

# POTESTAD TARIFARIA Y POLITICA DE PRECIOS (\*)

Por  
JOAQUÍN TORNOS MAS  
Catedrático de  
Derecho Administrativo

**SUMARIO:** I. POTESTAD TRIBUTARIA Y POTESTAD TARIFARIA: a) *La confusión entre tarifa, tasa y precio público.* b) *Ensayo. Un criterio de distinción.* c) *Reflejo de la clasificación propuesta en la jurisprudencia.* d) *Reflejo de la clasificación propuesta en la legislación.* e) *La necesidad de diferenciar los conceptos. Tarifas e ingresos de derecho público.*—II. LA POTESTAD TARIFARIA DE LOS ENTES LOCALES Y LA POLÍTICA DE PRECIOS: a) *Potestad tarifaria y política de precios. Distinción.* b) *La competencia sobre política de precios.* c) *La competencia de las Comisiones Regionales de Precios.* d) *Resoluciones sometidas al control de la política de precios. Tarifas, tasas y precios públicos.* e) *Política de precios y responsabilidad administrativa.*

## I. POTESTAD TRIBUTARIA Y POTESTAD TARIFARIA

### a) *La confusión entre tarifa, tasa y precio público*

La determinación del alcance de la competencia local para determinar tarifas, tasas y precios públicos exige resolver una cuestión previa: la distinción entre potestad tributaria y potestad tarifaria, incluyendo las tasas, precios públicos y tarifas en una u otra potestad administrativa.

Esfuerzo de concreción conceptual que nos parece inaplazable, pues bajo la denominación «tarifa» se engloban realidades jurídicas diversas que, consecuentemente, poseen un régimen jurídico también diverso.

El problema a que nos referimos ha sido detectado por la doctrina y la jurisprudencia. Entre la doctrina, MARTÍN QUERALT, hace ya algún tiempo, puso de relieve la confusión existente entre las tasas por prestación de servicios y las tarifas de los servicios públicos, para afirmar que la diferenciación entre ambos institutos jurídicos necesitaba inexcusablemente una previa depuración del ordena-

---

(\*) Este trabajo tiene su origen en la conferencia pronunciada el 25 de febrero de 1994 en el Seminario de Dret Local, organizado conjuntamente por el Ayuntamiento de Barcelona, Diputación de Barcelona, Escuela de Administración Pública de Cataluña y Federación de Municipios de Cataluña.

miento vigente, pues sin tal depuración los esfuerzos doctrinales deberían superar obstáculos insalvables (1).

La jurisprudencia ha recogido también la complejidad del problema. Así, en la Sentencia de 12 de noviembre de 1979, Ar. 4572, se estableció lo siguiente:

«... dentro de la actividad económica propia de la competencia de las Corporaciones Locales se hace preciso distinguir y puntualizar *dos categorías bien diferenciadas*, a saber, de una parte la *actividad tributaria* o administración de todos los ingresos o medios que nutren con carácter general a la Hacienda Municipal y, de otro lado, *la correspondiente a la prestación de servicios y suministros de carácter Social* para atender las necesidades determinadas por las exigencias de la comunidad de vecinos, estando esta segunda clase de actividad municipal constituida fundamentalmente por el abastecimiento de agua, alumbrado público, mercados, transportes, y, en general, por todos los fines asignados a la competencia municipal y que la Ley de Régimen Local señala en los artículos 101.2, aps. *c)*, *d)* y *e)*, y en el 166.1, el cual consigna en primer lugar el de abastecimiento de aguas entre *los servicios* que pueden ser municipalizados con monopolio, cuyos servicios municipalizables aunque *en su esencia sean económicos*, o sea, tengan un contenido económico, *pero no pueden confundirse con la actividad tributaria de los Municipios*, por ser dos conceptos bien diferenciados uno *el precio* de los servicios y, el otro, el de *las Tarifas* fiscales, aquéllos, es decir, las Tarifas, se forman teniendo en cuenta determinadas exigencias financieras, como son los gastos de explotación del servicio, de conservación y de renovación de la instalación y los intereses y amortización del capital admitiéndose por tanto los beneficios».

Por su parte, la Sentencia de primero de marzo de 1980, Ar. 1059, insiste en la distinción entre Tasa y Tarifa a partir del diferente régimen jurídico que diseña para uno y otro supuesto el artículo 155 del RSCL:

---

(1) MARTÍN QUERALT, «Les taxes», en el vol. col. *Manual de Dret Tributari local*, dirigido por FERREIRO-SIMÓN ACOSTA, Barcelona, 1987, pág. 154. Sobre este tema puede también consultarse TORNOS MAS, *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, Bolonia, 1982, págs. 339 y ss., y la jurisprudencia y bibliografía allí citadas.

«Sin perjuicio de la limitada asimilación que contiene el artículo 155-1 del mencionado Reglamento, dichas figuras jurídicas no son confundibles entre sí, sino claramente diferenciables en atención a que sus respectivos regímenes de implantación, modificación e impugnación, conceptos integradores y finalidades atribuyen a cada una de ellas una naturaleza y normatividad específicas, correspondientes a las tarifas la calificación de precio de la que carecen las tasas fiscales.»

Más recientemente han insistido en la complejidad del tema otras Sentencias. Así, la Sentencia de 10 de marzo de 1988, Ar. 3739:

«Será de recordar ante todo que el de las tasas es un concepto muy discutido en la doctrina y sus dificultades se han manifestado muy concretamente a la hora de calificar la naturaleza de las prestaciones que los administrados han de realizar en razón de la utilización de los servicios públicos. Con específica referencia, en lo que ahora importa, a los supuestos de concesión el Reglamento de Servicios califica expresamente las tarifas como “tasas” —art. 129.1.b) y art. 155-1—.

Tanto si tal calificación resulta doctrinalmente correcta como si no —el debate en esta materia alcanza gran intensidad—, es cierto que la jurisprudencia —y hay que recordar que ésta da complemento al ordenamiento jurídico, art. 1.º6 del Título Preliminar del Código Civil—, manteniéndose en el terreno que le es propio, es decir, en el de la aplicación del derecho positivo, viene distinguiendo las “tasas” y los “precios de servicios públicos” —así, Sentencias de 9 de abril de 1968 (R. 3748), 12 de noviembre de 1970 (R. 4573), 1.º de marzo de 1980 (R. 1059)—, advirtiendo que “no son confundibles entre sí, sino claramente diferenciables en atención a que sus respectivos regímenes de implantación, modificación e impugnación conceptos integradores y finalidades, atribuyen a cada uno de ellos una naturaleza y una normativa específicas, correspondiendo a las tarifas la calificación de precio de la que carecen las tasas fiscales”.

Lo que en definitiva importa destacar es que las tarifas de determinados servicios públicos —entre ellos el abastecimiento de aguas— están sometidas en nuestro

derecho positivo a una regulación distinta de la que afecta a los tributos locales. En este terreno, que se viene destacando, de puro derecho positivo cobra sentido la expresión de “precios de servicios públicos”.»

También han aludido indirectamente a la necesaria distinción las Sentencias de 20 de noviembre de 1991 (Ar. 8835) y la de 15 de diciembre de 1992 (Ar. 2515).

Detectado el problema, lo cierto es que no existe una respuesta clara, y los conceptos de tarifa y tasa (ahora, además, precio público) se utilizan de modo indistinto para referirse a realidades diversas (2). El concepto de tarifa se utiliza para referirse a la contraprestación del concesionario, a la cuantificación de una tasa o precio público o para indicar que existe un escalado en la fijación de un impuesto (las tarifas del IAE).

#### b) *Ensayo. Un criterio de distinción*

Frente a esta situación de confusión proponemos el siguiente criterio de distinción. El concepto de tarifa debería reservarse al ejercicio de la potestad tarifaria, que se asume en el momento de convertir una actividad de contenido económico en servicio público. Tal potestad permite fijar el precio de remuneración del concesionario o de la entidad de régimen privado que prestará el servicio.

La tarifa será fruto de una potestad unilateral (3), pero no de la potestad tributaria, por ello diferenciable de la tasa y el precio público. Mientras tasa y precio público constituyen ingresos públicos que, como tales, conforman la Hacienda pública, la tarifa es el precio fijado por la Administración para remunerar a quien en régimen de derecho privado presta un servicio, sin que la tarifa se convierta en ingreso público.

En el caso del concesionario la tarifa adquiere un claro «matiz contractual», pues aun siendo fijada unilateralmente por la Administración titular del servicio, su cuantía se vincula al objeto del servicio

---

(2) Entre la doctrina iusadministrativa el problema de la distinción entre tasa y tarifa no se ha planteado, por lo general, de modo frontal. Sobre el tema sigue siendo de cita obligatoria el trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos*, núm. 12 de esta REVISTA, 1952. El autor citado califica las tarifas de servicios de transportes urbanos de tributo, exacción pública y, concretamente, tasa, para justificar a continuación «el manejo político de las tasas» frente a la teoría de la tarifa suficiente.

(3) Al respecto puede verse, por todos, ARIÑO, *Las tarifas de los servicios públicos*, Madrid, 1976.

y puede verse afectada en su determinación por la ruptura del equilibrio financiero del contrato.

Frente a la tarifa se situarían los ingresos públicos, aquellos que configuran la Hacienda pública. Más allá del debate sobre la naturaleza de los precios públicos y su carácter o no tributario (4), en todo caso, tasas, precios públicos y precios privados formarían parte de los ingresos de la Administración y, como tales, conceptos no identificables con la tarifa, pues reservaríamos este concepto al ingreso no público (aunque su fijación corresponda a una Administración, ésta no ingresa la tarifa) (5).

En definitiva, la tipología que proponemos es la siguiente:

- Ingresos públicos

De derecho público	Tasa Precio público
De derecho privado	Precio privado

- Ingresos privados      Tarifa (Remuneración del concesionario o de empresa privada)

c) *Reflejo de la clasificación propuesta en la jurisprudencia*

La tesis que sostenemos en este trabajo tiene reflejo en algunas Sentencias del Tribunal Supremo.

En la Sentencia de 10 de mayo de 1988, Ar. 3739, se plantea el problema de la naturaleza de un complemento tarifario en el suministro del agua. ¿Tasa o Tarifa? El criterio para resolver el problema será el del sujeto que percibe tal complemento. Al recibir el complemento el concesionario se califica de tarifa y no de tasa (6):

(4) Debate en el que no queremos entrar y sobre el que existe una amplia bibliografía. Vid., entre otros, AA.VV., «Tasas y precios públicos», en el vol. col. dirigido por el profesor FERREIRO, *Tratado de derecho financiero y tributario local*, Madrid, 1993, y MARTÍNEZ GIMÉNEZ, *Los precios públicos*, Madrid, 1993.

(5) La clasificación de los ingresos públicos ha sido tradicionalmente un tema debatido entre los hacendistas, y tal clasificación puede variar según sean los criterios que se tomen en cuenta. Al respecto puede verse GARCÍA VILLAREJO-SALINAS SÁNCHEZ, *Manual de Hacienda Pública*, Madrid, 2.ª ed., 1993, págs. 386 y ss.

Desde el punto de vista jurídico, son ingresos públicos los derechos económicos de la Hacienda pública recogidos en el artículo 22 de la Ley General Presupuestaria (más los precios públicos), recursos que en principio se destinan a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones y que deben diferenciarse claramente de las tarifas que cobra el concesionario como remuneración por la gestión indirecta del servicio.

(6) En la Sentencia transcrita parcialmente, el objeto de la litis era la impugnación

«Pero el problema ha de ser contemplado también desde un punto de vista económico: la funcionalidad de las tarifas, como ya se ha visto, es precisamente la de hacer posible la prestación del servicio en el terreno económico. Y en este sentido es claro que la parte del rendimiento del complemento litigioso que estaba destinada al pago de las instalaciones ya existentes en *Abrera era una suma destinada a ser percibida por el concesionario del servicio*. Así lo reconocen los actores en su escrito de demanda: subrayan en todo momento —y éste es el punto de partida de su argumentación— que el complemento de la tarifa tenía como destinatario un ente público, pero admiten —fundamento de derecho segundo— que en definitiva el importe de sus rendimientos iba a revertir a la propia Sociedad General de Aguas.

Esto significa que la percepción por parte de dicha Sociedad de los frutos del complemento está operando como una amortización de los gastos ya hechos para erigir unas instalaciones que, como se ha visto, eran necesarias para la prestación del servicio y cuya afectación a éste está asegurada. En consecuencia, el rendimiento del complemento de la tarifa resulta subsumible dentro del concepto de amortización previsto en los artículos 126.2.b) y 129.3 del Reglamento de Servicios como parte de la retribución del concesionario que se refleja en las tarifas. Y ésta es la diferencia del supuesto litigioso con el que se contemplaba en la Sentencia de esta Sala de 24 de diciembre de 1985 (R. 6547), en el que las obras habían sido sufragadas no por el concesionario sino por el Ayuntamiento.

Queda con ello claro que el régimen jurídico del complemento impugnado, en la medida en que acaba de examinarse, era precisamente el trazado por la nor-

---

de un Acuerdo de la Comisión de Precios de la Generalidad de Cataluña por el que se autorizaba a la empresa concesionaria del suministro de agua en baja, a cobrar un «complemento de tarifa» de garantía de suministro por un período máximo de dieciocho años de acuerdo con el plan financiero de las inversiones a realizar por la Corporación Metropolitana de Barcelona, complemento que se consignaría en el mismo recibo, separadamente del importe del suministro. Por tanto, se trataba de dilucidar si este «complemento de tarifa» era o no un ingreso de la Corporación Metropolitana, actuando la entidad concesionaria como mero recaudador. En este caso, estaríamos ante un ingreso de derecho público y no podría hablarse, en sentido estricto, de tarifa. Si, por el contrario, el «complemento de tarifa» era una retribución del concesionario, estaríamos ante una verdadera tarifa.

mativa propia de los “precios de servicios públicos” y no el de los tributos locales, siendo en consecuencia procedente el pronunciamiento desestimatorio de la demanda previsto en el artículo 83.1 de la Ley jurisdiccional con estimación, por tanto, de la apelación de los en su día demandados en cuanto que el complemento litigioso tiene por objeto amortizar las inversiones hechas de Abrera.»

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1992, Ar. 2515, se planteó el mismo problema. ¿Qué naturaleza posee el precio recibido por la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación en concepto de la tarifa del agua? La solución al conflicto se encuentra ahora en la existencia o no de un servicio público:

«En tales condiciones ha de recordarse que las tarifas de los servicios públicos no son un medio indiscriminado de obtención de ingresos sino justamente lo contrario, el mecanismo *de proporcionar al prestador del servicio adecuada retribución*, lo que implica una inevitable correlación entre servicio y tarifa.»

En definitiva, la tarifa es la remuneración establecida a favor de quien presta un servicio público como concesionario o en régimen de derecho privado, y la tasa o precio público es el ingreso de derecho público de la Administración para el cumplimiento genérico de sus funciones.

#### d) *Reflejo de la clasificación propuesta en la legislación*

La tesis que tratamos de demostrar y que tiene un pálido reflejo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo debe ser contrastada con la legislación positiva.

El examen de diversas normas nos permitirá comprobar cómo el legislador ha tenido en cuenta el criterio de distinción que tratamos de imponer, si bien nunca ha explicitado su razonamiento.

##### d.1) *Ley de tasas y exacciones parafiscales.*

El artículo primero definió la tasa como la prestación pecuniaria legalmente exigible por la Administración del Estado, organismos autónomos, entidades de derecho público, funcionarios públicos o

asimilados como contraprestación de un servicio, de la utilización del dominio público o del desarrollo de una actividad que afecta de manera particular al obligado. El artículo segundo excluía del ámbito de la ley las percepciones que los establecimientos públicos obtuvieron por la actividad que desarrollaran en forma de empresa privada y los servicios prestados en régimen de concesión administrativa.

d.2) *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.*

El Reglamento de 1955 se refiere a las tarifas en el capítulo V y en el capítulo VI del título III. En el primero, al tratar el tema de la concesión, regula la tarifa en el sentido que nosotros defendemos. Se trata de la remuneración del concesionario (art. 115.6), precio que fija la Administración pero que puede rebajarse en el proceso de licitación (art. 122.4), retribución que es un derecho del concesionario (art. 128.3-1) y cuya exacción sólo podrá ser realizada mediante la vía de apremio si la Corporación local lo autoriza (art. 130.1).

Pero ya dentro de este capítulo aparece la confusión. En el artículo 129 se establece que la remuneración del concesionario estará compuesta por las contribuciones especiales que se devengaren por el establecimiento del servicio y las tasas a cargo de los usuarios, con arreglo a la tarifa aprobada en la forma dispuesta por el artículo 179 de la Ley. El concesionario ingresaría una tasa cuya cuantificación sería la tarifa, tarifa fijada por el Ministerio correspondiente.

La misma confusión general se produce en el capítulo VI, que lleva por título genérico «De las tarifas». Confusión, pues, a nuestro entender, el Reglamento regula en dicho capítulo de modo genérico toda contraprestación por la prestación de un servicio, ya sea tasa (ingreso público) o tarifa (remuneración del concesionario o entidad de derecho privado).

La confusión trata de aclararse en el artículo 155, pues sus diversos apartados diferencian los conceptos de tasa y tarifa. Así, según el apartado primero:

«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.»

Por su parte, el apartado segundo dispone que si el servicio se presta con arreglo a forma de derecho privado, la tarifa tendrá el carácter *de precio o merced*, sometido a las prescripciones civiles o mercantiles.

En consecuencia, se apunta ya la necesaria distinción, dentro del concepto genérico de tarifa, entre la tasa y el precio. Distinción que se lleva a cabo en atención al modo de gestión, incluyendo (en contra de nuestra tesis) a la remuneración del concesionario en el concepto de tasa. Inclusión que no encaja con el tratamiento que de tal remuneración hace el capítulo V del mismo Reglamento, pues tal remuneración no responde ni en su fijación ni en su exacción a los principios tributarios (7).

#### d.3) *Texto Refundido de Régimen Local.*

Al tema tarifario se refiere el artículo 107. En su primer apartado se regula la intervención de la Administración competente en materia de política de precios en la fijación de las tarifas, mientras que el apartado segundo fija los criterios dominados por la lógica de la autofinanciación del servicio y no por la lógica tributaria, pues se admiten tarifas que no cubran el coste del servicio si se compensa al concesionario. Parece, pues, que se concibe la tarifa como remuneración de quien presta indirectamente un servicio público.

#### d.4) *Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.*

La Ley catalana se refiere de modo genérico a la tarifa en el artículo 234, disponiendo únicamente que para establecer y garantizar la continuidad de los servicios públicos deberán determinarse necesariamente las tarifas a percibir de los usuarios.

Más interés tienen los artículos 250 y 251. El artículo 250.b) se refiere a la gestión indirecta y vincula a este modo de gestión la fijación de tarifas. Por su parte, el artículo 251 distingue ya, dentro de un concepto amplio de tarifa, entre tasa y precio. Serán tasas las remuneraciones recibidas por la Administración u organismo autóno-

---

(7) El apartado tercero del mismo artículo 155 del RSCL renuncia, sin embargo, al criterio de la forma de prestación y vincula la idea de tasa a los servicios monopolizados o a los que fueran de recepción obligatoria. De este modo se apunta la línea interpretativa que nosotros defendemos. Es tasa el precio de un servicio monopolizado en el sentido de servicio prestado directamente por la Administración, y se avanza ya el criterio de distinción entre tasa y precio público. La tasa exige que el servicio sea de recepción obligatoria.

mo de carácter administrativo en la prestación de un servicio público, así como la remuneración exigida por cualquier tipo de ente cuando el servicio se preste en régimen de monopolio o sea de recepción obligatoria. Será precio la remuneración que exige un organismo autónomo de carácter industrial, comercial o financiero o una sociedad mercantil o cooperativa. Nada se dice en este artículo de la remuneración del concesionario, que, según el artículo 250.b), recibiría la denominación de tarifa (8).

#### d.5) *La Ley de Haciendas Locales.*

La legislación de Haciendas locales (Ley 39/1988) define el concepto de tasa en su artículo 20. A los efectos que aquí interesan, la tasa se devengaría con ocasión de la prestación de un servicio público de solicitud y recepción obligatoria y *no susceptible de ser prestado o realizado por la iniciativa privada*. En ningún caso, pues, la tarifa del concesionario podría confundirse con la tasa.

Al definir el precio público como contraprestación por un servicio que si es susceptible de ser prestado por el sector privado podría darse una coincidencia entre precio público y tarifa del concesionario (art. 41). No obstante, tal confusión puede desaparecer si atendemos a lo que dispone el artículo 41.B). Es precio público la contraprestación pecuniaria que se satisfaga por «la prestación de servicios o realización de actividades administrativas de la competencia de la entidad local *perceptora de dichas contraprestaciones...*». *El precio público es un ingreso de derecho público que ingresa la entidad local. El precio que reciba una entidad privada por la prestación del servicio será una tarifa.*

---

(8) En el Proyecto de Reglamento de obras, actividades y servicios locales de la Generalidad de Cataluña, el artículo 250 se refiere a las tarifas. Por su parte, el artículo 202 se refiere a los ingresos de los organismos autónomos gestores de un servicio público, ingresos que son tratados como de derecho público. Una vez se han tratado los diversos modos de gestión de los servicios públicos, surge un capítulo dedicado genéricamente a las tarifas de los servicios locales, artículos 295 y ss. El artículo 295 establece que las tarifas de los servicios públicos locales adoptarán la modalidad de tasa o precio público según la normativa reguladora de las Haciendas locales y el artículo 251 de la Ley 8/1987. Nada se dice de la tarifa del concesionario o de la entidad privada que gestione el servicio, y que no será tasa ni precio público. Poco después, en el artículo 297, se regula el procedimiento de aprobación, y se señala que «cuando el servicio sea prestado por concesión o por sociedad de economía mixta, el concesionario o la sociedad intervendrán en el expediente de modificación de las tarifas». Parece, pues, reconocerse la diferencia de estas tarifas.

d.6) *Ley de Tasas y Precios Públicos.*

Por último, en este repaso de legislación de carácter general, examinaremos la Ley 8/1989.

El artículo 2, al fijar el ámbito de aplicación del texto legal, excluye la contraprestación por las actividades que realicen y los servicios que presten las Entidades u Organismos públicos que actúen según normas de derecho privado. En la misma línea, pero ahora positivamente, se define el precio público como la contraprestación por la prestación de servicios en régimen de derecho público.

e) *La necesidad de diferenciar los conceptos.  
Tarifas e ingresos de derecho público*

La confusión conceptual con la que abrimos este apartado parece confirmada en la jurisprudencia y la legislación. Los ingresos que se exigen por la prestación de un servicio se califican genéricamente como tarifa, pero al mismo tiempo la tarifa es la cuantificación de un tributo, y la tarifa engloba a las tasas y precios.

Lo expuesto nos lleva a plantear un criterio de distinción que se traduzca luego en un régimen jurídico claramente diferenciado de la tarifa y los ingresos de derecho público (tasas y precios públicos).

El concepto de tarifa debería reservarse a la remuneración exigida por la prestación de un servicio a través de concesionario o de entidad que actúa en régimen de derecho privado. La tarifa no es un ingreso de derecho público y no es manifestación de la potestad tributaria. La tarifa es ejercicio de la potestad tarifaria que nace con la conversión de una actividad de contenido económico en servicio público. En este sentido su fijación es fruto de una resolución sometida al Derecho administrativo, pero esta resolución no debe adecuarse a la normativa tributaria.

La determinación de la tarifa responde a la financiación del servicio y, en el caso del concesionario, se vincula a la formalización del contrato concesional. No es fruto de un acuerdo, pero queda anudada a la vida del contrato en virtud del principio del equilibrio financiero.

La tasa y el precio público son ingresos de derecho público, que recauda la Administración titular del servicio o el organismo autónomo que lo presta (9). El dato determinante es que son ingresos que

---

(9) Sobre los ingresos de los Organismos Autónomos puede consultarse el excelente trabajo de JIMÉNEZ CISNEROS, *Los Organismos Autónomos en el Derecho español: tipología y*

perciben entes públicos de acuerdo con la normativa específica de tales ingresos (sin entrar en la discusión de si los precios públicos son o no tributos, lo cierto es que el régimen jurídico de ambas figuras es muy similar; de ahí, precisamente, el debate entre tributaristas).

De aceptarse esta propuesta debería reducirse la referencia al concepto de tarifa a los casos en que el servicio se prestara por concesión o por entidad privada. La tasa y el precio público serían los ingresos de derecho público en caso de gestión de un servicio por una entidad de derecho público (10).

La distinción no es, evidentemente, irrelevante. La potestad para fijar tarifas o ingresos de derecho público es diferente. Y también difiere, como consecuencia de estar ante potestades diversas, el régimen de aprobación, determinación de la cuantía, régimen de exacción e impugnación (11).

---

*régimen jurídico*, Madrid, 1987, págs. 230 y ss. Para este autor, los ingresos de los Organismos Autónomos serían ingresos de derecho público, mientras que estaríamos ante ingresos de derecho privado cuando la Administración actuara en sus relaciones con los particulares sometida a reglas de derecho privado.

(10) En ocasiones puede darse una identidad entre tasa/precio público y tarifa, desde la perspectiva del usuario. Así, cuando la Administración titular del servicio encomienda a un concesionario que, junto con el cobro de la tarifa, recaude la tasa o precio público y lo ingrese a la Administración. El concesionario recaudaría la tarifa de acuerdo con sus mecanismos y llevaría a cabo una gestión de cobro a favor de la Administración en relación a la tasa o precio público. El recibo del agua sería un buen ejemplo de esta práctica y los problemas que puede suscitar. Vid. al respecto nota 6.

(11) No es necesario en este momento extenderse en destacar el diferente régimen jurídico de tarifa, tasa y precio público. La diferencia parte del hecho de encontrarnos ante dos potestades diversas, la tarifaria, que se vincula al concepto de servicio público, y la tributaria. Mientras en la tarifa domina la finalidad de fijar una remuneración suficiente a quien preste el servicio, en el caso de la tasa y el precio público prevalece la idea de ingreso de derecho público (ingreso de régimen, a su vez, diverso).

En todo caso, es evidente que la tarifa se acuerda por el ente titular del servicio al aprobar el contrato de concesión, se determina en atención de la remuneración suficiente del concesionario y atendiendo o no a la existencia de una subvención compensatoria, es un precio que no puede exigirse por vía de apremio salvo acuerdo expreso, y la discusión sobre su cuantía deberá llevarse ante los tribunales de lo contencioso-administrativo o ante la jurisdicción ordinaria si se trata de un cobro excesivo, sin perjuicio en este caso de la denuncia ante la Administración titular del servicio para que ésta adopte las medidas oportunas frente al concesionario. En el caso de tasa o precios públicos deberá estarse al régimen de estos ingresos. Deberán aprobarse las ordenanzas fiscales, la cuantía de la tasa y precio público, deberán respetarse los criterios de la Ley 8/1989 (arts. 10 y 25) o leyes autonómicas en la materia, podrán exigirse por vía de apremio y su impugnación se planteará como impugnación de una disposición. Si bien en el caso de los precios públicos se impone un régimen jurídico algo más parecido a la tarifa, se mantienen unas notas aún claramente diferenciadas. Su régimen es el de la ley de tasas y precios públicos y su naturaleza muy similar (para algunos, idéntica) a la de los tributos.

## II. LA POTESTAD TARIFARIA DE LOS ENTES LOCALES Y LA POLÍTICA DE PRECIOS

La potestad tarifaria de los entes locales debería quedar vinculada a su capacidad para ser titulares de servicios públicos que pueden gestionarse indirectamente por un concesionario o a través de una entidad de derecho privado. Al asumirse un servicio se adquiere la potestad tarifaria, que se ejercerá según sea el modo de gestión del mismo.

En este supuesto, la potestad tarifaria estaría tan sólo condicionada por el respeto de las reglas generales que regulan estos modos de gestión, pero no por los requisitos más estrictos que dominan la ordenación de los ingresos de derecho público, requisitos tanto formales como sustantivos.

Hecha esta precisión, no debe desconocerse que la política tarifaria local puede estar condicionada en su ejercicio por la potestad de establecer un régimen de precios autorizados, potestad que puede corresponder al Estado o a las Comunidades Autónomas (art. 107 TRRL o art. 251 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña) (12).

Veamos algunos de los problemas que derivan de estas dos potestades.

### a) *Potestad tarifaria y política de precios. Distinción*

La distinción entre política de precios y potestad tarifaria se encuentra claramente recogida en la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

El Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 97/1983 y 53/1984, ha deslindado perfectamente el ejercicio de estas dos potestades. Así, en la primera de las Sentencias citadas, FJ 3-c), se afirma:

«*El servicio público discrecional de transporte de mercancías por carretera contratado por camión completo se encuentra sujeto a tarifa y el órgano competente para establecerla es el Ministerio competente en cada momento en materia de transportes; en segundo término, el ejercicio de esta competencia ha de hacerse con*

---

(12) Sobre la política de ordenación de precios y tarifas, vid. J. TORNOS MAS, *Intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, Zaragoza, 1982.

*sujeción a la política general de precios y al régimen aplicable a los mismos, lo que se traduce en que cuando la tarifa afecta a servicios incluidos en el régimen de precios autorizados es preceptivo el informe de la Junta Superior de Precios y el acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.»*

De modo mucho más preciso, el Tribunal Constitucional vuelve a pronunciarse sobre este mismo tema en su Sentencia 53/1984, FJ 2, en los términos siguientes:

*«Por de pronto, se han cruzado los temas sobre política de precios y los de régimen tarifario respecto de una materia que, como la de transporte en la compleja variedad calificada por el legislador de servicio público, está sometida a una intervención administrativa, que es en la que se encuadra la potestad tarifaria. Cuando desde otros objetivos o finalidades públicas, como es la que se define dentro de la acción pública en materia económica, se diseña otra intervención administrativa sobre los precios de los transportes, lo que ocurre no es la desaparición de la potestad tarifaria, sino una yuxtaposición de intervenciones de las que cada una de ellas, la de política de precios y la de establecimiento de tarifas, procederá de las respectivas áreas competenciales, que cuando se encomienda a poderes distintos (nos referimos al atribuido a la Administración del Estado y a la Administración autonómica), cada uno ejercerá sus competencias. El que la potestad tarifaria tenga que respetar en el ámbito de las calificaciones de precios y en el de las líneas que demandan la intervención económica, las decisiones que correspondan al competente en la materia, podrá condicionar el contenido de las tarifas, pero no priva al que tiene el poder tarifario de su competencia, y, desde luego, no atrae el título en materia de precios (en el caso de este conflicto se han invocado los arts. 149.1.13 de la CE y 34.1.5 del Estatuto) la competencia en materia de transporte.»*

La larga cita es enormemente expresiva. Potestad tarifaria y política de precios pueden coincidir, yuxtaponerse, pero responden a fines diversos y pueden estar atribuidas a Administraciones diversas.

También el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de destacar las

diferencias del título de intervención administrativa. Así, en su Sentencia de 25 de noviembre de 1978, el Tribunal señaló:

«... la resolución impugnada y el referido acuerdo municipal corresponden a esferas jurídicas distintas, pues la primera ha sido dictada en función de la *coyuntural política de precios*, con independencia de que las tarifas afecten a un servicio público, en tanto que el segundo concierne al *ejercicio de la potestad tarifaria* que compete a la entidad concedente en relación con los servicios públicos gestionados en régimen de concesión administrativa».

Doctrina jurisprudencial que se reproduce en otras Sentencias como las de 24 de abril de 1984, 3 de febrero de 1986 (Ar. 895) y 7 de mayo de 1987 (Ar. 5248).

En resumen, pues, potestad tarifaria y potestad de ordenación de precios tienen fundamentos jurídicos y finalidades diversas. Mientras la potestad tarifaria se atribuye al titular del servicio, la política de precios puede condicionar el ejercicio de aquella, limitando los incrementos de tarifas en razón del interés público por contener la inflación. Pero no son potestades que puedan confundirse, ni puede utilizarse una con los fines de otra sin incurrir en el vicio de desviación de poder.

#### b) *La competencia sobre la política de precios*

La intervención administrativa en el control de la elevación de las tarifas, por motivos de política de precios, tiene un origen anterior a la Constitución de 1978. Con posterioridad a la misma se procedió a redistribuir el ejercicio de esta competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Mientras el Estado se reserva la determinación del listado de precios y servicios intervenidos y la fijación de los precios de productos y servicios de ámbito estatal, se asumió por las Comunidades Autónomas la fijación de los precios y servicios de ámbito regional (antes provincial) (13).

(13) Sobre esta temática, vid. TORNOS MAS, *op. cit.*, págs. 176 y ss.

También las SSTC 97/1983 y 53/1984, antes citadas, y la STS de 29 de enero de 1985, Ar. 894. En esta última se lee: «Esta normativa —la de control de precios— cuenta con una cobertura incluso constitucional, puesto que nuestra ley fundamental reserva al Estado la competencia para establecer Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, artículo 149.1.13; formando parte de la política económica del Estado el tema de los precios, que tanto pueden ser de bienes como de servicios, y, entre ellos,

No es éste el tema al que, sin embargo, interesa referirse ahora. Donde existe una confusión que conviene aclarar es en la regulación del proceso de aprobación de las tarifas intervenidas y la presencia, en este proceso, del Gobernador Civil.

La confusión trae causa de la competencia reconocida al Gobernador Civil en la aprobación de tarifas locales en la Ley de 23 de julio de 1966. Dicha competencia se articulará en una serie de disposiciones posteriores: Decreto 3477/1974, de 20 de diciembre; Decreto 2226/1977, de 27 de agosto, y Orden de 30 de septiembre de 1977.

La intervención posterior de la Comisión Provincial de Precios se añadirá, con el fin exclusivo de la política de precios, a esta intervención del Gobernador Civil, y ambas intervenciones se transferirán a las Comunidades Autónomas cuando éstas asuman las competencias en materia de política de precios (14).

La cuestión, sin embargo, sigue siendo confusa. La Ley de 23 de julio de 1966 mantiene su vigencia en cuanto a los artículos 18, 19, 20 y 23 (pues el Decreto legislativo 3250/1976, de 30 de diciembre, derogó la Ley de 1966 salvo estos preceptos), lo que lleva a seguir reconociendo la presencia del Gobernador Civil en los procesos de incrementos de tarifas (así se reconoce, entre otras, en la STS de 23 de septiembre de 1987, Ar. 8286).

La situación debe entenderse modificada de forma ya definitiva tras la aprobación del TRRL 781/1986, de 18 de abril. Si ya con anterioridad podría haberse cuestionado la subsistencia de una intervención tutelar genérica del Gobernador Civil en la aprobación de las tarifas de los entes locales (baste con citar al respecto la doctrina del Tribunal Constitucional en sus Sentencias 27/1987, 213 y 259/1988), el texto refundido antes citado deroga expresamente en su disposición derogatoria primera, sexta, los artículos 18, 19, 20 y 23 de la Ley 48/1966, de 23 de julio. Desaparece la cobertura normativa de la intervención del Gobernador Civil establecida en la Ley derogada y en los Decretos que la desarrollaron.

En la actualidad, una vez fijada la tarifa del servicio por el ente local, si se trata de un servicio con precio autorizado, y sólo en este caso, deberá elevarse la propuesta a la Comisión Regional de Precios para que ésta autorice o no el incremento propuesto. La citada Comisión asumió en su día una doble competencia, la genérica del Go-

---

los públicos como los privados, sin perjuicio del distinto régimen jurídico en su formación, y de la catalogación que la legislación especial y sectorial ha establecido, al distinguir un sistema de "precios autorizados" y otro de "vigilancia especial"; sin que el término de tarifas prejuzgue el problema puesto que las mismas, en definitiva, nunca dejan de ser un precio.»

(14) La descripción de este complejo proceso, en TORNOS MAS, *op. cit.*, págs. 348 y ss.

bernador Civil sobre todo incremento de tarifas (Ley de 23 de julio de 1966) y la específica de las Comisiones Provinciales de Precios en materia de política de precios. Suprimida la competencia del Gobernador Civil, les resta la competencia para autorizar los incrementos de tarifas de servicios en régimen de precios autorizados (15)..

c) *Las competencias de las Comisiones Regionales de Precios*

Una vez hemos determinado que la intervención sobre la aprobación de tarifas locales sólo corresponde a los entes con competencia en materia de política de precios, debe añadirse que estos entes sólo pueden ejercer esta potestad. Consideración que puede parecer obvia, pero que no lo es.

Las Comisiones Regionales de Precios, al ejercer su intervención sobre la propuesta de incremento de tarifas, tienden a sustituir al ente titular del servicio en el ejercicio de su potestad tarifaria. Y una cosa es determinar la tarifa desde la perspectiva de quien ordena la gestión de un servicio, y otra diversa controlar el incremento de la misma desde el ejercicio de la potestad de control de precios, potestad que tiene como fin último evitar el incremento de la inflación.

Estas consideraciones implican una doble consecuencia. Por un lado, la Comisión Regional de Precios podrá negar o reducir el incremento propuesto por la entidad local, pero en ningún caso autorizar un incremento mayor. En tal caso, se produciría el abandono total de la potestad propia, el control de la inflación, para asumir el papel de titular de la potestad tarifaria.

En este sentido, la STS de 11 de junio de 1993, Ar. 8844, recordó que en aplicación de la propia normativa en materia de política de

---

(15) Con anterioridad al TRRL 781/1986 y la derogación de la Ley de 23 de julio de 1966, el tema planteado podría ser discutible. Era posible mantener la existencia de una intervención tutelar genérica en los procesos de aprobación de tarifas locales que correspondería al Gobernador Civil o a la Comunidad Autónoma, si ésta había asumido las competencias de este último. En este sentido parece pronunciarse la STS de 29 de septiembre de 1986, Ar. 6097, cuando afirma:

«El interés del Estado por su intervención en la constitución y participación en Mercabilbao, y el hecho de que, aun siendo titular del servicio el Ayuntamiento de Bilbao, por la localización y ámbito geográfico en que presta sus servicios este Mercado Central de Abastecimientos abarca otros términos municipales distintos al de Bilbao, conducen a la conclusión de que en la regulación de este servicio se atiende un interés público intermunicipal por lo que no se infringe la norma Constitucional, artículos 137 y 140, la exigencia de la aprobación de un expediente de elevación de tarifas por un órgano de la Administración del Estado, en la fecha en que se produjeron los meritados Acuerdos, y actualmente por el órgano competente de la Administración autonómica.»

precios (Decreto 127/1986, de 17 de abril, de la Generalidad de Cataluña) la Comisión Regional «no podrá superar el máximo consignado como tarifa resultante» (anteriormente, en esta misma línea, las Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1989, Ar. 4746, y 4 de mayo de 1990, Ar. 4238).

Mayores problemas plantea la segunda conclusión. Solicitado un incremento de tarifa por el titular del servicio, que acompaña la Memoria justificativa del incremento que solicita, ¿qué razones pueden legitimar la reducción del incremento que impone la Comisión Regional de Precios?

A mi juicio, debería exigirse una motivación suficiente de la resolución de la Comisión, que justificara que la reducción acordada sobre el incremento propuesto por el ente local se basa en criterios de política de precios, y no en el ejercicio de una política tarifaria cuya titularidad corresponde en exclusiva al ente local. La falta de motivación suficiente podría viciar al acto y podría llevar a sostener que se ha incurrido en desviación de poder al ejercer la potestad de política de precios, en la medida que tal potestad se utilizara para ejercer de hecho una intervención tutelar definiendo desde una instancia superior la política tarifaria del ente local. Estaríamos ante un supuesto de desviación de la actuación administrativa hacia fines públicos, pero diversos de los que establece el ordenamiento al atribuir las respectivas potestades (SSTS 22 enero 1986, Ar. 65, y 13 julio 1987, Ar. 6893).

En esta línea de exigir una motivación suficiente de la resolución dictada en ejercicio de la potestad sobre política de precios se sitúan algunas Sentencias del Tribunal Supremo, que insisten igualmente en la importancia del elemento teleológico de este acto. Se trata de controlar el incremento tarifario desde la perspectiva de la ordenación general de la economía y la política de precios, no de sustituirse en el ejercicio de la potestad tarifaria, competencia del ente titular del servicio. Así, en la STS de 14 de octubre de 1992, Ar. 8466, se señala lo siguiente:

«La normativa reguladora de esta materia viene representada por el Decreto-Ley 12/1973, de 30 de noviembre, y por el Real Decreto 2695/1977, de 28 octubre, que si bien facultan a la Administración para vigilar los mecanismos de formación de precios de los distintos bienes y servicios, especialmente los de carácter monopolístico, atendiendo no sólo a la finalidad de evitar la entrada de componentes que perturben el objetivo de reducir la tasa de inflación, sino también al

propósito de proteger los intereses sociales de los usuarios de bienes y servicios de primera necesidad, consecuentes todos ellos con las previsiones del artículo 51 de la Constitución desarrolladas en la Ley 1/1990, de 8 de enero, sobre Disciplina del Mercado y Defensa de los Consumidores y Usuarios, suponen una argumentación puntual que requiere ser explicitada a través de la insoslayable exigencia de motivar los acuerdos conforme a lo dispuesto en el artículo 43.a) y c) de la Ley de Procedimiento Administrativo, omisión que la sentencia apelada tuvo en cuenta para estimar el recurso, pues el Acuerdo de la Comisión de Precios no se preocupó de consignar en qué medida la equiparación tarifaria de los sábados con los días no festivos en la semana incidía de modo relevante en la desprotección de los intereses sociales en juego, así como en la tasa de inflación.»

En sentido parecido, la STS de 4 de mayo de 1990, Ar. 4238, insiste en la necesidad de motivación suficiente y de ejercicio de la competencia en los términos propios de la potestad atribuida a quien controla el incremento de las tarifas pero carece de competencia para imponer un modelo tarifario diverso del propuesto:

*«Aparece así de esta insuficiencia en la motivación del informe, que no desvirtúa las conclusiones del estudio económico acompañado con la propuesta, la primera infracción del ordenamiento jurídico, pues el sentido general de la normativa sobre política de precios y en concreto el artículo 3.º del Real Decreto de 28 de octubre de 1977 (R. 2319), apuntan la tendencia de equilibrar la ecuación precio-costes en el intento de armonizar el interés público con el normal desarrollo de la actividad empresarial, pero es que además la Resolución del Gobierno Civil de Granada impone una condición extraña al expediente, para la entrada en vigor de las tarifas, supeditada a que previamente la empresa proponga al Ayuntamiento la creación de un billete de ida y vuelta en días laborables. Esta exigencia infringe el citado artículo 8 bis del Decreto 2226/1977 pues los expedientes deben tramitarse, sin ningún tipo de excitación oficial, a instancia del órgano o entidad gestora o concesionaria del mismo, de tal modo que no se influya ni se anule su capacidad de iniciativa, y menos bajo la in-*

disimulada presión de no permitir que entren en vigor las nuevas tarifas hasta que se cumpla la condición impuesta, pues, como hemos dicho, el Gobernador Civil tiene competencia para rebajar las tarifas, si la elevación propuesta resultara excesiva en relación con los costes, pero carece de ella para imponer modalidades no formuladas en el expediente inicial y condicionar al cumplimiento de este requisito la efectividad de las tarifas aprobadas después de su modificación» (16).

---

(16) Una referencia al elemento teleológico de la intervención en materia de política de precios aparece en la STS de 29 de enero de 1985, Ar. 894: «Sólo queda para rematar la labor de contraste del acuerdo aquí enjuiciado el examen de su legalidad por razón de su contenido, esto es, por la determinación que en él se establece de los precios de la tarifa revisados. Pues bien, sobre esto diremos la imposibilidad de sobreponer la propuesta municipal, en visión puramente localista, a lo determinado por dicho Gobernador, asistido de los asesoramientos reglamentarios, contemplando unos objetivos más amplios y más acordes con las conveniencias de la economía nacional, fijados principalmente con el designio de hacer frente a la lacra inflacionista.»

En sentido diverso, reconociendo la posición del ente local titular del servicio, posición reforzada por el principio constitucional de autonomía local, la STS de 17 de octubre de 1985, Ar. 6286, estableció:

«que sentado el anterior razonamiento, se lleva de la mano a la solución del segundo problema de los enumerados en el anterior considerando, o sea, el fondo de la cuestión y la fijación que corresponde de modo primordial a la Corporación municipal concedente del Servicio, o sea, en este caso la actora, tal como viene regulado por los artículos 148 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, junto con el artículo 18 de la Ley 48/1966, de 23 de julio, y Decretos que le han desarrollado del año 1977, de 27 de agosto citado y 28 de octubre del mismo año 1977, que integran un conjunto normativo, en el que se parte de la idea fundamental de autorizar tan sólo los aumentos por los Organos de tutela superiores; pero imponiendo un freno a dichos aumentos, que pudieran partir de las Corporaciones locales en detrimento de la economía nacional, lo cual ha de ponerse en la actualidad a tono con las orientaciones marcadas por la Constitución española en sus artículos 137 y 140, que propugnan la autonomía local y que así ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en las Sentencias de 2 de febrero y 29 de abril de 1981, de lo cual ha de deducirse que como es a la propia Corporación municipal a quien incumbe en estos casos la fijación de las tarifas para el Servicio cuestionado, y ésta lo ha informado desfavorablemente, siendo ella la concedente del mismo, es visto que la autorización hecha por el Organó competente de la Generalidad de Cataluña en el presente caso, pese a su buena voluntad y esforzado razonamiento, debe estimarse inadecuado a los principios y Ordenamiento jurídico citado, mientras no se legisle lo pertinente a estos supuestos; por todo ello está claro que como los actos administrativos impugnados no se han atemperado al Ordenamiento jurídico mencionado, los mismos han de ser anulados, pronunciado que al ser peticionado por el demandante, en consecuencia debe ser estimatorio, en la pretensión principal».

d) *Resoluciones sometidas al control de la política de precios.  
Tarifas, tasas y precios públicos*

De nuevo podemos retomar la distinción conceptual del inicio de este trabajo para preguntarnos si la normativa en materia de política de precios afecta tan sólo a la tarifa del servicio público o también a las tasas y precios públicos (los ingresos de derecho público).

Al respecto, la STS de 20 de noviembre de 1991, Ar. 8835, afirma: «Es objeto del presente recurso el acto administrativo por el que se ejerce el control de la modificación de las tarifas de un servicio público, concretamente en el caso de autos el servicio de transporte urbano de viajeros. Dichas tarifas, como se pone de manifiesto correctamente en las actuaciones ante el Tribunal de instancia, tienen el carácter de precios y no de tasas, por lo que les resulta aplicable el régimen de precios establecido por el RD 2226/1977, de 27 de agosto.»

Indirectamente parece deducirse de la lectura de esta Sentencia que las tasas (el «precio» de un servicio gestionado por la propia Administración y que como tal constituye un ingreso de derecho público) *no se verían sometidas al control de la política de precios*. El tributo se fijaría de acuerdo con las reglas tributarias, pero no quedaría afectado por otra decisión administrativa en cuanto a la cuantificación del ingreso (la tarifa, si utilizamos esta expresión en su sentido amplio).

Una tesis diferente se sostiene en la Sentencia de 21 de enero de 1993, Ar. 393. En este caso se trataba del servicio de suministro de agua potable, servicio con el precio intervenido. Ante la desestimación de la ¿tasa, precio público, tarifa? solicitada por el ente municipal al modificar su ordenanza fiscal, se interpuso recurso contencioso-administrativo frente al acto denegatorio de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Generalidad Valenciana. Estimado el recurso en primera instancia, se revoca la Sentencia de primera instancia en el recurso de apelación.

El núcleo del conflicto se centrará en determinar si la Generalidad Valenciana era o no competente para autorizar un incremento del precio cobrado por el suministro del agua. Para resolver el conflicto surge de nuevo la confusión que motiva este trabajo. El precio del agua, ¿era una tarifa sujeta al control de la política de precios, o una tasa (17), y como tal un tributo ajeno a la intervención del ente autonómico?

---

(17) No entramos en la temática de si el ingreso público derivado del suministro del agua para consumo humano debe calificarse de tasa o precio público. Nos interesa la distinción tarifa-ingreso de derecho público.

El Tribunal Supremo resuelve la cuestión en los términos siguientes:

«Así conocido el tema objeto de la apelación, la resolución al mismo se hace depender de si, a efectos competenciales para su aprobación, las tarifas del suministro municipal del caso merecen: o bien el calificativo legal de “tasa” (como sostiene el Ayuntamiento apelado), o ya el de precio (como afirma la Comunidad Autónoma apelante); pues bien, a los efectos de la competencia que ahora exclusivamente interesan, las tarifas del caso, independientemente de que es bien cierto que constituyen *un ingreso de derecho público* sometido al régimen jurídico propio de *las tasas* y por ello exaccionables por la vía de apremio (art. 155.1 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales, de 17 junio 1955; art. 8.2 del Reglamento de Haciendas Locales de 4-8-1952, en relación con los arts. 14 y 19.21 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre; arts. 199.2, 207 y 212.21 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, entre otros preceptos), no lo es menos que en dichas tarifas concurre, en cuanto regulan una contraprestación pecuniaria a satisfacer por un bien o servicio que se adquiere o se utiliza, en su caso, la cualidad de *precio*, y por ello sometido a la normativa y competencias establecidas por las disposiciones reguladoras de la Ordenación Económica y su política de precios, como se encarga de especificar el artículo 10.3 del Decreto-Ley núm. 12/1973, de 30 noviembre, sobre “Ordenación Económica: medidas coyunturales”, y aún más concretamente toda la normativa que luego especifica qué bienes y servicios quedan sometidos al régimen de “Precios autorizados”, como desarrollo del Real Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, en materia de precios, cuando se incluye en tal categoría: “Agua (abastecimiento de poblaciones)”; así, a manera de ejemplo: Anexo 3 del calendario Real Decreto 28-10-1977; Anexo 3 de la OM 14-10-1980; Anexo 3 de la OM 28-10-1981; de tal modo que en relación con las tarifas del caso y en aspecto competencial de su aprobación, concurre una doble naturaleza: la de tasa por una parte y la de precio por otra; sin que ambos calificativos sean incompatibles entre sí al obedecer uno y otro a diferentes objetivos o finalidades públicas que determinan una

situación de concurrencia o yuxtaposición de competencias atribuidas a poderes distintos: la *tarifaria* a la Administración Local y la de política de precios a la Comunidad Autónoma del caso, tal como lo tiene entendido el Tribunal Constitucional al medio de su Sentencia núm. 53/1984, de 3 de mayo.»

La larga cita nos parece de gran interés. El Tribunal Supremo parte de un concepto amplio en el que se integran las nociones de tasa y precio. Tasa sería el ingreso de derecho público regido por la normativa tributaria, y precio, «la contraprestación pecuniaria a satisfacer por un bien o servicio que se adquiere o se utiliza». Formulada la distinción en tales términos, nada impide afirmar que lo ingresado por el suministro del agua por una Administración es, a la vez, tasa y precio.

El problema aparece al final del razonamiento, cuando se señala que en el caso examinado concurren dos potestades, la tarifaria de la Administración local y la de política de precios de la Comunidad Autónoma. Aquí reside el problema pues, a nuestro juicio, la Administración local no ejercitó su potestad tarifaria sino su potestad tributaria, al fijar en una Ordenanza fiscal la cuantía de la tasa, o, como suele decirse, la tarifa de la tasa.

Por esta razón insistimos de nuevo en la necesidad de diferenciar los conceptos. La tasa no se debió diferenciar en este caso de un concepto genérico de precio, sino del concepto de tarifa como ingreso no público, aunque sí fijado por la Administración. Tarifa como remuneración del concesionario o empresa privada. Una vez establecida la distinción, procedía concretar cuál es el objeto de la política de precios, los ingresos de derecho público (tasas y precios públicos), o los ingresos de sujetos privados (tarifas). Esta era la cuestión que apuntó la Sentencia del Tribunal Supremo antes citada (20 noviembre 1991), para concluir que las tasas no estaban sometidas a la política de precios, al responder la cuantificación de las mismas a otros criterios (18).

---

(18) Tal vez, planteado el tema en estos términos, podría concluirse que la política de precios afecta a tarifas y precios públicos pero no a las tasas. En todo caso, es necesario partir de la distinción de estas tres categorías.

No creo que pueda admitirse, por último, la doctrina de la Sentencia de 25 de enero de 1991 del TSJ de Castilla y León. Tras afirmar que en el caso de un servicio público gestionado directamente debe entrar en juego la normativa referente a Haciendas locales, concluye que a partir de la Ley 39/1988 el establecimiento de las tasas y precios públicos es competencia exclusiva del Pleno de la Corporación, habiéndose derogado implícitamente el artículo 107.2 del RDL 781/1986. Para el Tribunal, tras la Ley 39/1988 se ha impuesto el principio de autofinanciación de los servicios y el ente local puede fijar libremente la política tarifaria.

e) *Política de precios y responsabilidad administrativa*

La resolución administrativa, denegando total o parcialmente el incremento de tarifas solicitado, genera unos perjuicios económicos en el concesionario que, en su caso, pueden convertirse en lesión indemnizable. De modo claro, cuando el acuerdo sea declarado ilegal, y de forma más discutible, cuando pretendiera alegarse que existe una responsabilidad objetiva al soportar el concesionario un perjuicio que no debe gravarle de forma individual.

La acción de responsabilidad podría dirigirse contra el Ayuntamiento que no tramite o deniegue la solicitud de elevación de tarifas (19) o frente a la Administración que niega el incremento en ejercicio de la política de precios (20).

No son éstos, sin embargo, los problemas que interesa destacar. La singularidad de la institución de la responsabilidad administrativa en el tema que nos ocupa aparece vinculada a la existencia de este procedimiento bifásico (21) en el que la elevación de tarifas requiere un doble acuerdo, el del ente local titular del servicio y el de la Administración superior titular de la potestad en materia de política de precios.

Si el ente local accede a elevar las tarifas, a instancias del concesionario, deberá solicitar la autorización de quien ejerce la política de precios. Denegada la elevación de tarifas se puede producir una ruptura del equilibrio financiero de la concesión que puede forzar al ente local a recomponer el equilibrio vía subvención, pues de lo contrario podría dejar de prestarse el servicio.

---

Teoría ésta que no compartimos, pues la Ley 39/1988 no deroga expresamente el artículo 107.2 del RDL 781/1986 y mantiene la vigencia de la normativa sobre política de precios, al referirse exclusivamente al ejercicio de la potestad tributaria.

(19) Un ejemplo de acción de responsabilidad frente a la Corporación Municipal lo encontramos en la STS de 3 de febrero de 1986, Ar. 895. La empresa concesionaria se dirige al Ayuntamiento de Bilbao solicitando indemnización «por no refrendar ni coadyuvar a las peticiones de incremento de tarifas del servicio». La reclamación se desestimará al entender el Tribunal Supremo que la entidad recurrente pudo acudir al Gobernador Civil, por lo que al no hacerlo consintió la inactividad municipal.

(20) En la STS de 4 de mayo de 1990, Ar. 4238, encontramos un ejemplo de reclamación ante el Gobernador Civil. Anulada la derogación parcial del incremento de tarifas que en su día se solicitó, el Tribunal Supremo afirma que «tiene sentido la indemnización de daños y perjuicios derivados directamente de la improcedencia del acto de aprobación».

(21) A nuestro juicio, en materia de aprobación de tasas, precios públicos o tarifas intervenidos por la política de precios se da un procedimiento bifásico en el que intervienen dos Administraciones con intereses públicos diversos en la adopción de un mismo acuerdo. Este hecho evita la calificación de la actividad como de tutela, hecho que cuestionaría la constitucionalidad de un control no previsto en la Ley de Bases de Régimen Local. Sobre esta cuestión, vid. TORNOS MAS, «La actividad de control sobre los entes locales», en *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid, 1992, en donde se pone de relieve la existencia de mecanismos de relación interadministrativa que no deben identificarse con la técnica del control en sentido estricto.

El ente local, que en ejercicio de su autonomía y responsabilidad política decidió trasladar el aumento de los costes de gestión a los bolsillos de los usuarios, verá cómo debe mantener la continuidad del servicio a través del presupuesto público, pues de él saldrá la subvención.

Surge entonces la pregunta: ¿podrá reclamar el ente local, a la Administración que denegó el incremento de tarifas, la indemnización que compense el coste efectivo del restablecimiento del equilibrio concesional?

La respuesta no parece fácil. Si la negativa al incremento de tarifas se acuerda dentro del marco competencial propio de la política de precios, difícilmente podrá argumentarse que de esta actuación pueda derivarse una responsabilidad administrativa. Por otro lado, sin embargo, el ente local ve cómo se reduce el ejercicio de su potestad tarifaria y ello le comporta una reducción presupuestaria. Los ingresos que pretendía reconocer al concesionario, vía tarifa, deberá asumirlos como gasto por transferencia en el presupuesto municipal.

Avanzando alguna conclusión, entendemos que el ente local no podría alegar la existencia de una lesión indemnizable en el caso de que la negativa al incremento de tarifas se acordara de conformidad con la potestad reconocida al ente superior en materia de política de precios. En los casos de tarifas intervenidas su modificación dependerá siempre del acuerdo de las dos Administraciones competentes y, si tal acuerdo no existe, de la decisión de la Administración que ejerce el control del incremento.

El ente local se encuentra en una posición semejante a la del concesionario. Solicita el incremento tarifario para mantener el equilibrio financiero, pero ello depende de un dato ajeno a la voluntad de ambas partes. Dato que debieron tener en cuenta. Las tarifas no podrán incrementarse si tal incremento se opone a la política de precios.

En consecuencia, la acción de responsabilidad deberá anudarse a una previa anulación del acuerdo por el que se denegó el incremento de tarifas. En otro caso nos encontraríamos con una lesión soportable, consistente en la obligación del ente local de mantener el equilibrio financiero.

