

Revista
Técnica
Tributaria

E S T U D I O S

**LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
185/1995, DE 14 DE DICIEMBRE Y SU INFLUENCIA SOBRE
LA POTESTAD TARIFARIA**

César García Novoa

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

Miembro de la AEDAF

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- LA PRESTACIÓN PATRIMONIAL DE CARÁCTER PÚBLICO Y LA CLASIFICACIÓN TRADICIONAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.

III.- VALORACIÓN DE LA SENTENCIA.

IV.- EL CONCEPTO DE TARIFA.

V.- LA POTESTAD TARIFARIA.

VI.- EL PODER TARIFARIO TRAS LA SENTENCIA 185/1995.

VII.- INCIDENCIA DE LA SENTENCIA 185/1995 EN LAS DISTINTAS EXPRESIONES DE LA POTESTAD TARIFARIA.

VII.1- Tarifas postales.

VII.2- Tarifas por suministro de agua

VII.3- Incidencia general de la s. 185/1995 en las tarifas de servicios públicos esenciales.

E S T U D I O S

I.- INTRODUCCIÓN

La sentencia del Tribunal Constitucional (T.C.) 185/1995, de 14 de diciembre, ha supuesto una pequeña revolución en el panorama de los ingresos públicos en nuestro país. Su principal incidencia se proyecta sobre la categoría del precio público, pero nuestra atención se va a centrar en el dato de que esta resolución da, por primera vez, una definición del concepto "prestación patrimonial de carácter público", como objeto de la reserva de ley establecida por el artículo 31, 3 del Texto Constitucional. De la definición de este concepto y de las exigencias de legalidad vinculadas al mismo, extraeremos las presentes reflexiones sobre la incidencia de esta sentencia en las tarifas y en la potestad tarifaria.

La importancia de la sentencia 185/1995 radica en que ha afectado a la más o menos pacífica comprensión tradicional de la teoría del tributo. Esta resolución viene a sobrepasar los límites de la, hasta este momento, tan abundante como monocrorde jurisprudencia sobre el art. 31, 3 de la Constitución, que se había centrado en explicar los efectos y extensión de la expresión "con arreglo a la ley", pero sin preocuparse de su objeto material¹. Lo peculiar de esta sentencia es que entra de lleno en el análisis del objeto de la reserva de ley, que ya no va a ser el tributo, tal y como se desprendería, por ejemplo, del art. 133, 1 del propio Texto Constitucional², sino las "prestaciones patrimoniales de carácter público"³.

Al redimensionar el ámbito de la reserva de ley tributaria, la sentencia está incidiendo en la categoría del tributo. La reserva de ley ha sido tradicionalmente el pilar⁴,

¹ Para, básicamente, concluir en su calificación como reserva de ley relativa. Vid., MARTIN FERNANDEZ, F.J., "Los precios públicos y la Sentencia del T.C. 185/1995, de 14 de diciembre", J. T., nº 77, 1996, pag. 15. PAGES I GALTES, J., "La impugnación de los precios públicos locales al amparo de la S.T.C. 185/1995, sobre la Ley de Tasas y Precios Públicos", Impuestos, nº 13, 1996, pag. 31. Con anterioridad a esta sentencia manifestaron su lamento de que el T.C. no haya perfilado el concepto "prestaciones patrimoniales de carácter público" DE LA HU-CHA CELADOR, F., "Comentario a la sentencia del T.C. de 4 de febrero de 1983", Civitas, R.E.D.F., nº 39, 1983, pags. 461 - 462. AGUALLO AVILES, A., Tasas y precios públicos, Ed. Lex Nova, Valladolid, 1992, pag. 227.

² FORTE, F., comentando el supuesto del art. 23 de la Constitución italiana, en el que se ha inspirado el constituyente español, señala que la cualidad de tributo es hoy claramente irrelevante a la hora de aplicar la regla de legalidad respecto a los tributos coactivos, "Note sulla nozione di tributo nell'ordinamento finanziario italiano e sul significato dell'art. 23 della Costituzione", Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, XV, 1958, pag. 271.

³ PEREZ ROYO, F., ya se manifestó sobre el concepto de "prestación patrimonial de carácter público" como más amplio que el concepto de tributo sobre la base del Anteproyecto de Constitución en "El principio de legalidad tributaria en la Constitución", Estudios sobre el Proyecto de Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pag. 404. Más recientemente AGUALLO AVILES, A., Tasas y precios públicos, op. cit., 236.

⁴ En un proceso similar a lo que supuso en Italia el desarrollo del art. 23 de la Constitución; sobre el tema, FEDELE, A. "La riserva di legge", Trattato di Diritto Tributario, Cedam, Padova, 1994, pags. 162-163. En España ha definido al principio de legalidad tributaria como clave de bóveda del edificio de las fuentes del Derecho en este ámbito, PEREZ ROYO, F., Derecho Financiero y Tributario, Sexta edición, Civitas, Madrid, 1996, pag. 41.

junto a la capacidad económica, sobre el que se ha asentado la contribución a los gastos públicos, que tenía en el tributo su medio principal⁵. En su versión garantista, la reserva de ley, llegó a considerarse el único requisito inderogable del tributo⁶. A partir de esta sentencia, el centro de atención de la teoría de los ingresos públicos va necesariamente a desplazarse desde el concepto de tributo al de prestación patrimonial de carácter público, como género dentro del que el tributo tendría cabida. Y la idea de prestación de carácter público se va a definir a partir de la nota de coactividad.

Aprovechando la ausencia de un concepto constitucional de tributo, la sentencia incluye implícitamente, un rechazo a la teoría tripartita del mismo⁷, al proclamar la libertad del legislador "para crear las categorías jurídicas que considere adecuadas"⁸. De

⁵ GONZALEZ GARCIA, E., *Concepto actual de tributo. Análisis de Jurisprudencia, Cuadernos de Jurisprudencia Tributaria*, nº 2, Aranzadi, Pamplona, pag. 13.

⁶ Rechaza la condición del principio de legalidad de único requisito inderogable del tributo, BARTHONNI, S., *Il principio di legalità del tributo in materia di imposte*, Padova, Cedam, 1957, - pag. 135 -, para quien el principio de legalidad es un límite al poder legislativo a la hora de disciplinar la materia tributaria, ya que "el tributo sin base legal es tributo, aunque inconstitucional".

⁷ Ello tiene un significado muy importante, en tanto la sentencia arrumba, en cierta medida, la clásica teoría tripartita del tributo, defendida entre otros por GIANNINI, A.D. Muy importante el estudio preliminar de SAINZ DE BUJANDA en *Instituciones de Derecho Tributario*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1957, pag. XXXI. Sobre el tema, CORTES DOMINGUEZ, M.; *Ordenamiento Tributario Español*, I, Civitas, Madrid, 1985, pag. 174 y ss., GONZALEZ GARCIA, E., "La tasa como especie del género tributo", en *Tasas y precios públicos en el ordenamiento Jurídico español*, I.E.F., Marcial Pons, Madrid 1991, pag. 30 y 31, autores para los cuales cualquier dato fáctico no puede estructurarse como hecho imponible de forma diferente al hecho imponible de un impuesto, de una tasa o de una contribución especial. También ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA entiende que la clasificación tripartita ha de ser respetada por el legislador, sin merma de su soberanía normativa y aunque la misma carezca de amparo constitucional. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C., "El regreso de las tasas", *Tapia*, nº 89, septiembre de 1996, pag. 10. El Tribunal no había proclamado una cierta vinculación del legislador a las categorías tributarias, que en nuestro país recoge el artículo 26 de la L.G.T., ni había defendido, como sí ocurre en Alemania, una función de *Leit Bild* o garantía de instituto de las categorías tributarias. Pero implícitamente admitió esa vinculación cuando defendía que la verdadera naturaleza de las figuras jurídicas - incluyendo las categorías tributarias - es la que en cada caso se deduzca de su régimen jurídico, frente a la que se deriva del *nomen iuris* de las mismas - así en la sentencia 37/1981 de 16 de noviembre y de manera más clara, en la 239/1988 de 14 de diciembre-. En la doctrina alemana respecto al posible valor de definición constitucional del concepto de impuesto del art. 1º, I de la Ordenanza tributaria de 1919 y 3,1 de la vigente. Vid., SELMER, P., *Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht*, Athenäum Verlag, Frankfurt, 1972, pag. 77. También VOGEL, K., - WALTER, H., *Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar)*, Comentario al art. 105, pag. 18.

⁸ De esta forma el T.C. está admitiendo que nuestra Constitución contempla prestaciones patrimoniales distintas de las tributarias, pero también categorías tributarias distintas de las que se incluyen en la clasificación del art. 26 de la L.G.T. pues "ningún precepto constitucional obliga a mantener las categorías de ingresos preexistentes". El Tribunal, de esta manera, admite implícitamente el relativismo de las figuras tributarias hasta ahora reguladas, obviando la inseguridad que provoca la falta de respeto a las categorías jurídicas, verdaderos signos del lenguaje jurídico. Para BARROS CARVALHO, P., fundamental para la seguridad son las significaciones del Derecho, entendido éste como un sistema de lenguajes es lo que el autor llama "semántica jurídica", entendida como el sistema de significaciones que constituyen el puente que liga el lenguaje normativo y la conducta del mundo social que la norma regula; *Curso de Direito Tributario*, Ed. Saraiva, Sao Paulo, 1988, pag. 57.

E S T U D I O S

esta manera, la exigencia legal del art. 31, 1 de la Constitución va a dejar de ser - como señaló FORTE para el homónimo art. 23 de la Constitución italiana -, una cautela tendente a evitar la asimilación de otro tipo de ingresos a la figura del tributo⁹ para acabar definiéndose como una simple exigencia formal; el legislador será libre para crear las categorías de ingresos que estime oportunas siempre que lo haga a través de una norma con rango de ley.

El efecto es, por tanto, una relativización de la figura del tributo frente al verdadero objeto de la reserva de ley; la prestación patrimonial de carácter público. A partir de esta sentencia, lo importante, para determinar la exigencia de ley formal, será saber si nos hallamos ante una prestación de carácter público.

II- LA PRESTACIÓN PATRIMONIAL DE CARÁCTER PÚBLICO Y LA CLASIFICACIÓN TRADICIONAL DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS.

La más tradicional clasificación de los ingresos públicos utilizaba la estructura obligacional como criterio distintivo, diferenciando entre los ingresos que proceden de obligaciones de estructura contributiva y aquellos otros que provienen de obligaciones de estructura contractual; los primeros comprenderían en general los tributos a través de los que se contribuye, los segundos abarcarían las contraprestaciones propiamente dichas, los precios a través de los que se retribuye un servicio o actividad que la Administración pública presta a un determinado sujeto¹⁰. Entre unos y otros existiría una diferencia estructural que hunde sus raíces en una profunda divergencia de régimen jurídico. Los ingresos surgidos de obligaciones contractuales estarían sometidas al Derecho Privado y, por tanto, gobernados por el principio de autonomía de la voluntad; ello significa, siguiendo las aportaciones de HERNÁNDEZ GIL, que existiría respecto a los mismos, autodecisión o libertad para decidir contratar, siendo el contrato el presupuesto de hecho determinante del surgimiento de la obligación. Existiría además, libertad para determinar el nacimiento y validez de la obligación - autoobligación - y también - con los matices que imponen las formas contractuales de adhesión - libertad para discutir el contenido de dicho contrato o autorregulación¹¹. Estas obligaciones surgen a partir de un presupuesto, el contrato, que es de realización voluntaria puesto que, por naturaleza, la decisión de contratar así como sus condiciones y contenido son libres.

⁹ FORTE, F., "Note sulla nozione di tributo nell'ordinamento finanziario italiano e sul significato dell'art. 23 della Costituzione", op. cit., pag. 262.

¹⁰ FERREIRO LAPATZA, J.J., "Tasas y precios. Los precios públicos", en *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español*, op. cit., pag. 36. Al margen quedarían posiciones híbridas, como la de BERLIRI, A., y su caracterización de la tasa como "carga": *Principios de Derecho Tributario*, Vol. I, Editorial Derecho Financiero, Madrid, 1964, pag. 313.

¹¹ HERNÁNDEZ GIL, A., *Derecho de Obligaciones*, op. cit., pag. 227 a 231.

Por el contrario, en las obligaciones públicas, en tanto prevalece un interés encarnado por la norma general, sería la ley la que determinaría su surgimiento, ligándolo a la realización de un presupuesto de hecho que ella misma tipifica. En este caso, lo que podría ser libre, cosa que normalmente ocurre, es la realización de ese presupuesto de hecho, pero no el nacimiento ni el contenido de la obligación, que vendrían determinadas por la voluntad legal.

Este planteamiento tradicional permitía trazar una diáfana distinción entre los ingresos públicos de carácter tributario y las contraprestaciones percibidas por los Entes públicos, distinción basada en una manifiesta diferencia de régimen jurídico. Admitiendo esto se llegaba a una conclusión clara; ya que los tributos tienen una estructura contributiva y su surgimiento depende sólo de la realización del presupuesto de hecho legalmente previsto, es a ellos a los que se refiere la exigencia formal de ley del art. 31, 3 de la Constitución¹². Así la necesaria concurrencia de ley se liga a la ausencia de libertad para obligarse; a la realización del hecho imponible sigue necesariamente el nacimiento de la obligación. Existe, eso sí, la posibilidad de renunciar a la realización del hecho imponible aunque, en muchos casos, esta posibilidad sea meramente ilusoria y en supuestos excepcionales, la realización del hecho imponible sea incluso obligatoria. En esto radica la coactividad del tributo, algo, por otra parte, inherente al mismo; la facultad del Estado para compeler a su pago coexiste con la teórica libertad que tiene el sujeto pasivo de realizar el presupuesto de hecho. Por otro lado, las contraprestaciones o precios, se rigen por las reglas propias del Derecho Privado, y en especial, por la autonomía de la voluntad, por lo que la ley no impondría nunca la obligación, sino que vendría a ratificar la obligación libremente concertada por las partes. Esta aparentemente clara diferenciación entre prestaciones contributivas y retributivas atendiendo a su estructura y régimen jurídico, conllevaba una incomunicabilidad en las características de ambas figuras. Tal es así que, normalmente, las prestaciones retributivas se regulaban a través de normas de Derecho Privado y las contributivas eran el típico ejemplo de obligaciones ex lege de Derecho Público. El precio era siempre "privado" y el tributo, obviamente siempre público. Como dice PALAO TABOADA, cuando se regulaba un precio caracterizándolo jurídicamente con notas propias de un tributo, se estaba utilizando incorrectamente el nomen iuris; ante lo que nos encontraríamos en estos casos sería ante verdaderas tasas, pues el concepto "precio público" sólo tenía sentido en el ámbito de la Hacienda Pública¹³.

La aparición de la figura del precio público, sobre la que incide la sentencia 185/1995, vino a alterar, como señala FALCON Y TELLA, estos principios¹⁴, pues desde

¹² Una crítica a estos criterios, MARTIN QUERALT, J., "Aquellos polvos trajeron estos lodos", *Editorial de S.F.*, nº 65, 1966, pag. 3.

¹³ PALAO TABOADA, C., "Los precios públicos y el principio de legalidad", *Q.F.*, nº 17, 1996, pag. 11.

¹⁴ FALCON Y TELLA, R., "Algunas observaciones sobre la distinción entre tasas y precios públicos", *R.T.T.*, nº 29, 1995, pag. 42.

E S T U D I O S

ese momento resultaba imposible, al menos en lo que del texto legal se podía desprender, hablar de precios sometidos exclusivamente a reglas de Derecho Privado. Desde este momento nuestro ordenamiento va a romper la mencionada incomunicabilidad de regímenes jurídicos en el sentido de que el hallarnos ante un régimen de Derecho Público no va a significar que, de forma automática, nos encontremos ante un tributo.

Ante este panorama, la sentencia 185/1995, tras plantearse la necesidad de definir la prestación patrimonial de carácter público del art. 31 de la Norma Fundamental, va a descartar que el concepto coincida con el de ingreso de Derecho Público, rechazando de plano que los ingresos públicos puedan clasificarse atendiendo a su estructura contributiva o retributiva¹⁵. Así, en el Fundamento Jurídico Tercero, se afirma que la motivación de la reserva de ley es el tradicional principio de autoimposición, garantía de la libertad patrimonial y personal del ciudadano, de forma que quienes vengan obligados a satisfacer prestaciones patrimoniales deben consentirlas previamente mediante el mecanismo de la legalidad. Sin embargo, esta voluntaria aceptación de los representantes de los ciudadanos sólo tiene sentido cuando la prestación económica que se exige se ha impuesto coactivamente, puesto que cuando la misma es asumida libre y voluntariamente por los ciudadanos, "la intervención de sus representantes resulta innecesaria".

Por lo tanto, la coactividad es, según la sentencia 185/1995, el elemento crucial para entender cuándo nos hallamos ante una prestación patrimonial de carácter público. Pero no la coactividad entendida como la estructura contributiva que sería inherente a las obligaciones de Derecho Público, donde la obligación nace de la realización de un presupuesto de hecho cuya realización por el particular es, no obstante, voluntaria. La coactividad a que se refiere la sentencia es la de una obligación de pago que ha sido establecida de modo unilateral por el poder público, entendiéndose por unilateralidad que el presupuesto de hecho que da lugar a la obligación no haya sido realizado de forma libre y espontánea por el sujeto obligado. Libertad y espontaneidad en la decisión de obligarse van a ser, según la sentencia 185/1995, los datos determinantes a la hora de valorar la coactividad de una prestación.

Para el Tribunal Constitucional la libertad y la espontaneidad deben ser "reales y efectivas". Desde la opinión del Alto Tribunal es posible definir un ámbito de certeza negativa y señalar cuándo no existe libertad en la decisión de obligarse, lo que obviamente ocurrirá en los supuestos en que la decisión de realizar el supuesto de hecho o la constitución de la obligación sea jurídicamente preceptiva, pero también cuando el bien, la actividad o el servicio solicitado por el particular sea objetivamente indispensable para satisfacer necesidades vitales. En otros términos, cuando la renuncia a estos bienes suponga la renuncia a aspectos esenciales de la vida privada o social del ciudadano.

¹⁵ La sentencia 185/1995 ratifica una posición apuntada años atrás por algunos autores. Destaca en este sentido el trabajo de AGUALLO AVILES, A., *Tasas y precios públicos*, op. cit., pags. 216 y 55.

Además, también nos hallaremos ante una prestación patrimonial de carácter público cuando la prestación derivada del uso de un bien, servicio o actividad se preste o realice por entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho.

En suma, desde la s. 185/1995, habrá que pasar a fijarse en la coactividad del presupuesto de hecho que afectará a la consecuencia jurídica, de tal forma que la obligación será coactiva si el presupuesto de hecho lo es¹⁶. Y esto se hace, como dice PALAO TABOADA, obviando el régimen jurídico, de Derecho Público o Privado, de la prestación que se pretende calificar como coactiva¹⁷. El único criterio será, por tanto, el saber si existe libertad para asumir la obligación, que el Tribunal identifica con libertad para asumir su presupuesto de hecho. Si no existe, la ausencia de libertad para obligarse debe suplirse por el consentimiento a través de la *interpositio legislatoris*¹⁸.

III- VALORACIÓN DE LA SENTENCIA.

El razonamiento del T.C., tendente a referir la exigencia de ley a las prestaciones patrimoniales de carácter público y no a los tributos, va a suponer, en la práctica, una ampliación de la reserva de ley. Pero este efecto va a venir provocado por una línea argumental que, a nuestro juicio, deja muchos flancos débiles.

En primer lugar porque se llega a esta definición de prestación patrimonial de carácter público, basando la reserva de ley del 31, 3 de la C.E. en el atributo de la coactividad, referido a la realización del presupuesto de hecho de la obligación. Pero la coactividad así entendida no es determinante para diferenciar una obligación tributaria ex lege de una contractual. En una y otra, la coacción se puede eludir no realizando el presupuesto de hecho. Es cierto que se puede obviar la obligatoriedad contractual, decidiendo no contratar, pero también se puede eludir la obligatoriedad del tributo renunciando a realizar el hecho imponible. Precisamente la coactividad del tributo se ha amparado tradicionalmente en ejemplos de impuestos, como el I.R.P.F., en los que la eventual posibilidad de renunciar a realizar el presupuesto de hecho es meramente ilu-

¹⁶ RAMALLO MASSANET, J., "Tasas, precios públicos y precios privados (hacia un concepto constitucional de tributo)", *Civitas*, R.E.D.F., nº 90, 1996, pag. 250. Tampoco se fija la sentencia en el sujeto activo de la obligación, pues de la resolución se deduce que es irrelevante que se pague al propio ente público, que gestiona directamente un servicio público, que a una sociedad o sujeto privado concesionario de dicho servicio. Sobre la distinción entre las distintas formas de gestión vid, SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 1992, pags. 51 y ss y 89 y s.s.

¹⁷ PALAO TABOADA, C., "Los precios públicos y el principio de legalidad", op. cit., pag. 14.

¹⁸ El Tribunal, en suma, busca un concepto de coactividad al margen del régimen de Derecho Público de la obligación, y lo hace admitiendo expresamente que pueden existir obligaciones de Derecho Público asumidas voluntariamente por el ciudadano, lo que indirectamente plantea el problema de si pueden existir precios de Derecho Público, a favor de lo que se ha manifestado reiteradamente. FALCON Y TELLA, R., "Algunas observaciones sobre la distinción entre tasas y precios públicos op. cit., pags. 46 y 47.

E S T U D I O S

soria¹⁹, lo cual no quiere decir que la regla general sea la absoluta voluntariedad de la realización del presupuesto de hecho de un tributo.

Pero estos ejemplos son los que la sentencia eleva a la condición de categoría para luego trasladarlos a obligaciones negociales, de modo que pudiesen calificarse como coactivas - de manera similar a lo que ocurre en algunos impuestos, especialmente los personales - aquellas obligaciones negociales en las que su presupuesto de hecho, entendido como decisión de obligarse, no fuese libre. Y no siempre que en una obligación contractual el presupuesto de hecho es de realización obligatoria se puede decir que la prestación sea coactiva, dado que sería posible una obligación en la que fuese obligatorio contratar - realizar el presupuesto de hecho - y sin embargo resultase libre la determinación de los elementos de la obligación, lo que debería suponer rechazar una calificación como prestación patrimonial de carácter público²⁰.

Siendo poco convincente este planteamiento, las consecuencias que se desprenden de su desarrollo lo son menos todavía. Tras limitar la coactividad de la prestación a la coactividad para decidir si se realiza o no el presupuesto de hecho, la sentencia señala que, cuando esa coactividad falta, debe suplirse por la *interpositio legislatoris*; el ciudadano asumirá mediante sus representantes parlamentarios lo que no pudo asumir personalmente a través de un consentimiento negocial.

Esto último completa, a nuestro modo de ver, la incorrección del esquema planteado por el T.C. Este califica la ley como vehículo del consentimiento de los obligados, equiparándolo al consentimiento en cualquier contrato privado. Se cae así en la paradoja de afirmar, por un lado la coacción, para, al mismo tiempo, negarla, pues lo coactivo no puede, por definición, ser consentido²¹.

Este contrasentido se explica a partir de las incorrectas premisas de las que ha partido el Alto Tribunal para hacer esta demostración, basando la legalidad exclusivamente en la idea de consentimiento del tributo por los afectados, cuando, como ha dicho SIMON ACOSTA²², no tiene sentido consentir la voluntad del legislador en los casos en

¹⁹ Precisamente la polémica en relación a este tema se ha centrado en la cuestión de si admitir una renuncia a la realización del hecho imponible podría significar dejar a la voluntad de los particulares la decisión sobre la procedencia o no de la liquidación. Un ejemplo muy significativo es el de la posibilidad de eludir la realización del hecho imponible en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones no aceptando la herencia, posibilidad reiteradamente rechazada por nuestro derecho positivo, para el cual la adquisición de la herencia tiene lugar desde la muerte del causante. Véase, Res. del T.E.A.C. de 24 de noviembre de 1995.

²⁰ Pensemos, por ejemplo, en las primas del seguro obligatorio de automóviles.

²¹ El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la "coacción" como la "fuerza o violencia que se hace a una persona para obligarla a que diga o ejecute alguna cosa", lo que supone una radical contradicción con la figura de consentimiento.

²² Para este autor, la concepción del principio de reserva de ley como autoimposición, lleva dentro de sí,

que se ha participado en su formación. Y la idea de participación que se deduce de la soberanía popular niega la identificación de la representación política con cualquier forma de representación de corte privatista. Cuando los representantes políticos aprueban una prestación pública no están actuando igual que un mandatario que concluye un contrato con el resultado de una obligación a cargo de su mandante. La representación política no conlleva una delegación de poder en sentido técnico-jurídico²³, ni supone la intervención de un representante que consiente en nombre del representado. La representación política es sólo un factor de legitimación, de modo que la intervención de los representantes en las prestaciones públicas las hace legítimas, pero no necesariamente aceptadas por los destinatarios; siguen siendo coactivas, aunque legítimamente coactivas.

En suma, aun con argumentos discutibles, la principal consecuencia de la sentencia es que la exigencia de legalidad se va a poder extender a determinadas obligaciones negociales que los ciudadanos deben satisfacer, calificables como prestaciones patrimoniales de carácter público. A continuación veremos si entre ellas se incluyen las tradicionalmente llamadas tarifas, empezando por ver qué significa este concepto.

IV. EL CONCEPTO DE TARIFA.

En una definición muy primaria podríamos hablar de la tarifa como la cantidad que se percibe del usuario de un servicio público por parte de quien lo presta. Este pago a cargo del usuario no se ha vinculado tradicionalmente a ningún concreto instrumento financiero; nunca ha habido unanimidad de criterio a la hora de calificar a la tarifa como tributo - tasa - o como retribución - precio -.

Las calificaciones normativas de las tarifas dan argumentos para asignarles indistintamente una u otra naturaleza; así, mientras el art. 155 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, permite atribuir a determinadas tarifas la condición de tributos, otros textos, como p. ej., art 211, 4 del Reglamento de Contratos del Estado²⁴, parece decantarse claramente por la calificación de precio. Por tanto, y siguiendo a MARTÍN FERNÁNDEZ, la tarifa tendrá la naturaleza jurídica de tasa o de precio según se

como señala el germen de su propia crisis. En opinión de este autor, la autoimposición sólo tiene sentido si los contribuyentes son súbditos de un poder soberano del que no participan y al que están sometidos; sólo en este marco político los ciudadanos "consienten". Pero desde el momento histórico en que la soberanía se articula como un principio según el cual el poder emana del pueblo, la autoimposición es innecesaria. SIMON ACOSTA, E., Enciclopedia Jurídica Básica. Voz "Reserva de ley tributaria", Civitas, Madrid, 1996, pag. 5869.

²³ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pags. 33 a 39.

²⁴ Vigente, en tanto el R.D. 390/1996, de 1 de marzo sólo desarrolla parcialmente la Ley 13/1995, de 18 de mayo, en materia de procedimiento de contratación, pero siguen considerándose normas reglamentarias de la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas las referidas a la anterior ley.

E S T U D I O S

encuentre estructurada la obligación por la que resulta exigible²⁵, teniendo en cuenta además que ha sido habitual defender que determinados tipos de servicios que no suponían manifestación de autoridad deberían integrarse siempre en una relación de estructura retributiva y otros tendrían que financiarse necesariamente a través de normas tributarias²⁶.

Así pues resultaría incuestionable que la tarifa será un precio y no una tasa cuando sean normas de Derecho Privado las que disciplinen la relación entre el usuario del servicio y el que lo presta, a lo que habría que añadir que existirán servicios que por su naturaleza deberían dar lugar a este tipo de relaciones. Serán servicios de titularidad pública pero susceptibles de ser gestionados o prestados por el sector privado - gestión indirecta - y normalmente a través de un concesionario²⁷. Así, una definición clásica de la tarifa, que responde a la llamada "concepción patrimonialista" de la misma, es la que la concibe como la remuneración percibida por el concesionario del servicio público, destinada a retribuir a éste el coste en que incurre más su beneficio²⁸.

No obstante, del derecho positivo no se desprende esta concepción patrimonialista, y así, el art. 3º, 1, b de la Ley 13/1995 de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas prevé que por un servicio prestado por la propia Administración en régimen de gestión directa se pueda exigir tanto una tasa o precio público como una tarifa, entendida aquí como precio privado. Por tanto, y al margen de la forma de prestación del servicio público, el único elemento definitorio de la tarifa es que la misma es una contraprestación por el uso del servicio. Dado que el citado art. 3º, 1, b) de la Ley 13/1995 contrapone las tarifas a las tasas y a los precios públicos, el concepto más adecuado de tarifa es el que lo equipara a un precio privado, aunque sometido a régimen intervenido²⁹ y destinado a retribuir el servicio prestado a cada usuario, opinión que ha sido mayoritaria en la doctrina³⁰ y la jurisprudencia³¹.

²⁵ MARTIN FERNANDEZ, F.J, *Tasas y precios públicos en el Derecho español*, op. cit., pag. 216.

²⁶ El art. 85, 2 de la Ley Reguladora de las bases de Régimen Local, señala claramente que "en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad", lo que parece una opción por la posibilidad de que estos servicios se financien a través de tasas.

²⁷ Clasificación asumida por el art. 85 de la Ley de Bases de Régimen Local, también por la doctrina. vid. SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 1992, pags. 51 y ss. y 89 y ss.

²⁸ PEREZ OLEA, M., "La ordenanza postal y las tarifas del servicio de correos", R.A.P., nº 32, 1960, pag. 283.

²⁹ Así se deduce claramente de la Orden de 26 de febrero de 1993 -B.O.E. 12 de marzo -, que somete al régimen de precios intervenidos, los precios por electricidad, gas - canalizado o licuado -, teléfonos, productos postales y telegráficos y transporte de viajeros y mercancías así como a través de RENFE y FEVE. Esta Orden, que deroga la de 23 de diciembre de 1987, y que trae como causa el R.D. 2695/1977, de 28 de octubre, viene a desarrollar el régimen de intervención en determinados precios a través de la Junta Superior de Precios, suprimida por el art. 16 del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, que atribuye sus funciones a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y a la Dirección General de Comercio Interior, del Ministerio de Economía y Hacienda.

³⁰ TORNOS MAS, J., *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y tarifas*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1982, pag. 338. PEREZ OLEA, M., "La Ordenanza postal y las tarifas del servicio de Correos", op. cit., pags. 259-262.

³¹ En este sentido, la s. del T.S. de 1 de marzo de 1980, resulta determinante al trazar una clara línea divi-

Vamos pues a adoptar el concepto de tarifa que la identifica con aquellas cantidades pagadas por la prestación de un servicio público. Lo que significa excluir como objeto de nuestra atención aquellas otras prestaciones también denominadas tarifas pero cuya calificación tradicional ha sido la de tasa o precio público. Ejemplo claro son las tarifas portuarias y aeroportuarias. El efecto de la s. 185/1995 en relación a este tipo especial de tarifas se verá más adelante.

Y dentro de este concepto de tarifa que asumimos, nuestro interés se va a centrar en la incidencia de la sentencia sobre las tarifas de determinados servicios esenciales para la comunidad, prestados normalmente en régimen de concesión, aunque dotados en su gran mayoría de un régimen jurídico específico. Servicios respecto a los cuales GARCIA DE ENTERRIA defendió, hace ya tiempo, su inclusión bajo el régimen de las tasas, pues esta categoría debería ampliar sus contornos, superando su formulación originalmente liberal, basada en la idea de que los servicios públicos estarían orientados a la satisfacción de un interés puramente individual³². Pero la asimilación de todas estas tarifas a las tasas no fue posible porque la estructura tarifaria se acomodaba a una relación contractual, incompatible con cualquier tipo de ingreso tributario. Ni siquiera resultaba factible equipararlas a los precios públicos, porque, aunque el servicio reuniera los requisitos del art. 24 de la actual Ley de Tasas y Precios Públicos (LTPP), la relación entre el obligado al pago de la tarifa y la empresa concesionaria estaba sometida a un régimen de Derecho Privado³³. La tarifa era consecuencia de un servicio público prestado por un particular concesionario o, incluso, por la propia Administración, a través de formas contractuales³⁴ y no de la realización de un presupuesto de hecho que incluyese una prestación *uti singuli* a favor del obligado. Ello supone un claro rechazo a cualquier intento de forzar la inclusión de las tarifas en el ámbito de los tributos, merced a lo que

soria entre las tasas y las tarifas, al señalar que la actividad de "prestación de servicios públicos" se diferencia claramente de la tributaria, no siendo posible identificar las tarifas con las tasas - Aranzadi, 1059 -.

³² La tesis de GARCIA DE ENTERRIA, E., parte del dato de que "los servicios públicos de esta naturaleza, estrictamente tales, no se pagan por el público, sino que se sostienen. Su tarifa no expresa, por eso, un fenómeno de cambio sino, en amplio sentido, de contribución", "Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos", R.A.P., n° 12, 1953, pags. 29 y ss y 134-135.

³³ Es indudable la sujeción al Derecho Privado de las relaciones que tienen lugar entre quien presta un servicio público y el usuario del mismo. Ello resulta así de forma clara en el caso de prestación por el propio Estado, normalmente a través de empresas públicas, de las llamadas de gestión de servicios de interés económico general, por oposición a las empresas públicas concurrenciales. En éstas, la relación que ROVERSI MONACO llamaba ad extra está sometida al ordenamiento privado. Con más razón, cuando la gestión del servicio público es atribuida a un concesionario privado.

³⁴ Remuneración que puede cubrir simplemente los costes del servicio - así ocurre en los servicios públicos prestados en el seno de Corporaciones Locales, con la finalidad de permitir al gestor de ese servicio su autofinanciación art. 107 del T.R.R.L. -, o bien, ni siquiera eso, funcionando en estos casos la tarifa como "precio político", cubriéndose la diferencia con subvenciones; VILLAR PALASI, J.L.-VILLAR EZCURRA, J.L., Principios de Derecho Administrativo III, Contratación administrativa, Universidad Complutense, Madrid, 1983, pag. 338.

E S T U D I O S

PEREZ OLEA llamó tendencia a la "desmercantilización" de las tarifas³⁵. Por el contrario, y como ya señaló el T.S. en su s. de 12 de noviembre de 1970³⁶, no cabe calificar a una tarifa como tasa cuando "... en la relación predomina acentuadamente el carácter contractual y no el de prestación de un servicio de naturaleza esencialmente pública".

Podemos ver, pues, que el elemento determinante de la tipificación de una prestación como tarifa es precisamente el aspecto que la sentencia 185/1995 ha rechazado para calificar una prestación como pública; la estructura de la obligación. La tipología de la tarifa como contraprestación se funda en su estructura sinalagmática, justificada por la necesidad de localizar una retribución a favor de quien presta un servicio público, pero eso ya no impide que la tarifa pueda ser una prestación patrimonial de carácter público.

V. LA POTESTAD TARIFARIA

Una de las peculiaridades de la tarifa en cuanto precio es la sustracción de su fijación y cuantía al libre juego de la oferta y la demanda y su establecimiento unilateral por parte del titular del servicio. Así, y al margen de que la tarifa pueda resultar fijada en base al acuerdo negocial con el concesionario, se suele defender que la posibilidad de crear la tarifa o alterar su cuantía es una facultad de la Administración, inherente a su condición de titular del servicio público.

A esta facultad de la Administración para fijar las cuantías de las tarifas o para proceder a su revisión se la denomina potestad tarifaria. Se trataría de considerar la actividad desarrollada por el concesionario de un servicio como una actividad sujeta a un conjunto de poderes de administración y control del servicio, que corresponden a la Administración y cuya titularidad ostenta en la medida en que, sea cual sea la forma de prestación, retiene la propia titularidad del servicio³⁷. Una de ellas será la potestad de fijar las tarifas del servicio y esta potestad - así lo señala ARIÑO - surge de la propia calificación legal de una actividad como servicio público y es una potestad doméstica, de ámbito esencialmente interno. Nos hallaríamos, en suma, ante un aspecto más del poder de modalización y dirección del servicio público³⁸. Estas mismas consideraciones se aplican a la facultad de modificar los elementos cuantitativos de la tarifa, la cual incluso llega a plantearse en clave de pura ejecución de previsiones contractuales³⁹.

³⁵ PEREZ OLEA, M., "La Ordenanza postal y las tarifas del servicio de Correos", *op. cit.*, pag. 286.

³⁶ Aranzadi 4573.

³⁷ GARCIA DE ENTERRIA, E.- FERNANDEZ, T.R, *Curso de Derecho Administrativo*, I., sexta edición, Civitas, Madrid, 1994, pag. 696.

³⁸ ARIÑO, G., *Las tarifas de los servicios públicos*, Instituto García Oviedo- Universidad de Sevilla, 1976, pag. 88.

³⁹ ARIÑO ORTIZ, G., *Las tarifas de los servicios públicos*, *op. cit.*, pag. 123.

En suma, la potestad de fijar las tarifas se define como un poder doméstico, que se podría ejercer sin habilitación legal expresa. Desde el punto de vista del usuario obligado al pago de la tarifa, se le llega a considerar, no como un ciudadano obligado a satisfacer una prestación pública, sino como un sujeto sometido a un estado próximo a la situación especial de sujeción. Este plus de sometimiento a la Administración llevaría al ciudadano a tener que satisfacer tarifas decididas por la propia Administración en el seno de su capacidad de organización del correspondiente servicio público.

Aun cuando se admitiese esa relación especial de sujeción del usuario del servicio público, no sería posible definir su disciplina interna y la consiguiente facultad de fijación de las tarifas al margen de la legalidad. Así se desprende de la sentencia 56/1990 de 29 de marzo, al negar que una supuesta relación especial de sujeción pudiera servir para definir un vínculo con el administrado al margen del requisito constitucional de legalidad formal⁴⁰. Pero la formulación tradicional de la potestad tarifaria no puede subsistir incólume tras la sentencia 185/1995, de 14 de diciembre. Para ello, la cuestión primordial será saber si la tarifa es una "prestación patrimonial de carácter público" en el sentido en que define esta categoría el Alto Tribunal, y si dicha sentencia ha afectado y en que medida a la configuración de la tarifa.

VI- EL PODER TARIFARIO TRAS LA SENTENCIA 185/1995.

A modo de recapitulación, conviene recordar que el poder tarifario se caracteriza por venir atribuido en exclusiva a la Administración, en tanto se le considera un poder inmanente a la calificación de una actividad como servicio público. Como consecuencia de ello, la potestad tarifaria se define jurídicamente como una potestad más de entre las generales de dirección y control del servicio que corresponden a la Administración. Lo que lleva a defender que, hecha por ley la previa declaración de una actividad como servicio público, la misma queda bajo la intervención extensiva de la Administración, intervención que legitima unos poderes para cuyo ejercicio no es necesaria una expresa habilitación legal. Entre estos poderes se incluiría la fijación y cuantificación de las tarifas a satisfacer por el usuario del servicio.

Esta concepción tradicional del poder tarifario se asienta, como hemos intentado exponer, en una idea clave; se dice que la Administración puede fijar las tarifas a extra-muros del principio de legalidad porque se entiende que la tarifa es la retribución de un particular a un ente que presta el servicio bajo un régimen de Derecho Privado, a través de una relación contractual, normalmente un contrato de adhesión. Ello excluiría la naturaleza iuspublicista de la tarifa y, consiguientemente, su sometimiento a la exigencia

40 - GARCIA DE ENTERRIA, E.- FERNANDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo, II*, Civitas, Madrid, 1993, pag. 21.

E S T U D I O S

de reserva de ley del art. 31, 3 de la Constitución. Pero todo este esquema se derrumba a partir de la s. 185/1995. Desde esta resolución, lo fundamental para entender si una prestación patrimonial debe o no ser fijada por ley va a ser, no si esa prestación es consecuencia de una relación disciplinada por normas de Derecho Público ni si el servicio que se remunera puede someterse, por su forma de prestación, a este tipo de normas, sino si tal prestación es o no coactiva, en los términos a los que tal sentencia se refiere. A partir de esta evidencia, y como ha señalado RAMALLO MASSANET, "parece que va a ser difícil seguir manteniendo la figura de la tarifa al margen de las exigencias del principio de legalidad"⁴¹. Y va a serlo porque esta forma de entender la potestad tarifaria es radicalmente incompatible con la principal consecuencia que se deriva de la sentencia 185/1995 y a la que se refiere FALCON Y TELLA; por mucho que califiquemos a un ingreso como precio - y así venía ocurriendo con las tarifas - "... ello podrá tener consecuencias en el régimen jurídico aplicable, pero no podrá servir nunca para eludir el establecimiento por ley"⁴².

En efecto, y aunque la sentencia del T.C. no se pronuncia expresamente sobre la cuestión de la potestad tarifaria - sólo indirectamente, como veremos, en lo referente a las tarifas postales - la coherencia impondría una solución muy similar a la que en Italia representó la sentencia 72/1969, de 9 de abril, sobre tarifas telefónicas⁴³. El T.C. italiano, ratificando una opinión anteriormente expresada en la sentencia 30/1957 sobre tarifas de gas metano, rechazó que el dato de que las tarifas telefónicas se paguen como consecuencia de un contrato de adhesión pueda servir de argumento para descartar su carácter publicístico y, consiguientemente, para negar la aplicación del art. 23 de la Constitución italiana, que establece la reserva de ley respecto a las prestaciones patrimoniales de carácter público.

De modo similar a como lo ha hecho el T.C. español, en Italia, la Corte Costituzionale hizo depender la exigencia de aprobación legal de las tarifas de que los servicios que con ella se financien sean servicios reservados "a la mano pública", a través de fórmulas monopolísticas de hecho o de derecho, o de que tales servicios puedan considerarse esenciales para las necesidades vitales de los ciudadanos. En estos supuestos la libertad para contratar es meramente formal y la determinación de la tarifa "es una verdadera imposición de prestación patrimonial" que no puede quedar al arbitrio de la autoridad administrativa.

⁴¹ RAMALLO MASSANET, J., "Tasas, precios públicos y precios privados..", op. cit., pag. 271.

⁴² FALCON Y TELLA, R., "El concepto de prestación patrimonial de carácter público y la necesidad de limitar los efectos de la declaración de inconstitucionalidad respecto al art. 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos", Editorial Quincena Fiscal, n° 2, enero, 1996, pag. 6.

⁴³ Sobre esta sentencia véase el comentario de DE MITTA, E., en *Fiscoe Costituzione*, especialmente pags. 320 y 321.

Resulta imaginable que nuestro T.C. pueda llegar a plantearse la necesaria exigencia legal, a la luz de la doctrina sentada en la s. 185/1995, para ciertas tarifas que son verdaderas prestaciones patrimoniales, al ser cantidades coactivamente impuestas, pues se pagan para obtener servicios que de hecho, no son prescindibles o que son prestados en régimen de monopolio. A este respecto, las posibilidades derivadas de la s. 185/1995 son mucho mayores que las que se desprenden de la resolución de la Corte italiana, pues ésta exigía que, además de un servicio ineludible, la tarifa tuviese que ser impuesta por un "acto de autoridad" para poder dar lugar a una prestación patrimonial de carácter público⁴⁴. Sería, por otro lado, lamentable que para eludir un proceso de "legalización" de tarifas, se terminase acudiendo a argumentos como los que la propia Corte Costituzionale esgrimió, al decir que la complejidad del proceso de fijación de determinadas tarifas justifica que el control parlamentario de la Administración se sustituya por el control de determinadas comisiones de carácter técnico - Comitato Interministeriale di Prezzi en Italia o la suprimida Junta Superior de Precios en España-.

Por ello, la s. 185/1995 debe ser objeto de contraste con todas aquellas disposiciones que, en aras de un tradicional concepto de potestad tarifaria, atribuyen a la Administración una facultad libérrima para el establecimiento y cuantificación de determinadas tarifas.

VII- INCIDENCIA DE LA SENTENCIA 185/1995 EN LAS DISTINTAS EXPRESIONES DE LA POTESTAD TARIFARIA.

Dado que la expresión potestad tarifaria abarca una heterogénea diversidad de supuestos distintos, creemos que para apreciar la incidencia de la sentencia 185/1995 resulta imprescindible referirse por separado a distintos tipos de tarifas.

Así, por un lado estarían aquellas tarifas que no se satisfacen por servicios imprescindibles para cubrir las necesidades vitales de cualquier ciudadano, sino que, a pesar de su denominación, han sido tradicionalmente calificadas como tasas o precios públicos. Ejemplo arquetípico son las tarifas G-3, por uso de servicios portuarios por embarcaciones de mercancías y pasajeros y G5, embarcaciones deportivas y de recreo, contempladas en la Ley 1/1966, de 28 de enero sobre Régimen Financiero de los Puertos Españoles, modificada por la Ley 18/1985, de 1 de julio⁴⁵. En el mismo sentido, cabe mencionar las tarifas aeroportuarias de la Ley 48/1960 de Navegación Aérea, y, en concreto, por los servicios gestionados por el ente público Aeropuertos Españoles y Na-

⁴⁴ AGUALLO AVILES, A., *Tasas y precios públicos*, op. cit., pag. 230. RAMALLO MASSANET, J., *"Tasas, precios públicos y precios privados..."*, op. cit., pag. 264.

⁴⁵ Sobre tarifas portuarias vid. VERDERA TUELLS, E., *"Tarifas portuarias"*, C.T., n° 54, 1985, pag. 151. HERRERO DE LA ESCOSURA, P., *"Las tarifas portuarias. Naturaleza y régimen"*, *Tasas y precios públicos en el ordenamiento jurídico español*, op. cit., pags. 540 a 543.

E S T U D I O S

vegación Aérea, Decreto 1675/1972, de 26 de junio. Estas tarifas, antes de la sentencia 185/1995, habían sido calificadas por el T.S. en sentencia de 25 de abril de 1995, como precios públicos⁴⁶.

Aunque la causa que determina la exigencia de alguna de las tarifas citadas sean, en ocasiones, los servicios prestados por los organismos de gestión portuaria, a los que se ha intentado dotar de un funcionamiento similar al de las empresas privadas⁴⁷, su fundamental presupuesto es la utilización privativa del dominio público. Ello determina su condición de prestaciones patrimoniales de carácter público y su sometimiento al principio de reserva de ley. Así lo interpreta el Real Decreto-Ley 2/1996, de 26 de enero, al incluirlos entre los precios que deben ser objeto de legalización. Estas tarifas G-3 y G-5 han sido recalificadas en tasas por el Tribunal Supremo en S. de 2 de febrero de 1996, supuestamente en aplicación de la sentencia 185/1995. Tal conversión no se deduce expresamente de la misma, aunque de manera implícita palpita en la resolución la idea de que los precios públicos por aprovechamiento del dominio público nunca debieron salir del ámbito de las tasas⁴⁸. Precisamente, el propio Tribunal Supremo caracterizó como tasas, en las sentencias de 16 de octubre de 1987 o 8 de julio de 1989⁴⁹, las cantidades exigidas por aprovechamientos privativos del dominio público. Lo mismo cabría decir de las tarifas aeroportuarias, a las que la s. de la AN. de 21 de noviembre de 1995 atribuyó la condición de precios públicos y a las que se refiere también el Decreto-Ley 2/1996.

En suma, aunque algún pronunciamiento jurisprudencial haya interpretado el contenido de la sentencia 185/1995 en el sentido de que ésta pretendía reconducir las prestaciones por ocupación privativa del dominio al ámbito de las tasas, tal conversión en tasas de lo que eran anteriormente precios públicos no se desprende de la sentencia. Lo que sí resulta de la misma es que las prestaciones exigidas como consecuencia del aprovechamiento privativo o especial del dominio público son prestaciones patrimoniales de

⁴⁶ PEREZ ROYO, F., "La contribución de la Corte Costituzionale Italiana a la doctrina sobre el principio de legalidad tributaria", *El Tribunal Constitucional*, Vol. III, I.E.F., Madrid, 1981, pags. 2179-2180.

⁴⁷ El sistema de Juntas de Puertos fue implantado por Ley 27/1968, de 11 de junio, junto con su Reglamento, aprobado por R.D. 1.350/1970, de 9 de abril. El Decreto 1.348/1962, de 14 de junio, crea, asimismo, con carácter de Organismo Autónomo, la comisión Administrativa de Grupos de Puerto, -Decreto 1.348/1962, de 14 de junio-. La prestación de servicios prevalece, frente a la ocupación del dominio público, en la tarifa G-5, que se exigen a embarcaciones deportivas y de recreo.

⁴⁸ La condición de res extracomercium de los bienes de dominio público, en tanto no tenga lugar su desafectación supone la imposibilidad lógica de que respecto a los mismos pueda hablarse de tasas. El supuesto previsto en el art. 24 de la LTPP fue y debe seguir siendo un supuesto de tasas y no de precios públicos. Véase, entre otros, FALCON Y TELLA, R., "El concepto de prestación patrimonial de carácter público...", *op. cit.*, pag. 8.

⁴⁹ Pronunciamientos en los cuales el T.S. llega a la condición de que las tarifas G-3 son tasas, tras constatar su condición de ingreso exigido por un organismo autónomo de la Administración y cuyo presupuesto es la prestación de servicios que conllevan la utilización de un bien de dominio público como las instalaciones portuarias.

carácter público en el sentido del art. 31, 3 de la C.E. Ya no cabe mantener que no es necesario fijar por ley el aprovechamiento del dominio público alegando que la potestad de fijar estas contraprestaciones es una potestad del Ente público concedente o autorizante, ínsita en la propia potestad de conceder o autorizar y, por tanto, exenta de cualquier exigencia de habilitación legal expresa. La catalogación de las cantidades pagadas por aprovechamientos demaniales como prestaciones patrimoniales de carácter público resulta ahora indudable y es plenamente extensible a las tarifas portuarias G-3 y G-S y a las aeroportuarias, las cuales, en tanto precios públicos coactivos, han sido inicialmente expulsados del ámbito de la Ley de Tasas y Precios Públicos, que en su art. 26 sigue admitiendo precios públicos establecidos por normas de rango inferior a la ley. La sentencia 185/1995 exige una legalización de estas tarifas, aunque la vía seguida para ello, a través del Decreto-Ley 2/1996, no haya sido la más apropiada⁵⁰.

Vamos a centrarnos pues en las tarifas que son retribuciones de servicios públicos esenciales y que, aunque desde la perspectiva jurídico formal sean precios satisfechos voluntariamente, pueden entrar en la definición dada por el T.C. de prestaciones coactivas". No obstante, conviene hacer una serie de puntualizaciones respecto a las tarifas postales y a las relativas al suministro de agua, las cuales, a nuestro juicio, presentan ciertas peculiaridades en lo referente a la aplicación de las consecuencias de la sentencia 185/1995.

VII.1. Tarifas postales.

Las tarifas postales referidas a los servicios que actualmente se relacionan en la O.M. de 23 de diciembre de 1994, han sido calificadas históricamente como tasas⁵¹, a pesar de lo cual, y pese a las abundantes críticas doctrinales, la Ley de Tasas y Precios Públicos las definía como precios públicos⁵². El F.J. 4º de la s. 18511995, atribuye de forma incuestionable, a las tarifas satisfechas por el servicio público de correos, la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público sometidas a reserva de ley, tanto por el carácter irrenunciable del servicio de correos como por el hecho de que el mismo se preste por el Estado, a través del Organismo Autónomo Correos y Telégrafos, en régimen de monopolio.

El sometimiento a la ley de las tarifas por servicios públicos postales, se deduce pues de la propia sentencia de forma explícita, de manera que en la actualidad resulta claro que estas tarifas han de establecerse por ley. Les afecta, por tanto, la exclusión del

⁵⁰ Vía profusamente criticada por RAMALLO MASSANET, J., "Tasas, precios públicos y precios privados...", *op. cit.*, pag. 265.

⁵¹ Véase al respecto, PEREZ OLEA, M., "La Ordenanza postal y las tarifas del servicio de correos", *op. cit.*, pag. 288.

⁵² Un resumen de las mismas en MARTIN FERNANDEZ, J., "Los precios públicos y la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre", *op. cit.*, pag. 21.

E S T U D I O S

ámbito de la Ley de Tasas y Precios Públicos, aunque su reubicación en el ordenamiento, a través del Decreto-Ley 2/1996, que se refiere también a las prestaciones por servicios básicos postales y telegráficos, no haya sido muy afortunada desde el punto de vista de la técnica jurídica.

Sabido es que "establecer" es algo más que "crear", puesto que aquel concepto abarca, como dice PEREZ ROYO, "todos los elementos que afectan a la identidad o a la entidad de la prestación"⁵³. No bastará que una norma con rango de ley cree las prestaciones por servicios postales, sino que, para dar cumplimiento a la s. 185/1995, habrán de fijarse por ley los elementos esenciales de la prestación, entre ellos la cuantía. El sistema de legalizar estas tarifas a través del Decreto-Ley 2/1996 no resulta satisfactorio, aunque va a significar que, como señala su art. 1º, no quepa en el futuro una modificación de los elementos esenciales de estas prestaciones por normas de rango inferior a la ley. Pero lo que, a nuestro juicio, resulta completamente inadmisibile es la remisión que este mismo art. 1º del Decreto-Ley 2/1996 lleva a cabo a favor la Ley de Presupuestos para modificar la cuantía de las prestaciones postales⁵⁴. Como veremos más adelante, tras la sentencia 185/1995 creemos que resultan aplicables a las prestaciones patrimoniales de carácter público las limitaciones que el art. 134, 7 de la Constitución establece para la Ley de Presupuestos respecto a los tributos. No será posible, por tanto, modificar la cuantía de una de estas prestaciones si no media una previa ley sustantiva autorizante, condición que a nuestro modo de ver no reúne nunca un Decreto-Ley⁵⁵.

VII.2. Tarifas por suministro de agua.

También las tarifas por suministro de agua, pueden verse afectadas por la s. 185/1995.

Estas tarifas tienen la condición de precios públicos, no pudiendo identificarse con las tarifas percibidas por actividades realizadas por las Entidades locales en régimen de Derecho Privado, a las que se refiere el art. 155, 2 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales. El suministro de agua está reservado en régimen de monopolio

⁵³ PEREZ ROYO, F., "Fundamento y ámbito de la reserva de ley en materia tributaria", H.P.E., nº 14, 1972, pag. 233.

⁵⁴ Remisión cumplidamente tomada por la Ley 12/1996 de 30 de diciembre, de Presupuestos para 1997 en su art. 68 y cuantificada a través de la O.M. de 2 de enero de 1997.

⁵⁵ FALCON Y TELLA, R., "La habilitación a las Leyes de Presupuestos para modificar tributos", Civitas, R.E.D.F., nº 33, 1982, pags. 48 y 49. Ello supone rechazar la confusa teoría sobre la "mera adaptación del tributo a la realidad económica", establecida por la S. T.C. 27/1981, de 20 de julio y que la modificación de una tarifa que ni siquiera se ha fijado originariamente por ley pueda entrar dentro de este supuesto. Tal aportación del T.C., supone, en palabras de LOZANO SERRANO, C., "abrir un portillo inexplicable a la práctica preconstitucional de utilizar el instrumento presupuestario para realizar verdaderas reformas tributarias". Consecuencias de la jurisprudencia constitucional sobre el Derecho Financiero y Tributario, Civitas, Madrid, 1990, pag. 47.

a los Entes Locales, ya que el art. 86, 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local lo define como servicio esencial a prestar por las Entidades Locales. Ello supone que lo que se cobre por este servicio será un precio público porque, según el art. 41 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, son precios públicos todas las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios "de la competencia de la Entidad Local"⁵⁶. Las cantidades que por el suministro de agua se cobren, por tanto, serán precios públicos "establecidos en el ámbito de las competencias municipales y en el ejercicio del poder de imperio que como Entes públicos ostentan"⁵⁷.

A nuestro modo de ver las tarifas por suministro de agua también son prestaciones patrimoniales de carácter público⁵⁸. Afirmación que se puede apoyar en el hecho de que estas tarifas financian un servicio público imprescindible de hecho, lo que le convierte en materialmente obligatorio. Aunque no sea posible hablar de un servicio jurídicamente coactivo, ya que no existe obligación de darse de alta ante la compañía suministradora sino sólo de disponer de una "instalación de agua correcta"⁵⁹, la ausencia de libertad para renunciar a este servicio se pone de manifiesto de forma indudable al constatar el dato de que el propio art. 26, 1 de la Ley de Bases de Régimen Local declara el abastecimiento domiciliario de agua potable como servicio de prestación obligatoria en todo municipio⁶⁰. Si se admite la tradicional calificación de las tarifas por suministro de aguas como precios públicos, estaríamos ante un ejemplo de precios que habrán resultado expulsados del ordenamiento si su exigencia no responde al consentimiento colectivo a través de la interpositio legislatoris.

No obstante, su condición de precios públicos locales conlleva una problemática añadida. La sentencia 185/1995 ha incidido en la LTPP estatal, pero no sobre la normativa local similar, que en cuanto al establecimiento de dichos precios se concreta en el art. 48 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de Haciendas Locales. Habrá que preguntarse si la exigencia de ley para el establecimiento de los precios públicos que son prestaciones patrimoniales en el sentido del art. 31,3 de la C.E., se cumple sim-

⁵⁶ SARTORIO ALBALAT, S., "Los precios públicos en particular", *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Diputació de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1993, pag. 538.

⁵⁷ FERREIRO LAPATZA, J.J., "Tasas y precios públicos", *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, op. cit., pag. 441.

⁵⁸ La negación de su carácter de ingreso puramente privado cuenta con una larga tradición doctrinal; vid., RODRIGUEZ MORO, N., "Naturaleza jurídica del precio que pagan los usuarios de un servicio de aguas municipalizado con monopolio", *R.E.V.L.*, nº 170, 1971, pags. 327 y ss.

⁵⁹ Sobre el tema PAGES I GALTES, J., *Fiscalidad de las Aguas*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pag. 139. Conviene recordar que el servicio público de suministro de agua es obligatorio para....

⁶⁰ Vid. sobre el tema, QUINTANA LOPEZ, T., *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Civitas, Madrid, 1987, pags. 14 y ss.

E S T U D I O S

plemente por el hecho de que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, a través de su art. 41, contemple la figura de los precios públicos, lo que supondría la existencia de una interpositio legislatoris estatal sobre esta categoría abstracta. A nuestro modo de ver, tal previsión abstracta, en tanto no contiene ninguna norma relativa a la citada reserva, puede valer para ratificar la permanencia de los precios públicos locales en el ordenamiento, por lo menos hasta que el T.C. no declare inconstitucional el art. 41 de la Ley de Haciendas Locales⁶¹. Pero no puede servir para cubrir el requisito de autoimposición⁶², por lo que es necesario que, una vez prevista la figura abstracta, se cumpla el requisito del consentimiento que los ciudadanos deben otorgar sobre cada prestación concreta y sobre la cuantía de la misma. En este sentido, se afirma que bastaría la aprobación de la tarifa por el Pleno de la Corporación Local, pues a éste se atribuiría "suficiente legitimación popular para satisfacer las exigencias nucleares del principio de autoimposición"⁶³. Habida cuenta que las tarifas relativas al suministro doméstico de agua deben ser fijadas y aprobadas por la Corporación Titular - art. 148 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales - o informadas por dicha Corporación cuando no sea ella la que presta el servicio, la potestad tarifaria es, en esta materia, facultad exclusiva del Pleno. No puede admitirse, a nuestro modo de ver, ningún tipo de Delegación en la Comisión de Gobierno, aunque el art. 48,1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales sí permite con carácter general este tipo de delegación para establecer precios públicos locales. Por lo tanto, si se acepta que los precios públicos establecidos por el Pleno cumplen las exigencias de autoimposición⁶⁴, el poder tarifario relativo a tarifas por suministro de agua no se vería alterado, al cumplir la intervención del Pleno la función que en otras tarifas estatales debe desempeñar el Parlamento.

A nuestro modo de ver, esta conclusión es incorrecta. La misma se basa en una suerte de flexibilidad de la reserva de ley local, también recogida en la s. del T.S. Justi-

⁶¹ En la actualidad existe planteado un recurso de inconstitucionalidad, presentado por el Grupo Popular y referido a los arts. 41 a 48 de la Ley Reguladora de Régimen Local (B.O.E. de 27 de abril de 1989).

⁶² Vid. HERRERO DE LA ESCOSURA, P.-GONZALEZ GONZALEZ, A.I.; "Las tasas y los precios públicos. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre", en *Impuestos*, n° 1, 1997, pag. 83; Aceptar otra alternativa sería admitir que la aprobación de los ingresos que perciben las Corporaciones Locales en base a una actividad que afecta o se refiere a un ingreso concreto, sean tasas o precios públicos, se caracterizan por una flexibilización en sus exigencias de legalidad, en relación a los mismos ingresos percibidos por el Estado; sería lo que MARTIN QUERALT, J. -LOZANO SERRANO, C., denomina "circuito financiero separado, que escapa al imperio de la ley", *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, De. Tecnos, Madrid, 1996, pag. 112.

⁶³ PAGES I GALTES, J., "La impugnación de los precios públicos locales al amparo de la S. T.C. 185/1995, sobre la Ley de Tasas y Precios Públicos", *Impuestos*, n° 13, 1996, pag. 35. ORON MORATAL, G., "Los precios Públicos en la Hacienda Local tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de diciembre de 1995 (A propósito de la S. del T.S.J. Extremadura de 22 de enero de 1996)", *J.T.*, n° 74, 1996, pag. 20.

⁶⁴ ORON MORATAL, G., "Los precios públicos en la Hacienda Local", *op. cit.*, pag. 20.

cia de Extremadura de 22 de enero de 1996⁶⁵ y parte de admitir como suficiente la previsión abstracta de la categoría de los precios públicos en la Ley de Haciendas Locales, cuando en esta norma no hay ninguna disposición sobre aspectos esenciales de dichos precios públicos, como por ejemplo, su cuantía máxima⁶⁶. Y esta falta de previsión no puede cubrirse con la intervención del Pleno, porque la reserva de ley, como es sabido, no cumple solamente una función de autoimposición - que sí podría satisfacer el Pleno, y que para el T.C. en su s. 185/1995 sería la fundamental - sino otras fijaciones que son inherentes a la reserva de ley tributarias y que son privativas de la ley, como la igualdad y uniformidad del ordenamiento y la publicidad y responsabilidad de las Asambleas Parlamentarias, cuyo sustrato final es el reparto de funciones entre los órganos del Estado⁶⁷. Por eso, creemos que la s. 185/1995 va a suponer que se tenga que fijar por norma de rango legal las cuantías máximas de las tarifas por suministro de agua⁶⁸. Bien a través de una ley estatal o, normalmente, autonómica, tanto por las competencias asumidas por los respectivos Estatutos de autonomía en materia de aprovechamientos hidráulicos⁶⁹ como por la calificación que hace el Decreto-Ley 7/1996 de los precios de abastecimiento de aguas como precios de "ámbito autonómico". En tanto ello no suceda, se estará incurriendo en inconstitucionalidad.

VII.3. Incidencia general de la s. 185/1995 en las tarifas de servicios públicos esenciales.

Aclarada ya la incidencia específica de la sentencia 185/1995 en relación a algún tipo concreto de tarifa, nos centraremos ahora en el efecto que, a nuestro juicio, va a provocar esta sentencia en relación al común de las tarifas por servicios públicos de los llamados esenciales.

⁶⁵ Cuyo ponente fue el prof. Merino Jara. sobre la misma, véase ORON MORATAL, G., "Los precios públicos en la Hacienda Local...", op. cit., pag. 21.

⁶⁶ La remisión legal a favor de normas inferiores en materia de cuantía de los precios públicos es admisible "siempre que no provoque por su indeterminación una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador - F.J. 6º de la s. 185/1995 -. Sobre el tema, véase ORON MORATAL, G., "Los precios públicos en la Hacienda Local...", op. cit., pag. 21. Y lo cierto es que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales sólo prevé que los precios públicos por prestación de servicios, cubran, como mínimo, su coste.

⁶⁷ S.T.C. 19/1987, de 17 de febrero. vid., además, SIMON ACOSTA, E., "Reserva de ley tributaria", op. cit., pag. 5870. PEREZ ROYO, F., "Fundamento y ámbito de la reserva de ley en materia tributaria", op. cit., pag. 219.

⁶⁸ No cabe afirmar, como de forma correctiva hizo en algún momento la jurisprudencia constitucional italiana (s. 4/1957) que el principio de reserva de ley, "no exige que la ley que confiere el poder de imponer una prestación deba necesariamente contener la indicación del límite máximo de la prestación imponible"; PEREZ ROYO, F., "La contribución de la Corte Costituzionale...", op. cit., pag. 2179.

⁶⁹ En esta materia, el T.C. en s. 227/1988, de 29 de noviembre, señaló que sobre la misma pueden concurrir, funciones o facultades de idéntica naturaleza jurídica, pertenecientes al Estado y a las Comunidades Autónomas. Por ello, el principio de intereses afectados se erige en criterio delimitador para la atribución y el ejercicio de competencias.

E S T U D I O S

Nos estamos refiriendo a servicios - agua, energía, transportes y comunicaciones, cuyo carácter esencial resulta indudable, y cuya prestación se dispensa en formas palmariamente monopolísticas. Esto se puede ver tanto en el régimen intervenido de sus precios, que arranca en nuestro derecho del R.D. 2695/1977, de 28 de octubre, como en su pertenencia a lo que, en términos de Derecho comunitario, se llaman mercados excluidos (directivas 90/531, C.E.E. de 27 de septiembre y sobre todo, la 93/38/C.E.E. de 14 de junio, del Mercado Unico⁷⁰). A ello hay que añadir la circunstancia de que el Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, no haya extendido a estos servicios la liberalización prevista en su art. 16, Tres.

A nuestro modo de ver, de la s. 185/1995 se deduce que las tarifas por estos servicios son prestaciones patrimoniales de carácter público, por lo que las mismas deberán establecerse por ley. Si tenemos en cuenta que nuestro derecho positivo suele prever para estas tarifas una facultad de fijación y modificación atribuida en exclusiva a la Administración, esta potestad tarifaria, cuyo ejercicio supone poder establecer y fijar la cuantía sin sujeción a límites legales, debe ser objeto de revisión a la luz del pronunciamiento del T.C.

Así, creemos que el art. 163 de la Ley 13/1995 de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, en cuanto prevé las prestaciones económicas correspondientes al contratista titular de un contrato de gestión de servicios públicos, debe interpretarse en el sentido de que tales prestaciones no se fijarán en los exclusivos términos que el propio contrato establezca, como dispone actualmente el precepto, sino en los términos que fije la correspondiente ley, siempre y cuando el servicio dé lugar a una prestación patrimonial de carácter público.

En el mismo sentido, de la sentencia 185/1995 se desprende que deben establecerse por ley prestaciones tales como las tarifas relativas a transportes, telefonía, gas o electricidad. Por eso pueden incurrir en inconstitucionalidad, salvo que se interpreten en el sentido de una necesaria interpositio legislatoris, entre otros posibles supuestos, el art. 18 de la Ley 16/1987, de 30 de julio de Transportes Terrestres, al señalar que "la Administración de transportes podrá establecer tarifas obligatorias o de referencia..."; el art. 16, g), último inciso, de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Telecomunicaciones, que señala que "...las tarifas serán aprobadas por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones"⁷¹; el artículo decimoquinto, último inciso de la Ley 10/1987, de 15 de junio sobre normas básicas para un desarrollo coordinado

⁷⁰ Directivas respecto a las cuales la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, prevé su entrada en vigor en caso de no transposición para entidades administrativas, organismos autónomos y entes públicos que no tengan carácter industrial o mercantil.

⁷¹ El Decreto-Ley 6/1996 introduce, en su intento de liberalizar las telecomunicaciones, en su art. 1, 2, en las tarifas relativas a telecomunicaciones, la necesidad de informe preceptivo de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones creada por la misma norma.

de actuaciones en el sector de combustibles, que establece que "el Gobierno fijará, a propuesta del Ministerio de Industria y Energía, previo informe de los órganos correspondientes, las tarifas y precios de venta al público, de los combustibles gaseosos...", y el art. 16, 1 de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, en cuanto dispone que "...para la determinación de las tarifas que deberán satisfacer los usuarios del sistema integrado, el Gobierno establecerá la retribución global y conjunta de las actividades de dicho sistema"⁷².

En todos estos casos, resulta necesaria la fijación de estas tarifas por ley, pues todas ellas, por suponer servicios esenciales y prestarse en régimen de monopolio de hecho o de derecho, son, según la doctrina sentada por la s. 185/1995, prestaciones patrimoniales de carácter público. Pero, si bien el requisito de creación legal de estas tarifas puede entenderse cumplido, habida cuenta de que las mismas están abstractamente previstas en las distintas disposiciones de rango legal reguladoras de los servicios por las que se exigen, entendemos que resulta imprescindible la fijación por ley de su cuantía, al menos en lo que se refiere a su límite máximo.

La cuestión, por último, será saber si estos requisitos de legalidad pueden entenderse cumplidos a través de la Ley de Presupuestos, en especial en lo que afecta a la previsión de la cuantía máxima de estas tarifas. Recordemos que la Constitución en su art. 134,7 prohíbe a la Ley de Presupuestos crear tributos, permitiendo su modificación sólo si lo prevé una ley tributaria sustantiva. A diferencia del requisito de legalidad del art. 31, 3, que la Norma Fundamental refiere, no a los tributos sino a las "prestaciones patrimoniales de carácter público", el art. 134, 7 establece una limitación del contenido de la norma presupuestaria sólo para tributos. Una interpretación literal del texto constitucional llevaría a entender que las prestaciones patrimoniales de carácter público podrían ser creadas y modificadas libremente a través de la ley de Presupuestos, ya que las mismas no son tributos. A nuestro juicio hay que optar por una interpretación teleológica del art. 134, 7 de la Constitución, buscando el fundamento de este precepto, que para FALCON Y TELLA es garantizar la total eficacia del principio de reserva de ley facultando la intervención plena del Parlamento a la hora de definir el sistema tributario, frente al papel más limitado de las Cortes en el procedimiento parlamentario de elaboración de la Ley de Presupuestos⁷³. Si la finalidad del art. 134, 7 es la garantía de la intervención parlamentaria en la definición del sistema tributario y del texto de la sentencia

⁷² Norma, ésta última, que se inserta en la evolución iniciada por la Ley 49/1984, de explotación unificada del Sistema Eléctrico Nacional, y por el más reciente desarrollo por R.D. 1538/1987, de 11 de diciembre, sobre determinación de la tarifa de las empresas gestoras del servicio, vid. DIAZ FORMOSO, J., "El sector eléctrico español", Punto Crítico, n.º 8, 1997, pag. 35. Precisamente, uno de las principales novedades de la Ley 40/1994, ha sido la unificación de las tarifas eléctricas. Hay que tener en cuenta la mayor liberalización que se desprende de la firma del Protocolo Eléctrico.

⁷³ FALCON Y TELLA, R., "La habilitación a las Leyes de Presupuestos..", op. Cit., pag. 37.

E S T U D I O S

185/1995 se desprende la intención de someter a esa misma intervención parlamentaria todas las prestaciones patrimoniales de carácter público, la finalidad última de la sentencia coincide, en su sustrato más elemental, con el fundamento del art. 134,7 de la Constitución. Si después de la s. 185/1995 se van a tener que aplicar a las prestaciones patrimoniales de carácter público buena parte de las referencias que antes se hacían al tributo, a nuestro juicio, el art. 134, 7 de la Constitución es aplicable a todas las prestaciones públicas. Por ello, la fijación del límite máximo de las tarifas anteriormente señaladas deberá efectuarse a través de una ley ordinaria, puesto que la cuantía es uno de sus elementos esenciales. Tampoco se podrá modificar la cuantía en la Ley de Presupuestos, si una ley sustantiva no lo prevé.

