restrictiva que ponga el acento en el término «concretos» nos podemos encontrar con un absoluto bloqueo de la actividad parlamentaria de las Cortes Generales que tendrían que empezar por «interponer su ley» en todo el cúmulo de prestaciones patrimoniales coactivas existentes en nuestro ordenamiento, no sólo los precios públicos sino también, y con mayor razón, en todas las cientos de tasas convalidadas por vía de Decreto durante los años sesenta como consecuencia de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958. Si por el contrario —como entiendo que debería de ocurrir— se pone el acento en el término «tipos», ello podría permitir la elaboración de supuestos de hecho de carácter genérico que podrían ser desarrollados a través de supuestos de hecho específicos. Se trataría de aplicar aquí, con mayor justificación y sentido que en otro tipo de prestaciones coactivas, la distinción entre hechos imponibles genéricos y específicos, que la doctrina⁹ y

⁹ Distinción formulada por SÁINZ DE BUJANDA, F.: «Estructura jurídica del sistema tributario», en *Hacienda y Derecho*, Vol.III, Edit. Inst. Est. Polit. Madrid, 1961, pág. 292; también en «Concepto del hecho imponible», en *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, Edit. Inst. Est. Polit. Madrid, 1966, pág. 339.

la legislación ¹⁰ conocen, con el fin de que la *interpositio legislatoris* cubra el principio de tipicidad genérica y no tenga que entrar en la regulación o descripción específica de todos y cada uno de los supuestos de hecho que dan lugar a las prestaciones patrimoniales coactivas de esta clase. Pero al hacer esta interpretación no se puede olvidar que la propia Sentencia, poco antes, había limitado la flexibilidad del principio de reserva sólo a las cuantías, sobre lo cual se extiende en los párrafos tres y cuatro del FJ.4.c) en el que considera que la fijación o modificación de las cuantías de los precios públicos de la LTPP por el sistema de su artículo 26.1 (por Orden del Departamento Ministerial o directamente por el Organismo autónomo de carácter comercial, industrial o financiero) es adecuado a la Constitución por entender que se acomoda al principio de reserva relativa de ley.

III. ¿QUÉ PRONUNCIAMIENTO CABE ESPERAR DEL TC RESPECTO DE LOS PRECIOS PÚBLICOS LOCALES?

Lo primero que hay que plantearse es que al contenerse en el artículo 41 LHL un concepto prácticamente idéntico al del artículo 24 LTPP, por lo menos en cuanto a los supuestos de hecho, parece difícil que el TC adopte una postura diferente sobre la figura de los precios públicos locales distinta a la adoptada respecto de los estatales. De lo contrario, es decir, si el TC optase por mantener la constitucionalidad de todos los presupuestos de hecho de las prestaciones descritas en el artículo 41 LHL, la consecuencia que se produciría es la de que nos encontraríamos con tres conceptos de precio público en nuestro ordenamiento: 1) los precios públicos del actual artículo 24 LTPP después de la STC 185/95; 2) los precios públicos coactivos estatales expulsados del ordenamiento por la citada Sentencia y que han pretendido ser convalidados por el Real Decreto-Ley 2/95; 3) los precios públicos locales del artículo 41 LHL.

Es cierto que el TC podría, en la Sentencia sobre la LHL, no declarar inconstitucional el concepto de precio público de su artículo 41 y sí declarar exclusivamente la inconstitucionalidad de su artículo 48, en la parte en que permite la aprobación de los precios públicos locales por la Comisión de Gobierno (poder ejecutivo local) por delegación del Pleno, es decir, podría hacer lo que hemos criticado que no hizo respecto de la LTPP. Mas esta forma de proceder supondría dos cosas: 1ª) Por

¹⁰ Sirva de ejemplo el artículo 79 LHL que, al definir el hecho imponible del Impuesto sobre Actividades Económicas, se remite a las actividades «especificadas» en las Tarifas del impuesto.

un lado, que el TC admite en el ordenamiento jurídico local como supuestos de hecho de los precios públicos coactivos locales aquellos supuestos que no admite en el ordenamiento estatal y que fueron expulsados; y 2ª) por otro lado, que la admisión de estos supuestos de hecho tendría que ser a cambio de que el TC se pronunciase en favor de la constitucionalidad de la parte del artículo 48 LHL que permite el «establecimiento y modificación» de los precios públicos por acuerdo del Pleno de la Corporación y, en definitiva, por entender que la *interpositio legislatoris* —siguiendo el esquema del FJ.6 de la STC 185/95— entre la previsión de la figura y la definición de los elementos esenciales del precio público de forma abstracta, por un lado, y el establecimiento y aplicación de los diversos precios públicos ya creados, por otro, se cumple a través de la aprobación de la Ordenanza en el Pleno de la Corporación mediante la creación de los tipos concretos de los precios públicos.

Como se ve, dos son los elementos en juego: los supuestos de hecho de los precios públicos y el grado de interposición de la ley que en ellos debe darse constitucionalmente. Y dado que respecto de la LTPP la STC 185/95 ha considerado que esta interposición legislativa no era suficiente ante el carácter coactivo de los supuestos de hecho de su artículo 24, optando por declarar inconstitucionales a éstos y no a aquélla, parece difícil, de entrada, que respecto de los precios públicos locales del artículo 41 LHL entienda que la interposición legislativa es suficiente y que, en consecuencia, aunque los supuestos de hecho recogidos en este artículo sean coactivos, el consentimiento colectivo queda constitucionalmente cubierto.

IV. FACTORES A TENER EN CUENTA A LA HORA DE DELIMITAR LA *INTERPOSITIO LEGISLATORIS* EN EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO LOCAL

Este es, a mi entender, el punto clave de toda la reordenación a que van a verse obligados los precios públicos locales en cuanto prestaciones públicas coactivas tal como las ha definido el TC y en las que exige presencia de ley en los términos analizados para ajustarse al mandato del artículo 31.3 CE.

Para acercarse a este complicado problema, con todo, no es suficiente concretar en qué consiste el principio de reserva «flexible» de ley en los tributos locales, sino que necesariamente habrá que analizar los distintos tipos de entes que, según la LHL, tienen a su disposición el recurso del precio público; así como las distintas formas de gestión de los servicios públicos locales, partiendo del principio de universalidad de

finés a los que atienden. La combinación de estos dos factores —tipos de entes y formas de gestión— nos exigirán también ver qué tratamiento hay que dar a las «tarifas».

A. La reserva de ley en el ordenamiento tributario local

La doctrina del TC en su STC 185/95 sobre los límites del principio de legalidad, al hacerse respecto de una ley estatal y para precios públicos de esta naturaleza, está enjuiciando las relaciones entre Cortes Generales y Gobierno de la Nación, es decir, relaciones de carácter horizontal que afectan al funcionamiento del principio de legalidad entre poder legislativo y poder ejecutivo del mismo nivel, el estatal en el sentido de Administración General del Estado o Administración central. No, por tanto, a las relaciones de carácter vertical entre poder legislativo estatal y poder normativo de las Corporaciones Locales, entre ordenamientos jurídicos distintos.

Porque la doctrina que el TC ha ido elaborando a lo largo de los años sobre el principio de legalidad tributaria —ahora sobre la legalidad de las prestaciones patrimoniales públicas coactivas— y su carácter constitucional de «reserva relativa» y «flexible» lo ha sido, fundamentalmente ¹¹, a partir de situaciones de las que he llamado verticales (poder tributario de los municipios), en figuras coactivas consistentes en impuestos y, por último, en relación a elementos de cuantificación de las prestaciones (tipos impositivos ¹²). A mi entender todo ello no se puede

¹¹ De las siete Sentencias citadas en el FJ.5 de la STC 185/95, dos hacen referencia a problemas de función pública y reforma de la Administración (STC 60/86, STC 99/87), otra no se me alcanza a ver qué relación tiene con el caso (STC 79/85, recurso de amparo en materia laboral). Las otras cuatro sí se refieren al principio de reserva de ley en materia tributaria, pero una de ellas lo es en el sentido que en el texto llamo horizontal (STC 37/81, relación Asamblea-gobierno de Comunidad Autónoma y en relación a una tasa), otra a la utilización del Decreto-Ley (STC 6/83), y finalmente dos sobre el poder tributario de los municipios en cuanto a la determinación de un elemento de cuantificación del tributo (STC 179/85 respecto de los recargos municipales en el Impuesto estatal sobre la renta de las personas físicas, y STC 19/87 en relación a los tipos de gravamen en las antiguas Contribuciones municipales sobre la riqueza rústica y urbana). Es de extrañar, sin embargo, que no utilice en apoyo de sus tesis la STC 221/92, sobre el Impuesto municipal que grava el incremento de valor de los terrenos.

¹² El debate constitucional arrancó de los artículos 8 y 13 de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales. Las posturas de los distintos grupos políticos en los debates parlamentarios y las reacciones del TC en sus Sentencias pueden verse en mi colaboración «El tipo de gravamen», en *Comentarios a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma (Libro-homenaje al Prof. SAINZ DE BUJANDA)*. Edit. Inst. Est. Fisc. Madrid, 1991, vol. I., págs. 885 y ss.

perder de vista porque quizá el ámbito del principio constitucional de reserva de ley tributaria debiera ser interpretado, en su relatividad, de manera distinta, o con relatividades distintas, según sea el objeto de enjuiciamiento constitucional. Relatividad respecto a tres puntos: 1º) el tipo de relación, horizontal (entre un poder con representatividad política y competencia normativa y su poder ejecutivo y su administración) o vertical (entre poderes representativos políticamente y con competencia normativa pero de distinto nivel, o, más correctamente, de distinto ámbito); 2º) el tipo de prestación patrimonial pública coactiva (impuestos —y, dentro de ellos, las diferencias pueden ser sustanciales—, tasas, contribuciones especiales, prestaciones patrimoniales coactivas, precios públicos voluntarios); 3º) los distintos momentos de la vida de una prestación (creación, aplicación o exigibilidad) y los distintos elementos, cualitativos (hecho imponible, sujetos, exenciones) y cuantitativos (bases imponibles, tipos de gravamen), necesarios para su efectividad ¹³.

Si recordamos aquella gradación descendente en tres escalones que hace la Sentencia, el problema será saber si para el TC queda suficientemente cubierto por el principio de reserva el primero de ellos con la actual redacción del artículo 41 LHL, lo cual parece bien difícil en la medida en que el artículo 41 no contiene —como no lo contenía el artículo 24 LTPP— norma alguna respecto a la citada reserva. Si la «relatividad» o «flexibilidad» que se pudiera predicar ahora del principio de legalidad vertical en el caso de la relación ley-ordenanza lo es hasta el punto de que la ordenanza local del Pleno que cree los tipos concretos de precios públicos pueda constituir la fuente secundaria normativa directamente derivada del actual artículo 41 LHL, las consecuencias que se seguirían de ello serían: 1ª) que la *interpositio legislatoris* (estatal) en la previsión de la figura y en la definición de los elementos esenciales del precio público local de forma abstracta se ve constitucionalmente satisfecha con el actual artículo 41 LHL; 2ª) que esta *interpositio legislatoris* (estatal) es más exigente en el caso del reglamento (estatal) que en el de la ordenanza (local).

Pero la anterior conclusión deberá ser comparada con la situación en que se encuentran las tasas locales. Es decir, el artículo 20 LHL en el que

¹³ Esta relatividad ya se ha utilizado por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en su reciente Sentencia de 22 de enero de 1996 sobre la modificación de un precio público municipal sobre tránsito de ganado realizada por Ordenanza del Pleno del Ayuntamiento, del que se pretendía su anulación a lo cual se opone el TSJ al considerar que no puede trasladarse mecánicamente la doctrina de la STC 185/95 sobre la LTPP al artículo 41 de la LHL porque «la colaboración ley y reglamento en el ámbito local alcanza unos perfiles singulares».

se recoge el concepto de tasa no es más explícito que el artículo 41 de la misma LHL cuando define los precios públicos; en consecuencia, si no se admitiera que la definición de los segundos es suficiente *interpositio legislatoris* para directamente desde él derivar las Ordenanzas fiscales municipales, parecería difícil admitir que sí se da una suficiente presencia del principio de reserva en la definición de aquéllas. No parece razonable hacer de peor condición —desde el punto de vista de la reserva de ley— a los precios públicos que a las tasas, máxime si se tiene en cuenta, además, que la LHL, al contrario de lo que hace el artículo 13 LTPP, no establece una lista de servicios y actividades que dan lugar a tasas sino que, en sentido inverso, su artículo 21 excluye explícitamente de las tasas a determinados servicios. Pero el TC se puede encontrar, a la hora de enjuiciar la LHL, que, como ocurrió en el recurso frente a la LTPP, el concepto de tasa de su artículo 20 no ha sido impugnado. Y resolver sobre el concepto de precio público sin resolver sobre el concepto de tasa ya sabemos las consecuencias que produce sobre esas prestaciones patrimoniales coactivas innominadas resultantes.

La Sentencia del Tribunal Superior de Extremadura de 22 de enero de 1996, al considerar que no es de aplicación la doctrina de la STC 185/95 a las ordenanzas locales, ha utilizado el argumento de la flexibilidad del principio de reserva en este ámbito local. Ello da por supuesto que admite la figura del precio público sobre el dominio público del artículo 41.A) LHL, lo cual no coincide con lo que el TC ha dicho sobre el citado precio del artículo 24.1.a) LTPP. E implica, sobre todo, que se admite la especial forma de precio público que recae sobre las empresas explotadoras de servicios de suministros a las que se refiere el artículo 45.2, párrafo segundo LHL; figura que indudablemente, desde el punto de vista de la reserva de ley, supone una *interpositio legislatoris* mucho más extensa que la del resto de posibles precios públicos locales al estar definidos en la ley con mayor detalle sus elementos esenciales. Quizá el mencionado Tribunal Superior tendría que haber planteado la cuestión de inconstitucionalidad ante esta diferente consideración de las prestaciones a pagar por el aprovechamiento especial del dominio público estatal y local; lo que ha hecho, sin embargo, es una interpretación de los fundamentos de la STC 185/95 y no una aplicación de su fallo. Si el TC siguiese el mismo camino al hacer el enjuiciamiento de constitucionalidad de los arts. 41 a 48 LHL se producirían los efectos que más arriba han quedado indicados. En definitiva, si se entiende —como ha entendido el Tribunal extremeño— que la LHL cubre el mínimo de reserva de ley estatal para que por ordenanza del pleno municipal se puedan crear precios públicos concretos, no hará falta ninguna otra norma estatal —ni, por supuesto, un Decreto-Ley paralelo al

Decreto-Ley 2/96 para los precios públicos estatales— que pretendiese dar cobertura a los precios públicos locales.

B. La representación en los distintos entes locales

Si la «voluntaria aceptación de sus representantes» es la condición de legitimidad constitucional «cuando un ente público impone coactivamente una prestación patrimonial a los ciudadanos», parece imprescindible concretar en qué casos se puede entender que constitucionalmente, a estos efectos, existe representatividad, dado que no todas las Entidades locales gozan de igual protección constitucional ni de paralela relevancia en el ordenamiento jurídico ordinario.

Partiendo de la distinción establecida en el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), entre entes de base territorial (municipio, provincia e isla) y los que carecen de ella (comarca, área metropolitana, mancomunidad, otros entes asociativos, Entidades de ámbito inferior al municipio), el artículo 4 LBRL sólo otorga directamente «potestades reglamentaria y de autoorganización» al igual que «potestades tributaria y financiera» a las Entidades del primer grupo, mientras que a las del segundo grupo sólo indirectamente se les puede atribuir por vía de la legislación propia de las Comunidades Autónomas (art. 4.2 LBRL) con la condición de que sus órganos de gobierno sean representativos de los ayuntamientos o de los municipios ¹⁴.

Por lo que hace referencia a los recursos económicos, la LHL mantiene también esta distinción entre Entidades locales del artículo 3. 1 y 2 LBRL, ya que a la hora de delimitar los recursos de las segundas se remite a las Leyes de las Comunidades Autónomas que las creen ¹⁵. De todos modos, ello no impide que el artículo 133.1 LHL conceda a todas estas Entidades poder para «establecer y exigir tasas, contribuciones

¹⁴ Para las comarcas: «órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen», artículo 42.3 LBRL; para las áreas metropolitanas: «órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los municipios integrados en el área», artículo 43.3 LBRL; para las mancomunidades: «los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados», artículo 44.2 LBRL; para las Entidades de ámbito inferior al municipio: «órgano colegiado de control» de acuerdo con los resultados de las elecciones para el ayuntamiento, artículo 45.2.b) LBRL.

¹⁵ LBRL: artículo 134.2 para las áreas metropolitanas; artículo 136.2 para las comarcas y otras Entidades supramunicipales; artículo 137.2 para las Entidades de ámbito inferior al municipio.

especiales y precios públicos», si bien ello «de conformidad con lo previsto en sus respectivas normas de creación y en los términos establecidos en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen».

Dada esta regulación, parece evidente que el problema está en decidirse ante la alternativa siguiente: 1ª) Si este poder para «establecer» tributos (tasas y contribuciones especiales) y precios públicos del artículo 133.1 LHL tiene el mismo sentido y alcance que el artículo 48 LHL da al Pleno de la Corporación para el «establecimiento» de precios públicos, lo cual implicaría que los «órganos de gobierno» de estas Entidades, con independencia de su carácter indirecto, son lo suficientemente representativos para entender que cumplen la exigencia constitucional del artículo 31.3 respecto de la voluntaria aceptación por los ciudadanos de la prestación patrimonial coactiva establecida por dichos órganos de gobierno. 2ª) Si se considera que estos «órganos de gobierno» carecen de la suficiente representatividad y, en consecuencia, tiene que ser la Ley de la Comunidad Autónoma —que en cualquier caso debe intervenir para la creación de estas Entidades no territoriales y para la «determinación de sus recursos»— la que deba proceder al «establecimiento» de los tributos y precios públicos, con lo cual tendríamos una *interpositio legislatoris* de la Comunidad Autónoma complementaria a la del Estado en la LHL.

Si tomamos como ejemplo las Leyes de Organización Territorial y Régimen Local de Cataluña —de 1987 y por lo tanto anteriores a la LTPP y a la LHL pero posteriores a la LBRL— nos encontramos con que su Ley 7/1987, de 4 de abril, sobre la Conurbación de Barcelona, en su artículo 26 se limita a enumerar los recursos posibles de las áreas metropolitanas pero sin especificación ni determinación de «tipos» concretos de tasas o contribuciones especiales y, por lo tanto, sin la regulación de todos los elementos cuantitativos y cualitativos necesarios para su exigibilidad, lo cual hará el pleno del consejo del área metropolitana mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza, potestad que le atribuye el artículo 21.1.b) de la citada Ley; lo mismo sucede con la Ley 6/1987, de igual fecha, sobre la Organización Comarcal, que en su artículo 43 enumera los recursos de estas Entidades, al mismo tiempo que en su artículo 15 otorga al pleno del consejo comarcal potestad de ordenanza (apartado 2.c.), siendo en este caso más explícita la concesión de potestad tributaria al establecer como competencia de dicho pleno la de «determinar los recursos propios de carácter tributario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43» (apartado 2.f.). De lo cual cabe deducir que la legislación de esta concreta Comunidad Autónoma, por lo menos, parece partidaria de la primera alternativa de las dos

apuntadas más arriba, ya que lo único que hace es establecer las clases de recursos de estas Entidades no territoriales pero sin que pueda entenderse que dichos preceptos cumplen aquella función de *interpositio legislatoris* que el TC requiere, y limitándose a conceder potestad reglamentaria y tributaria a dichas Entidades en los términos del artículo 4.2 LBRL.

V. POSIBLES CONDICIONAMIENTOS DE LA NATURALEZA DE LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES COACTIVAS

A. Las formas de gestión de los servicios públicos locales

A raíz de la STC 185/95, la calificación de las prestaciones no se puede hacer desde la perspectiva del sujeto activo que las establece ni del que tiene derecho a aplicarlas y exigir las, sino desde la perspectiva del sujeto pasivo obligado a pagarlas. Este distinto enfoque va a ser, a mi entender, esencial porque ahora ya no se tratará de saber si una prestación es «tributaria» o no, a efectos de que cumpla la reserva —absoluta o relativa— de ley, sino de si es una prestación coactiva o no para el obligado a su pago. El criterio va más allá de la «manifestación de autoridad», ya que una situación de monopolio fáctico o una prestación de servicio imprescindible puede existir sin acto de autoridad alguno, sino simplemente como situación de hecho que coloca al que debe pedir el servicio o solicitar la actuación en una posición de coactividad, que es la que debe ser convalidada por el consentimiento colectivo expresado por el órgano de representación política a través de la aprobación de la correspondiente norma jurídica.

De ahí que, sobre todo en el ámbito local, este nuevo enfoque vaya a tener notable repercusión frente a la teoría —de amplio respaldo doctrinal y jurisprudencial— que vincula la naturaleza de la prestación a la distinta forma de gestión del servicio y de personificación de la administración. Las distintas formas de gestión —directa e indirecta— de los servicios públicos locales (art. 85 LBRL) no van a implicar que las contraprestaciones que por los mismos tengan que pagar los ciudadanos vayan a tener una calificación unívoca; no porque la gestión directa sea realizada por la propia Entidad local, la contraprestación será necesariamente una prestación patrimonial pública de carácter coactivo; ni porque la gestión directa se lleve a cabo a través de una sociedad mercantil, cuyo capital pertenezca íntegramente a la Entidad local, la prestación pagada por el ciudadano será un precio privado. Si bien el ordenamiento jurídico es único no podemos dejar de constatar el hecho de

que no todas las normas del mismo guardan una perfecta congruencia entre sí, y en el tema que estamos tratando se pone claramente de manifiesto este fenómeno: la calificación de la naturaleza —y régimen jurídico— de las prestaciones pagadas por los ciudadanos por los servicios, funciones o actividades de las Entidades locales que a ellos les afectan o benefician ha sido hecha tradicionalmente por el artículo 155 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 (RSCL), en el que se establece, como es sobradamente conocido, que:

1º) «En los servicios prestados directamente por la Corporación, con o sin órgano especial de administración o mediante fundación pública del servicio, o indirectamente por concesión otorgada a particular o Empresa mixta o por consorcio con otros Entes públicos, las tarifas que hayan de satisfacer los usuarios tendrán la naturaleza de tasa y serán exaccionables por la vía de apremio» (art. 155.1). La tasa, que constituye una de las figuras tributarias, es, pues, la forma de contraprestación del usuario en una amplia gama de formas de gestión del servicio público local que abarca tanto formas directas como indirectas del artículo 85 LBRL.

2º) «Si el servicio se prestare con arreglo a las formas de Derecho privado y, en especial, por Sociedad privada municipal o provincial, arrendamiento o concierto, las tarifas tendrán carácter de precio o merced, sometido a las prescripciones civiles o mercantiles» (art. 155.2). También aquí nos encontramos con contraprestaciones que ¹⁶ corresponden a formas de gestión tanto directas como indirectas del citado artículo 85 LBRL.

Luego no parece que la forma de gestión del servicio —directa o indirecta— exija una naturaleza de la contraprestación pagada por el usuario unívoca e igual en cada una de estas formas. No puede sorprender, pues, la extrañeza de alguna doctrina administrativista ante los preceptos de las normas financieras y tributarias, cuando de ellas parece desprenderse (art. 48.2 LHL; art. 24.c) LTPP) que si la forma de gestión es la de entidad mercantil las contraprestaciones deberán tener la consideración de precio privado y no podrán tener la naturaleza de precio público o la de tasa que les da el artículo 155.1 RSCL. Pero lo que ocurre, ahora, es que estas normas financieras y tributarias se ven profundamente alteradas por la STC 185/95 ya que, como sabemos, no vincula la naturaleza de la prestación a la forma de gestión del servicio sino

¹⁶ De las cuales la «merced» podemos entenderla vinculada al arrendamiento.

al carácter coactivo del supuesto de hecho desde la perspectiva del sujeto obligado al pago¹⁷. En consecuencia, si la actividad local es, para el usuario, monopolista o no libre —en los términos más arriba expuestos— lo que exige el TC es el cumplimiento del principio de reserva constitucionalmente exigido por el artículo 31.3 CE y no que el servicio o actividad se gestione de una forma u otra.

Situados en este punto, habrá que convenir que incluso las distintas formas de gestión de los servicios pueden dar distinto grado de satisfacción al principio de reserva, dependiendo de que la forma de gestión suponga o no la creación de un nuevo ente con personalidad jurídica y, en el primer caso, según sean los órganos de funcionamiento de dicho ente. En efecto, podemos encontrarnos con distintas alternativas:

1ª) En unos casos la forma de gestión da lugar a la creación de otro ente con personalidad jurídica, pero en el que, sin embargo, sus órganos se identifican con los de la Entidad local. Ejemplo claro es el de la sociedad anónima, en la que la Corporación interesada asume las funciones de Junta general (art. 90 RSCL)¹⁸.

2ª) En otros casos la forma de gestión no supone la creación por parte de la Entidad local de otra persona jurídica, vgr., los supuestos de concesión o arrendamiento, siendo por tanto, en estos supuestos, los

¹⁷ DOMÍNGEZ VILA, A.: «Naturaleza jurídica y procedimiento de aprobación de las tarifas en el servicio de abastecimiento de agua cuando el servicio se gestiona por empresas de capital mixto o enteramente público», en *REALA*, n.º 263 (1994) págs. 487 y ss. Este desencuentro entre normas «administrativas» y «tributarias» se pone de manifiesto cuando dice: «En todo caso, la legislación tributaria lo que hace es ignorar la naturaleza de las tarifas de los servicios gestionados por empresas, lo que abunda en el tradicional desconocimiento de la legislación tributaria de los preceptos concordantes de la normativa administrativa general», pág. 489. En igual sentido SOSA WAGNER, F. parece lamentarse de que «la nueva ley de Haciendas locales hace caso omiso de las formas (públicas o privadas) de prestación y a criterios objetivos», en *La gestión de los servicios públicos locales*. Edit. Cívitas. Madrid, 1992, pág. 184.

Ese desencuentro evidentemente tendría que desaparecer pero no a base de que unas normas se impongan a otras; quizá el que el desencuentro se haya ampliado al que ahora se produce entre las normas tributarias y la interpretación de la jurisprudencia constitucional sería ocasión para construir y encajar los dos elementos en juego: las formas de gestión de los servicios públicos y de las actividades económicas de los entes públicos, de un lado, y la naturaleza de las prestaciones que los usuarios de estos servicios y actividades deben satisfacer, de otro.

¹⁸ De la amplia bibliografía sobre el tema puede verse: ALONSO UREBA, A.: «La sociedad mercantil de capital como forma de gestión de los servicios locales», en *Tratado de Derecho Municipal* (Dir. por S. Muñoz Machado). Edit. Cívitas. Madrid, 1988. Tomo II, págs. 1301 y ss. SOSA WAGNER, F.: *La gestión de los servicios públicos locales*, cit. págs. 65 y ss. MARTÍN MATEO, R.: «Los servicios locales. Especial referencia a la prestación bajo fórmulas societarias», en *REALA* n.º 255-256 (1992) págs. 457 y ss.

propios órganos de la Entidad local los que acuerdan, controlan y determinan las condiciones prestacionales (arts. 124 y 115. 6º, 7º, y 8º RSCL para la concesión, que serán aplicables a los casos de arrendamiento en virtud del artículo 140.2 del mismo RSCL).

3ª) Un tercer supuesto consiste en que si bien se crea una persona jurídica independiente sus órganos no coinciden con los de la Entidad local que le da origen: es el caso de los consorcios cuya personalidad reconoce el artículo 37.2 RSCL pero cuyo régimen orgánico, funcional y financiero se remite a sus Estatutos (art. 39 RSCL). En congruencia con esta personalidad, pero no con su calificación como Entidad local —al no encontrarse recogidos en el artículo 3 LBRL¹⁹— el artículo 48.2. párrafo segundo LHL les otorga competencia sólo para fijar las cuantías de los precios públicos correspondientes a los servicios a cargo de dichos consorcios, mientras que el establecimiento de los mencionados precios es competencia de la Entidad local. Aquí se plantea, por lo menos, el problema de que los consorcios no dependen de un único Ente local sino que precisamente se trata de formas de gestión de servicios por asociación de varios Entes que pueden ser todos ellos locales o de «diferente orden», pero que en cualquier caso —salvo en el supuesto en que el consorcio esté formado por una Entidad local y entidades privadas sin fin de lucro— suponen la presencia de varios Entes públicos, con lo cual la atribución que hace el artículo 48.2 LHL —equiparando los consorcios a los organismos autónomos locales a estos efectos²⁰— no es fácilmente comprensible, máxime en el supuesto de que los distintos entes que forman el consorcio sean de distinto orden.

Como vemos, desde el punto de vista de la relación entre la Entidad pública local representativa y la forma de gestión de sus servicios la situación es desigual. A ello debemos añadir todavía otra reflexión complementaria sobre el objeto de esa gestión, es decir, sobre las competencias de las Entidades locales.

¹⁹ Como dice la Contestación de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales de 20 de octubre de 1989, si los consorcios fuesen Entidades locales sería la propia LHL la que les habilitaría para establecer ellos directamente los precios públicos. Parece, pues, que lo característico de los consorcios es que teniendo personalidad jurídica no se identifican con ninguna Entidad local o de otro orden. La discusión de los problemas no financieros de los consorcios puede verse en SOSA WAGNER, F.: *La gestión de los servicios públicos locales*, cit. págs. 169 y ss. que en lo básico comparte la doctrina clásica de Ramón MARTÍN MATEO.

²⁰ Equiparación que sólo puede ser parcial, pues los organismos autónomos dependen de un único Ente y su organización interna —Director o Presidente, Consejo de Administración— los acerca a las fórmulas societarias.

B. Las competencias locales: el principio de universalidad

La principal diferencia entre el concepto legal de precio público estatal (art. 24 LTPP) y el local (art. 41 LHL) reside en que mientras en la ley estatal de TPP se dice que la prestación del servicio o la realización de las actividades debe efectuarse «en régimen de Derecho público» —con los problemas que dicha expresión plantea²¹—, la ley (también estatal) de Hacienda local omite dicha condición limitándose a los servicios y actividades «administrativas de la competencia de la entidad local». Con independencia del ámbito y extensión que se dé a aquella expresión, todo parece indicar que la utilizada en esta LHL es mucho más amplia. En efecto, el artículo 85.1 LBRL define que «son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las Entidades locales», con independencia de las distintas formas de gestión directa o indirecta que en el resto de dicho artículo se enuncian. De tal modo que en este ordenamiento local no parece plantearse el problema de que la actividad deba ejercerse o no en régimen de Derecho público para poderse establecer un precio público, pudiendo, en principio, los precios públicos locales tener un ámbito de actuación mucho mayor, hasta abarcar todas las actuaciones y servicios locales.

Lo que se acaba de indicar se explica²² porque la propia CE no establece, como sí lo hace para el Estado y las Comunidades Autónomas, una lista competencial, optando por una cláusula general referida a «sus respectivos intereses» (art. 137 CE) o a «las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas» (art. 142 CE), lo cual es confirmado por el artículo 2 LBRL al establecer el derecho a «intervenir en

²¹ No es posible en la actualidad explicar el régimen jurídico del conjunto inextricable de entes públicos existentes en nuestro ordenamiento a no ser a través de la tesis del «ordenamiento singular», que el mismo TC ha tenido que acoger (STC 26/81, STC 37/81) pues la única clasificación existente es la que se deriva de los artículos 4 y 6 de la Ley General Presupuestaria, clasificación a la que no se le puede pedir que explique fenómenos más allá de los regulados en la Ley en la que dicha clasificación se contiene. Sirva como ejemplo de ello el del *Informe sobre la Gestión Económico Financiera del Gasto Público en España* (Secretaría de Estado de Hacienda. Madrid, 1993, pág. 63) para el que, al analizar la situación actual y tendencias —claramente centrífugas— de la Administración pública española, no le es útil la clasificación del artículo 6 de la LGP sino que necesita acudir a las normas propias de cada entidad para encontrar en ellas el régimen jurídico aplicable a cada una de sus operaciones o relaciones. Ya con anterioridad y de forma exhaustiva: JIMÉNEZ DE CISNEROS, F.J.: *Los organismos autónomos en el Derecho Público español: tipología y régimen jurídico*. Edit. INAP. Madrid, 1987, págs. 173 y ss.

²² RAMALLO MASSANET, J.: «La necesaria reforma de la Hacienda Local en el Estado de las Autonomías», en el *Anuario del Gobierno Local*, 1995. Edit. Diputación de Barcelona-Marcial Pons. Madrid, 1995, pág. 149.

cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses». Por lo tanto, este principio de universalidad implica que no existe una noción de competencia local que designe un ámbito decisional acotado o cerrado. Mas pese a estas dificultades, la ley no puede dejar de acotar de algún modo un cierto ámbito competencial local. Y así lo hace la LBRL respecto del Municipio, pudiendo deducir de la misma que el conjunto de competencias, funciones, actividades y servicios que desarrollan derivan de distinto título: mientras hay unas que son de carácter potestativo (art. 25.2 LBRL) otras son de ejercicio obligatorio por traducirse en servicios mínimos (art. 26 LBRL), que se complementan con la correspondiente declaración de reserva (art. 86.3 LBRL). Pero junto a ellas —y partiendo de su capacidad de actuación respecto de la universalidad de fines de la Comunidad vecinal— también encontramos ámbitos concurrentes entre el ente local y los otros niveles territoriales, dando lugar a actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas (art. 28 LBRL), siendo posible, por último, encontrar competencias por delegación que suponen la colaboración institucional con otras instancias superiores de gobierno.

El principal problema se plantea ante la habilitación que el artículo 86.1.y 2. LBRL hace a las Entidades locales «para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución», cuando esa actividad se realice en libre concurrencia. Porque lo que sea libre concurrencia a efectos de determinar la naturaleza de la contraprestación que el usuario del servicio a través del cual se realice la actividad económica deba pagar dependerá —siguiendo la doctrina de la STC 185/95— no de que dichos «servicios o las actividades sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado» —como decía el artículo 24.1.c) originario de la LTPP— sino de que haya libertad «real y efectiva» y no exista monopolio «de hecho ni de derecho» —como ha dicho el TC—. Por lo tanto, la «libre concurrencia» del artículo 86 LBRL y del artículo 96 del Texto Refundido no es una libre concurrencia hipotética o susceptible de existir, sino una libre concurrencia fáctica. Y dado ese principio de universalidad de fines que los Entes locales tienen reconocido por el ordenamiento y cuyas manifestaciones concretas en la realidad de la vida local son sobradamente conocidas, parece que la conclusión es la de que esta actividad económica puede dar lugar a la exigibilidad de precios públicos coactivos necesitados de consentimiento colectivo por los representantes políticos con independencia de que sea manifestación de autoridad o de que se desarrolle en régimen de Derecho público. Bien es cierto, a estos efectos, que el propio artículo 97.1.d) del Texto Refundido requiere aprobación del proyecto de la actividad económica a realizar por el Pleno de la Entidad local, con lo cual

nos encontramos con que es el máximo órgano representativo de la Entidad el que deberá aprobar todas las condiciones —incluidas las prestaciones a satisfacer por los usuarios, en su caso— necesarias para el desarrollo de aquélla.

Desde esta perspectiva no parece que haya distinción entre los «servicios públicos» en sentido clásico (o como también se les llama: *stricto sensu*) y «actividad económica», ya que todo dependerá del supuesto de hecho en que consistan unos u otras.

C. Especial referencia a las tarifas

Si es tradicional el conflicto entre los conceptos de tasa, precio y tarifa, al igual que desde la LTPP y LHL lo es el conflicto entre tasa y precio público —y ambos conflictos tanto desde el punto de vista legislativo como desde el jurisprudencial y doctrinal²³— a raíz de la STC 185/95 se añade otro elemento: el problema no es si la tarifa responde a un poder tarifario distinto del poder tributario sino si la tarifa es una prestación patrimonial pública de carácter coactivo (o en qué casos lo es), pero sin que necesariamente se tenga que optar por uno de aquellos dos poderes, pues la tesis que en esencia mantiene el TC es que dichas prestaciones coactivas del artículo 31.3, al igual que los tributos —que también son prestaciones coactivas—, están sometidos al principio de reserva. Por lo tanto, la distinción doctrinal de que la tasa y el precio público (el originario del artículo 24 LTPP, anterior a la Sentencia, o el del actual artículo 41 LHL) son ingresos públicos que conforman la Hacienda Pública para el cumplimiento de sus funciones, mientras la tarifa es el precio fijado por la Administración a quien como concesionario o en régimen de Derecho privado presta un servicio público, no tienen en cuenta el nuevo concepto y exigencias de las «prestaciones públicas coactivas». Siguiendo la argumentación del Profesor TORNOS²⁴ podemos hacer cuatro observaciones:

1ª) Cuando al amparo de la definición de tasa que se contiene en el artículo 20 LHL, se mantiene que la tarifa del concesionario no puede confundirse con la tasa porque el servicio que remunera la tasa «no (es)

²³ En cuanto al primero véase, por todos, TORNOS MAS, J.: «Potestad tarifaria y política de precios», en *RAP* n° 135 (1994) págs. 77 y ss. En cuanto al segundo, AGUALLO AVILÉS, A.: «Jurisprudencia sobre precios públicos», en *Crónica Tributaria* n° 72 (1994) págs. 7 y ss.

²⁴ TORNOS MAS, J.: «Potestad tarifaria y política de precios», *cit.* pág. 86.

susceptible de ser prestado o realizado por la iniciativa privada», no sé hasta qué punto no se está confundiendo lo que sea iniciativa privada en cuanto concurrencia en el mercado (art. 86.2 LBRL, artículo 96 Texto Refundido) con una forma de gestión del servicio público a través de un sujeto privado, el concesionario (art. 114 RSCL), con independencia del supuesto en que «el particular solicitare por su propia iniciativa la concesión de un servicio» (art. 117.1 RSCL). Un servicio prestado a través de la forma concesional puede ser tanto un servicio obligatorio del artículo 25 LBRL como una actividad económica del artículo 86 LBRL, incluso reservada, según se desprende del artículo 95 del Texto Refundido, que sólo residencia en la gestión directa los servicios que impliquen ejercicio de autoridad.

2ª) Al contraponerse precio público y tarifa, se acude al artículo 41.B) LHL en el que se dice que el precio público se satisface por «la prestación de servicios o la realización de actividades administrativas de la competencia de la entidad local perceptora de dichas contraprestaciones», luego el precio que reciba una entidad privada por la prestación del servicio será una tarifa. Esta interpretación de carácter literal y sistemático vincula la naturaleza de la prestación a la naturaleza del receptor, olvidándose de la posición en que se encuentre el sujeto obligado al cumplimiento.

3ª) El argumento de acudir al artículo 2 LTPP, cuando excluye de su ámbito de aplicación las contraprestaciones por actividades que presten las Entidades u Organismos «que actúen según normas de Derecho privado», para fortalecer la conclusión de que los precios públicos es la contraprestación por la prestación de servicios en régimen de Derecho público, además de plantear la duda —expuesta ya más arriba— sobre la distinción entre estos regímenes, no podrá desconocer que a raíz de la STC 185/95 en la LTPP sólo se regulan los precios públicos no coactivos, es decir, los que respondan a servicios o actividades no monopolísticas y libres.

4ª) Aun partiendo de la hipótesis de que la diferencia entre tasa y tarifa reside en que aquélla deriva de un poder tributario mientras que ésta lo hace de un poder tarifario ²⁵ y que, en consecuencia, «su fijación (de la tarifa) es fruto de una resolución sometida al Derecho administrativo, pero esta resolución no debe adecuarse a la norma tributaria», no es menos cierto que, dependiendo de por qué servicio o

²⁵ TORNOS MAS, J.: «Potestad tarifaria y política de precios», *cit.* págs. 87 y 97, y jurisprudencia allí citada.

actividad se cobre la tarifa, deberá adecuarse a las exigencias que se derivan del principio constitucional de reserva de las prestaciones públicas coactivas del artículo 31.3. Desde esta perspectiva no parece válida la distinción entre tasa y tarifa cuando para una y otra se utilizan criterios distintos: la tarifa —se dice— responde «a la financiación del servicio» siendo, por tanto, un problema de cuantificación; la tasa y el precio público responden a que la «recauda la Administración titular del servicio o el organismo autónomo que lo presta», es decir, un criterio subjetivo. En la tarifa, como se piensa que es un problema de cuantificación que responde al principio del equilibrio financiero, parece que sólo puede exigirse por una empresa mercantil o por un concesionario —por sujetos privados en definitiva—; en la tasa, como quien cobra es un Ente público, parece que nos podemos desentender del principio de equivalencia. Es útil, en este sentido, no desconocer que tanto las tarifas como las tasas pueden estar sometidas «al control de la política de precios», según ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y que ese sometimiento no convierte la cuantía de una contraprestación en el objeto de una tarifa. ¿Es que acaso no se tiene en cuenta a la hora de establecer el tipo de gravamen del Impuesto sobre el Valor Añadido por el Estado la incidencia que vaya a tener dicho gravamen en el nivel del Índice de Precios al Consumo? Lo que ocurre es que en el caso del Estado el dato de la inflación opera dentro del establecimiento de la cuantía de la prestación, mientras que en el ámbito de las prestaciones basadas en el principio de equivalencia opera desde fuera del coste del servicio o del equilibrado beneficio del concesionario, como también opera desde fuera la decisión de que la financiación de un servicio se haga totalmente por el usuario o por éste y la Entidad local con cargo a sus Presupuestos (art. 45.3 LHL, art. 149 RSCL) e, incluso, que se haga de manera cuantitativamente diferenciada entre unos usuarios y otros (art. 24.3 LHL, art. 150.2 RSCL).

VI. ¿CAMINO DE VUELTA A LAS TASAS?

Una de las críticas que se ha hecho a los precios públicos en el ámbito local es la de que dado que la LBRL «prescribe ciertos servicios como obligatorios para los municipios, en función de su población, éstos no tienen más remedio que proveer a su prestación. Pero a tenor de la Ley, la inmensa mayoría de los mencionados darían lugar a la exigencia de precios públicos, con lo que su coste ha de repercutirse necesariamente sobre los usuarios. En consecuencia, el municipio ni es libre para decidir su implantación, ni siquiera para elegir la forma de financiación con

que atenderlo»²⁶. Sin desconocer la parte de acierto que esta observación tiene, aunque pueda ser complementada por el atenuante del artículo 45.3 LHL que permite establecer la cuantía de los precios por debajo de los límites del coste, lo que quisiera plantear ahora es si los supuestos que han sido expulsados del ordenamiento jurídico por la STC 185/95 van a tener que constituir el objeto de tasas de nuevo, lo cual, según sea la futura Sentencia sobre la LHL, puede ser de utilidad conocer.

En efecto, en relación tanto al aprovechamiento especial del dominio público (y de los servicios postales en el caso del Estado), como en la utilización de todos los servicios y actividades en los que no se dé conjuntamente el requisito de libertad y concurrencia, la duda surge ante la pregunta de si van a poder —o tener— que volver a la figura de la tasa o si, por el contrario, van a permanecer como prestaciones patrimoniales coactivas innominadas hasta el momento en que se les dé no tanto un nombre cuanto un determinado régimen jurídico (de cuantificación, de exigibilidad, de sanciones, etc.).

La dificultad de que dichos supuestos vuelvan a reintegrarse en la figura de las tasas deriva, en primer lugar, del concepto de tasa que la propia LTPP (art.6) elaboró para hacerlo congruente con el de precio público y que coincide con el de la LHL (art. 20). En la Ley 8/1989 se abordaban las tasas desde dos puntos de vista: por un lado, su artículo 13 estableció una lista de servicios y actividades cuya realización da lugar a una tasa y que a pesar del término utilizado («podrán establecerse tasas»), que parece otorgar una habilitación discrecional, a mi juicio suponía una determinación de supuestos de hecho que necesariamente dan lugar a este tipo de tributos, con independencia de las incongruencias que la doctrina enseguida detectó (por ejemplo, en cuanto a los servicios académicos); por otro lado, en su artículo 6 se establecían en términos generales los requisitos de la definición de tasa, consistente en la acumulación de dos condiciones: la no libertad y el monopolio. Pues bien, después de la STC 185/1995 resulta que tanto las condiciones de la tasa como del precio público son de carácter acumulativo pero de sentido opuesto, es decir, para la tasa la no libertad y el monopolio y para el precio público la libertad y el no monopolio. ¿Qué ocurrirá cuando únicamente se dé uno de los requisitos: no libertad o monopolio, libertad o monopolio? Porque mientras, según el TC, estos casos son supuestos de prestaciones coactivas, según la definición de tasa del artículo 6 LTPP no son supuesto de tasa.

²⁶ MARÍN QUERALT, J./ LOZANO SERRANO, C.: *Curso de Derecho financiero y tributario*. Edit. Tecnos. Madrid. 4ª edic., 1993, pág. 114.

En consecuencia, para que todos estos supuestos excluidos del precio público, tal como queda después de la STC 185/1995, puedan volver a constituir un supuesto de tasa, habrá necesariamente que rehacer el concepto de esta figura, haciendo desaparecer el requisito de acumulación de las dos características y dejándolo en requisitos alternativos. Pues desde el punto de vista de la definición de tasa del artículo 6 LTPP—invariada, dado que no fue objeto de impugnación constitucional—darán lugar a un precio público de los anteriores a la STC 185/1995; y desde el punto de vista de la definición de precio público posterior al pronunciamiento constitucional no pueden dar lugar a un precio público del nuevo artículo 24 LTPP.

Sí es posible, a mi entender, reconducir a tasa, sin que se planteen los problemas apuntados, tanto el antiguo precio público por el aprovechamiento especial del dominio público como el de los servicios postales. En estos dos supuestos la decisión legislativa de someterlos a precios públicos no supuso que en ellos se diesen las características exigidas por la propia LTPP para la configuración de los mismos; fue una decisión legislativa desconectada de los criterios que la propia ley establecía para la realización de actividades o prestación de servicios. Ante tal desconexión inicial, creo que nada impide que pueda darse una reconversión de estas prestaciones, en estos casos, en tasas con independencia de que se modifique o no la definición del artículo 6 LTPP.

En cualquier caso, el legislador estatal tendrá que «reordenar»—como dice el Decreto-Ley 2/1996— este tipo de prestaciones expulsadas del ordenamiento. Y probablemente tendrá que hacerlo reformulando el concepto de tasa del artículo 6 LTPP, del artículo 26 LGT, del artículo 7.1 LOFCA y también del artículo 20 de la LHL.

VII. CONCLUSIONES

Es difícil establecer conclusiones sobre la reordenación de los precios públicos locales cuando todavía no existe un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre los artículos 41 a 48 de la LHL que los regula.

Este hecho creo que ya nos indica que en estos momentos los precios públicos locales, al no haber sido declarados inconstitucionales, pueden y deben seguir exigiéndose con legitimidad jurídico-constitucional por todas las Entidades locales que los tengan establecidos en los términos que la LHL regula. Otra cosa es que, por prudencia política, aquellas

Entidades que hayan hecho uso de la autorización de delegación (art. 48.1 LHL) por el Pleno de la Corporación en la Comisión de Gobierno para su establecimiento o modificación —es decir, para la creación *ex novo* y para la determinación de los elementos cualitativos y cuantitativos de los precios públicos— recuperen la competencia sobre dichos precios aprobándolos por mayoría absoluta del Pleno a través de Ordenanza fiscal. En igual sentido parecería oportuno que se actuase en relación a las cuantías de los precios públicos fijadas por los Organismos autónomos y los Consorcios, cubran o no el coste del servicio, siendo aprobadas por la Corporación matriz (art. 48.2 LHL).

Si bien parece difícil que el TC se pronuncie de manera distinta sobre los supuestos de hecho de los precios públicos locales (art. 41 LHL) a como lo ha hecho sobre los estatales (art. 24 LTPP) en la STC 185/95, cabe esperar que, ante el constitucional principio de autonomía local, la *interpositio legislatoris* que exige la citada Sentencia respecto del establecimiento de los concretos tipos de precios públicos sea interpretada con la flexibilidad y relatividad propia de la relación vertical entre dos ordenamientos jurídicos y habida cuenta, sobre todo, del tipo de recurso ante el que nos encontramos.

Dependiendo de cuál sea el pronunciamiento constitucional, el Estado tendrá que proceder a la reordenación de los precios públicos locales mediante la oportuna modificación de la LHL que, con toda probabilidad, deberá afectar también a los supuestos de hecho de las tasas, cuando no a su grado de tipificación legal para no hacerlas de mejor condición que a los precios públicos coactivos.

