



Roj: **STS 4740/2014** - ECLI: **ES:TS:2014:4740**

Id Cendoj: **28079130022014100523**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **2**

Fecha: **20/11/2014**

Nº de Recurso: **1485/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **EMILIO FRIAS PONCE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ ICAN 4793/2012,**
STS 4740/2014

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinte de Noviembre de dos mil catorce.

Visto por la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el presente recurso de casación número 1485/2012, interpuesto por el Ayuntamiento de la Villa de Adeje, representado por el Procurador D. Juan Carlos Estevez Fernández Novoa, contra la sentencia de 12 de marzo de 2012, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de Santa Cruz de Tenerife, en el recurso número 515/2010, promovido por la Comunidad Autónoma de Canarias, sobre modificación de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la tasa por la prestación del servicio de suministro de agua domiciliaria del Ayuntamiento de Adeje, ejercicio 2011.

Ha sido parte recurrida la Comunidad Autónoma de Canarias, representada por el Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia impugnada estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias contra el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de la Villa de Adeje, en sesión ordinaria celebrada el día 14 de octubre de 2010, por el que se aprueba con carácter provisional la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de abastecimiento de agua domiciliaria en lo que afecta a las tarifas para el ejercicio 2011.

La Sala rechaza, en primer lugar, la alegación de caducidad opuesta en el escrito de contestación a la demanda por el Ayuntamiento por no haber transcurrido el plazo de dos meses fijado en el art. 46.1 de la Ley Jurisdiccional, desde que tuvo entrada el 21 de octubre de 2010 en la Viceconsejería de Administración Pública del Gobierno de Canarias una copia del acta de modificación de la referida Ordenanza Fiscal hasta que se presentó el recurso contencioso administrativo en fecha 21 de diciembre de 2010, careciendo de virtualidad los breves plazos fijados en los números 1, 2 y 3 del art. 65 de la ley de Bases de Régimen Local, al estar los mismos en función de un requerimiento de anulación del acto del Ayuntamiento, que en este caso no se produjo, debiendo entenderse que lo puesto en práctica por la Administración de la Comunidad Autónoma fue la impugnación directa ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa del acuerdo plenario del Ayuntamiento de Adeje de 4 de octubre de 2010, actuando de conformidad con el número 4 del art. 65 de la ley de Bases de Régimen Local.

En cuanto a la cuestión de fondo, que se circunscribía a determinar si en el expediente de modificación de la Ordenanza Fiscal impugnada era o no necesaria la intervención de la Comisión Territorial de Precios de la Consejería de Industria y Comercio, se acepta la pretensión de la Comunidad Autónoma de que las tarifas de



suministro público de agua a poblaciones están sometidas a la legislación sobre política general de precios por lo que deben ser autorizadas, si como ocurre en este caso la gestión del servicio de abastecimiento de agua del Municipio de Adeje es indirecta a través de una empresa concesionaria, no siendo posible reivindicar el carácter de tasa de la contraprestación exigible, ante lo que disponía el párrafo segundo del art. 2.2 a) de la Ley 58/2003 , al haber sido suprimido por la ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en virtud de la disposición final quincuagésimo octava , con el consecuente restablecimiento de la tarifa como forma de retribución de los concesionarios.

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia, el Ayuntamiento de la Villa de Adeje preparó recurso de casación y, una vez que se tuvo por preparado, fue interpuesto, con la súplica de que se revoque la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, en los procedimientos ordinarios 396/2008 y 44/2009 y, en consecuencia, se dicte otra por la que venga en reconocer el derecho de esta parte, declarando ajustado a derecho el acto administrativo realizado.

TERCERO.- Por Auto de 7 de Marzo de 2013, la Sección Primera declaró la inadmisión del motivo relativo a la infracción de la doctrina del Tribunal Constitucional , sentencias 185/1995, de 14 de diciembre , 102/2005, de 20 de abril y 121/2005, de 10 de mayo " al limitarse a la cita de la sentencia invocada sin hacer un examen crítico de cómo y en qué medida ha sido infringida por la resolución recurrida"; y la admisión respecto del resto de los motivos.

CUARTO.- Conferido traslado para el trámite de oposición a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, interesó sentencia por la que se inadmita la casación; o subsidiariamente se desestime el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Adeje, confirmando la sentencia de 12 de marzo de 2012 dictada en el recurso contencioso administrativo nº 515/2010 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife -

QUINTO.- Para el acto de votación y fallo se señaló la audiencia del día 19 de noviembre de 2014, fecha en la que tuvo lugar la referida actuación procesal.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Emilio Frias Ponce,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso de casación la sentencia de 12 de marzo de 2012, de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias , que estimó el recurso contencioso administrativo número 515/2010 interpuesto contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Adeje de 14 de octubre de 2010, por el que se aprueba con carácter provisional la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por la prestación del servicio de suministro de agua domiciliaria.

En el escrito de interposición se aduce por la recurrente, un primer motivo de casación, al amparo del art. 88.1 d) de la Ley Jurisdiccional , manifestando combatir el fundamento de derecho 3º de la sentencia impugnada, por entender que conculca el art. 65 de la Ley de Bases de Régimen Local , dado que lo que se impone y pide por la Comunidad Autónoma de Canarias es un requerimiento de modificación extemporáneo conforme a los plazos previstos en el citado precepto, por considerar erróneamente que se está en presencia de un precio público y no de una tasa.

Lo primero que se advierte es que el motivo menciona un requerimiento realizado el 28 de abril de 2008, que no resultaba aplicable al caso, haciendo alusión además al Fundamento de Derecho Tercero, que es uno de los que dedica la Sala a la cuestión de fondo, resolviendo sólo el Fundamento de Derecho Primero la alegación de caducidad de la acción, que es lo que se planteó en la instancia.

Sin duda alguna, esta manera de proceder pone de manifiesto que el motivo viene a recoger alegaciones de recursos anteriores que planteó el Ayuntamiento ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, en relación con las modificaciones de la misma Ordenanza, pero referidas a los años 2008 y 2009, y que determinaron otros recursos jurisdiccionales por parte del Gobierno de Canarias, concretamente los recursos 396/2008 u 44/2009, que una vez acumulados dieron lugar a la sentencia estimatoria de 14 de diciembre de 2009 , con anulación de los acuerdos municipales de 13 de marzo de 2008 y 27 de noviembre de 2008.

Además este error se traslada incluso al suplico del escrito de interposición del presente recurso, al referirse como sentencia impugnada a la recaída en los procedimientos ordinarios 396/2008 y 44/2009 .

Con independencia de lo anterior, desde el momento que la parte no critica el fundamento de Derecho Primero, la inadmisión del primer motivo resulta patente como sostiene la Comunidad de Canarias.



SEGUNDO.- Nuevamente se aprecia imprecisiones en el segundo motivo, en el que se viene a denunciar, al amparo también del art. 88. 1 d) de la Ley Jurisdiccional, la vulneración del art. 2.2 a) de la ley General Tributaria de 2003, en relación con el art. 20.1 letra B) párrafo segundo del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales de 2004 y con la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en la sentencia 185/1985, de 14 de diciembre, así como en las números 102 y 121 de 2005, de 20 de abril y 10 de mayo, toda vez que reproduce un supuesto fundamento primero de la sentencia recurrida sobre el fondo debatido que no coincide con el texto de la sentencia, ya que ésta aborda la cuestión de fondo a partir del Fundamento Segundo concretamente, en los Fundamentos Segundo al Séptimo, finalizando además la exposición del motivo con otra referencia al art. 65 de la ley de Bases de Régimen Local, por una apreciación de la Sala que no se realiza en la sentencia impugnada, sobre el alcance del supuesto requerimiento que hizo la Administración de la Comunidad Autónoma.

Por todo ello, deviene, asimismo, inadmisibles los motivos.

TERCERO.- En el siguiente motivo, que el recurrente vuelve a citar como segundo motivo, se remite al fundamento jurídico tercero de la sentencia impugnada, transcribiéndolo en parte, pero su contenido tampoco coincide con el texto de la sentencia.

Sin embargo, dado que en el motivo se denuncia que la Sala se basa en la Disposición Fiscal Quincuagésima octava de la ley 2/2011, de Economía Sostenible, que suprimió el párrafo segundo del art. 2.2 a) de la Ley 58/2003, y que no se encontraba en vigor en el momento de tomarse el acuerdo recurrido por la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, el 14 de octubre de 2010, siendo cierto lo que afirma, pero apareciendo reseñado en los Fundamentos Cuarto y siguientes, debe salvarse la incorrección, al no existir duda alguna sobre la crítica que se dirige a la sentencia impugnada, sin que haya causado indefensión a la parte contraria, al haberse opuesto al criterio pretendido por el Ayuntamiento en el escrito de oposición.

Sentado lo anterior, ha de reconocerse que la tesis que postula la Comunidad Autónoma, aplicable a ejercicios anteriores a la entrada en vigor de la ley 2/2011, de Economía Sostenible, no ha sido mantenida por esta Sala, al sostener que la prestación que abona el usuario tiene naturaleza jurídica de tasa y no de tarifa.

En este sentido, conviene recordar la sentencia de 16 de julio de 2012, que resuelve precisamente otro recurso de casación (el nº 62/2010) interpuesto por el ahora recurrente contra la sentencia 280/2009, de fecha 14 de diciembre de 2009 dictada por la Sala de la Comunidad Autónoma de Canarias, Sala de Santa Cruz de Tenerife, en los recursos contencioso administrativos acumulados 396/2008 y 44/2009, promovidos por la Comunidad Autónoma de Canarias. En esta Sentencia declaramos:

" TERCERO - El debate que provoca el segundo motivo de queja consiste en determinar si el servicio público de agua domiciliaria está sujeto a una tasa o si, por el contrario, su régimen es el propio de precio público, como sostuvo la sentencia de instancia, habiendo soslayado la Corporación local recurrente la preceptiva intervención de la Comisión Territorial de Precios de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Se ha de partir de un hecho indiscutido: el servicio público no se prestaba directamente por el Ayuntamiento de Adeje, sino en régimen de gestión indirecta. También resulta incontestable que el régimen jurídico aplicable es el establecido en la Ley General Tributaria de 2003, en su redacción original, antes de la modificación y de la supresión del último párrafo del artículo 2.2.a), llevada cabo por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE de 5 de marzo).

La cuestión debatida no ha sido pacífica, como pone de manifiesto la jurisprudencia de esta Sala, debido esencialmente a los vaivenes y a los cambios normativos que se han ido produciendo con el transcurso de los años, entre otras razones, para ajustarse a la doctrina del Tribunal Constitucional. Por ello, no está demás que demos un repaso a esa jurisprudencia, para clarificar y explicar por qué se han dado diferentes soluciones tributarias para el mismo problema de fondo.

(A) Hay pronunciamientos que consideraron tal retribución del gestor indirecto como un precio privado, (B) otros le otorgaron la naturaleza de precio público y, en fin, (C) otro grupo de decisiones estimaron que se trataba de una tasa.

(A) En un primer grupo encontramos, pues, sentencias en las que esta Sala ha considerado que la retribución de las empresas concesionarias que prestan el servicio municipal de abastecimiento domiciliario de agua potable constituye un precio privado. Son pronunciamientos que abordan supuestos de hecho anteriores a la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 y a sus secuelas legislativas. Debe destacarse en la sentencia de 13 de enero de 1997, Comunidad de Propietarios de la Urbanización Monte Júcar de Alberique (Valencia) (apelación 13693/91, FJ 2º), en que no se cuestionó la naturaleza de precio sometido a autorización autonómica de las tarifas por suministro de agua potable a una urbanización emplazada en el mencionado término municipal durante los ejercicios 1986, 1987 y 1988; directamente dio por sentado que se trataba de un precio privado. Con mayor precisión se pronunció la sentencia de 16 de junio de 1997, Sociedad General de Aguas de Barcelona. En



un recurso de apelación (10481/91) interpuesto por la Administración General del Estado contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que, dando la razón a la Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A., había considerado exentos de la contribución territorial urbana correspondiente al ejercicio 1984 los terrenos e instalaciones afectos al servicio de suministro de agua, revocó tal pronunciamiento al estimar que dichos bienes no son de servicio público, aun cuando estén afectos a uno de ellos. En su discurso, el Tribunal Supremo razonó que la contraprestación dineraria que el usuario satisfacía por el suministro del agua no era un ingreso público, ni tasa ni precio. Se trataba de una renta de derecho privado («La contraprestación del usuario, y las condiciones de prestación del servicio, por muy intervenidos que estén administrativamente, constituyen la "renta" o beneficio más importante de la Empresa concesionaria»). Para el Tribunal Supremo, la «tarifa de derecho público» hace referencia no a tarifa aprobada administrativamente, como ocurre con los precios del agua cuando la compañía concesionaria es una entidad privada que lo percibe como contraprestación del usuario por el suministro y pasa a engrosar su propia tesorería, sino a ingreso de derecho público, que, como tal, ha de pertenecer por fuerza a una Administración, nunca a una entidad privada».

Nótese que, pese a la clara dicción de los artículos 26.a) de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria (BOE de 31 de diciembre), 199.b) y 212.21 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril (BOE de 22 de abril), y 155, apartado 3, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (BOE de 15 de julio), vigentes a la sazón, el Tribunal Supremo no consideró tasa las tarifas correspondientes a un servicio de recepción obligatoria como el del suministro de agua potable.

Más rotunda fue la sentencia de 27 de septiembre de 1997, Aguas Potables de Barbastro (apelación 9964/91, FJ 5º). Esta resolución declaró que, cuando el servicio municipal de agua potable, de prestación obligatoria, se suministra de forma indirecta mediante concesión, las cantidades que la entidad concesionaria percibe de los usuarios constituyen precios privados, intervenidos y autorizados administrativamente, nunca tasas ni precios públicos.

Con tales precedentes, la sentencia de 12 de noviembre de 1998, Mancomunidad intermunicipal de Moguer-Palos de la Frontera (apelación 635/93, FFJJ 3º a 5º), abordando el suministro de agua potable en dicha entidad local, constató que en parte el servicio era prestado directamente por la Mancomunidad y en parte mediante una concesión otorgada a la Compañía Inmobiliaria y de Parcelaciones y Construcciones, S.A., y concluyó que en ambos casos la potestad tarifaria pertenecía a la entidad local, a quien competía revisar las tarifas, sin perjuicio de la correspondiente autorización de la Comunidad Autónoma, limitada a controlar su ajuste a la política de precios y sin capacidad de incidir en el modelo tarifario elegido por la corporación local ni de decretar incrementos mayores a los acordados por esta última. Este pronunciamiento se sitúa, pues, en la misma línea: las cantidades percibidas por la empresa concesionaria del servicio público municipal de suministro domiciliario de agua potable constituyen precios privados, intervenidos y autorizados administrativamente. La doctrina de esta sentencia será seguida con posterioridad, sin necesidad en realidad de cuestionarse la naturaleza de tasa o de precio privado de la remuneración del concesionario, en la sentencia de 5 de febrero de 2009, Empresa Municipal de Aguas de Córdoba (casación 3454/05, FJ 6º).

La anterior perspectiva está presente también en la sentencia de 29 de octubre de 2003, Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos (casación 566/97, FJ 3º), en la que se precisó que la tarifa complementaria de garantía y suministro fijada por el Consejo Metropolitano de Barcelona, cuyas cuotas se incorporaban por las empresas suministradoras de agua en las facturas que giraban a los usuarios, liquidando después el producto de lo recaudado a la mencionada Entidad, pertenece como precio privado a la potestad tarifaria de la corporación local, sin perjuicio del ulterior control autonómico para comprobar su adaptación a los objetivos de la política económica.

La sentencia de 21 de abril de 1999, Ayuntamiento de Valencia (casación 1490/94, FJ. 2º), declaró, por su parte, con toda rotundidad que la tarifa general exigida por la Sociedad Aguas de Valencia, S.A., concesionaria del servicio en dicho Ayuntamiento, es un precio privado, aunque por virtud de la potestad tarifaria que tiene atribuida (artículos 115, 116 y 127 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) corresponda al ente local su aprobación. Esta sentencia extiende tal caracterización a una tarifa especial por metro cúbico consumido para financiar las obras de ampliación de la red: se trata de un «precio privado, percibido por la concesionaria de los usuarios, que revierte al Ayuntamiento por virtud del título concesional».

La tesis sostenida en la anterior sentencia fue secundada en la de 3 de julio de 2007, Empresa Municipal de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla (casación 1727/02, FFJJ 3º y 4º), primera dictada para un supuesto de hecho posterior a la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 y en la que se tienen en cuenta las modificaciones legislativas introducidas a resultas de dicho pronunciamiento, singularmente la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público (BOE de 14 de julio). El Tribunal Supremo recuerda que



su jurisprudencia «viene distinguiendo tradicional mente entre la prestación del servicio (de abastecimiento domiciliario de agua) en régimen de derecho público, supuesto que da lugar a la percepción de una tasa, y prestación en régimen de concesión, que da lugar a un ingreso de derecho privado para la entidad concesionaria». Este pronunciamiento, constituye, sin embargo, una decisión de transición. Reconoce que, de acuerdo con la nueva ordenación provocada por la citada sentencia del Tribunal Constitucional, el mencionado servicio municipal es el presupuesto de una tasa, pero dado que el caso enjuiciado viene referido a una situación anterior al 1 de enero de 1999 (disposición transitoria segunda de la Ley 25/1998), se aplica el régimen antiguo, conforme al que las sumas percibidas por la compañía concesionaria del servicio tenían la condición de precio privado.

Ese carácter transitorio, de paso de un régimen a otro, acompaña a la importante sentencia de 22 de diciembre de 2001, Ayuntamiento de Zaragoza, (casación 5759/96, FFJJ 4º y 5º). El Ayuntamiento de Zaragoza aprobó el «texto regulador del precio público por la prestación de servicios de abastecimiento y saneamiento de agua, para el ejercicio 1994», que remitió a la Diputación General de Aragón para su aprobación dentro de la competencia que en materia de política de precios le correspondía ejercer, aprobación que fue otorgada. Diversas organizaciones empresariales atacaron la referida decisión por entender que había defectos de competencia, debido a que se trataba de tasas y no de «precios públicos». La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón les dio la razón, pero el Tribunal Supremo se la quitó. A juicio del Alto Tribunal, tras las modificaciones derivadas de la Ley 25/1998 el servicio de distribución de agua prestado por los entes locales constituye el hecho imponible de una tasa, sin embargo, en virtud de su ya mencionada disposición transitoria segunda, hasta el 31 de enero de 1998 debían considerarse «precios públicos», conforme a la normativa anterior. Por este solo motivo, el Tribunal Supremo otorgó la razón al Ayuntamiento de Zaragoza, considerando que la tarifa aprobada podía ser, en efecto, un precio público.

En igual sentido y con parecido hilo argumental se manifiesta la sentencia de 19 de diciembre de 2007, Ayuntamiento de Benidorm (casación 3645/02, FFJJ 3º y 4º), relativa a la ordenanza fiscal «reguladora del precio de servicio público de titularidad privada e intervenido-autorizado administrativamente por prestación del suministro de agua potable».

En fin, participan del mismo criterio, aun sin decirlo expresamente, decisiones más recientes, como las sentencias de 12 de marzo de 2010, Aguas Potables de Bernia (casación 6822/04, FJ 4º), y 3 de febrero de 2011, Ayuntamiento de Mérida (casación 5325/06, FJ 4º), atinentes, respectivamente, a los municipios de Altea y Mérida.

De este acervo jurisprudencial se obtiene que, bajo el marco normativo anterior al provocado por la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, el Tribunal Supremo consideró sin fisuras que si el servicio era prestado directamente por las corporaciones locales deberían sufragarlo mediante una tasa, ejercitando su potestad tributaria; mientras que si era gestionado de forma indirecta, mediante la interposición de un concesionario, la retribución de este último constituía un precio privado, fijado por el Ayuntamiento concedente en uso de su potestad tarifaria, sin perjuicio de su sometimiento a ulterior autorización de la Administración competente en materia de control de precios (primero la del Estado y después, tras las oportunas transferencias, la de la correspondiente Comunidad Autónoma). Tan claro lo tenía el Tribunal Supremo que, en virtud de la disposición transitoria segunda, apartado 1, de la Ley 25/1998, siguió considerando la remuneración del concesionario un precio fijado en el uso de la mencionada potestad tarifaria, condicionado a ulterior aprobación para vigilar sus eventuales efectos inflacionistas.

Sólo dos pronunciamientos parecen desmarcarse de la tónica general. El primero es la sentencia de 10 de febrero de 1996, Empresa Municipal de Aguas de Córdoba (casación 7040/93, FJ 3º), que abordó la naturaleza de los ingresos obtenidos por la mencionada compañía durante el ejercicio 1984. Para la empresa municipal se trataba de tasas y, por consiguiente, de sumas no sometidas al impuesto general sobre el tráfico de las empresas. La opinión de la Administración tributaria era la contraria. El Tribunal Supremo, desestimando el recurso, se puso de lado de esta última. Pero lo hizo con un argumento puramente circunstancial. Reconoció que, conforme a lo dispuesto en el artículo 155, apartado 3, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, las tarifas correspondientes a los servicios monopolizados y a los que fueren de recepción obligatoria por los administrados tienen el carácter de tasa, pero debido a que en el caso era prestado en régimen de derecho privado por una sociedad municipal sin que existiese acuerdo de imposición o establecimiento de la tasa correspondiente, ni de aprobación de la pertinente ordenanza reguladora, debían considerarse las sumas percibidas como precio privados, sometidas al mencionado impuesto general.

La otra decisión singular se encuentra en la sentencia de 21 de enero de 1993, Ayuntamiento de Betxi (Castellón) (apelación 153/89, FJ 1º), que zanjó un debate entre dicha corporación y la Generalidad Valenciana sobre la naturaleza de las tarifas percibidas por la empresa prestadora del servicio. Para la primera se trataba de una tasa, mientras que la segunda consideraba que era un precio, con la importante consecuencia de que en este último caso la fijación de nuevos importes requería la autorización autonómica, innecesaria en el otro. Pues bien,



el Tribunal Supremo, revocando la sentencia apelada, dio la razón a la Comunidad Autónoma. Aun reconociendo su naturaleza de ingreso de derecho público «sometido al régimen jurídico propio de las tasas y por ello exaccionables por la vía de apremio», las tarifas en cuestión, en cuanto regulan una contraprestación pecuniaria a satisfacer por un bien o un servicio que se adquiere o utiliza, constituyen un auténtico precio sometido a la normativa y a las competencias propias de las disposiciones reguladoras de los precios autorizados. En opinión del Tribunal, las tarifas del caso que analizó gozaban de una doble naturaleza: la de tasa y la de precio, calificativos que consideró compatibles, pues obedecen a diferentes objetivos o finalidades públicas que determinan una situación de concurrencia de competencias: la tarifaria, municipal, y la de política de precios, autonómica.

(B) Junto al anterior grupo de sentencias, aparece otro segundo, en el que se atribuye la naturaleza de precio público a la retribución del prestador del servicio municipal de agua potable. Se trata de cinco sentencias, todas referidas al Ayuntamiento de Salou: de 20 de noviembre de 2002 (casación 2064/97, FJ 3º), 27 de diciembre de 2002 (casación 9188/97, FJ 3º), 10 de marzo de 2003 (casación 955/98, FJ 7º), 7 de octubre de 2004 (casación 965/98, FJ 3º) y 24 de mayo de 2006 (casación 680/99, FJ 2º). Estos pronunciamientos se produjeron en el seno de una controversia entre el mencionado Ayuntamiento y varias empresas hoteleras como consecuencia del corte del suministro del agua acordado por la compañía arrendadora del servicio por impago de su importe, durante períodos comprendidos entre 1992 y 1994. Pues bien, en todos ellos se considera, sin discusión alguna y de forma acrítica, que dichas sumas constituyen un precio público.

En realidad, en la calificación por estas sentencias como precio público subyace cierta incorrección terminológica, pues, aun cuando aluden al artículo 41 de la Ley 39/1988, habida cuenta de los términos en que se expresan y la constatación de que las tarifas fueron aprobadas por la Comisión de Precios de la Generalitat de Cataluña, resulta evidente que se están refiriendo a un precio privado a percibir por la entidad arrendataria del servicio, aprobado por la Corporación en uso de su potestad tarifaria y condicionado a la autorización de la Comunidad Autónoma, competente en materia de control de precios.

(C) Aparece, por último, un tercer grupo de sentencias que califican de tasa la prestación del servicio enjuiciado. Así, la de 2 de julio de 1999, Ayuntamiento de La Orotava (casación 2603/95, FFJ 3º y 5º), resolvió un litigio entre dicha corporación local y la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, que ganó la primera. La Administración autonómica había impugnado la ordenanza fiscal aprobatoria de la tasa por suministro de aguas con el argumento de que el Ayuntamiento había desconocido sus competencias sobre control de precios, al no recabar la pertinente autorización. La Sala de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Santa Cruz de Tenerife, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias estimó la demanda y anuló la decisión municipal impugnada, pues, tratándose de un «precio autorizado», debió mediar la intervención autonómica.

Sin embargo, esta Sala, revocando la decisión de instancia, declaró la conformidad a derecho del acto de aprobación de la ordenanza fiscal en cuestión. El órgano de casación achaca a la de instancia no haber distinguido adecuadamente entre la prestación directa del servicio por el Ayuntamiento o a través de un concesionario. En este último caso, se trataría de un precio privado, «pues ésta es la relación entre el concesionario y los consumidores», supuesto en que la potestad tarifaria compete al Ayuntamiento, ente concedente, según lo dispuesto en los artículos 148 a 155 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales, sometida a la posterior autorización de la Comunidad Autónoma en cuanto titular de la competencia en materia de control de precios.

Por el contrario, cuando, como en el caso de La Orotava, el servicio se presta directamente por el Ayuntamiento, las tarifas tienen la naturaleza jurídico-tributaria de tasas, cuya modificación debe seguir la tramitación propia de las ordenanzas fiscales, competencia propia de las entidades locales, no sometida a ulterior control de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la facultad de impugnar en la vía contencioso-administrativa el acto de aprobación definitiva de la ordenanza fiscal. El anterior criterio fue reproducido, para el propio Ayuntamiento de La Orotava, en la sentencia de 20 de octubre de 2005 (casación 3857/00, FFJJ 3º y 4º).

La sentencia de 7 de abril de 2007, Consorcio de Aguas de Bilbao-Bizkaia (casación 2882/02, FJ 3º), reiterando la tradicional distinción entre la prestación del servicio por concesionarios, en cuyo caso se sufraga mediante precios privados, y directamente por la Corporación local, escenario en el que entra en juego la figura tributaria de tasa, considera correcta la calificación como tales de las tarifas recaudadas por el Consorcio citado, indiscutible entidad local al servicio de los Ayuntamientos asociados.

Las de 7 de febrero de 2009, Ayuntamiento de Segovia (casación 4290/05), 8 de mayo de 2009, Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol-Axarquía (casación 6637/05), y 31 de mayo de 2010, Consorcio de Aguas de Bilbao-Bizkaia (casación 6361/05), dan por sentado la naturaleza de tasa de las tarifas cobradas por dichas entidades locales.



Un salto cualitativo viene constituido por la sentencia de 20 de julio de 2009, Ayuntamiento de Ávila (casación 4089/03 , FJ 5º), que, enjuiciando un acuerdo adoptado el 22 de diciembre de 2000 por la corporación municipal, en virtud del que aprobó la modificación de las ordenanzas sobre precios públicos para el ejercicio 2001 de determinados servicios, entre ellos el de suministro de agua, y reproduciendo la doctrina de la sentencia de 22 de diciembre de 2001 , Ayuntamiento de Zaragoza, ya citada, declara sin ambages que «el servicio de suministro y distribución de agua potable debe ser objeto de una tasa (...) Poco importa que (...) sea prestado mediante concesión administrativa. Las contraprestaciones que satisface el usuario (...) deben ser calificadas como tasas, con independencia de la modalidad de gestión empleada (...) La forma de gestión no afecta a la naturaleza de la prestación, siempre que su titularidad siga siendo pública, como sucede en los supuestos de concesión». Concluye el Tribunal Supremo que el establecimiento de precios públicos en 2001 por el suministro de agua potable es contrario a los artículos 20 y 41 de la Ley 39/1988 y a los artículos 6 y 24 de la Ley 8/1989 .

La doctrina se reitera en la sentencia de 12 de noviembre de 2009, Ayuntamiento de Alicante (casación 9304/03 , FJ 4º), para la remuneración que satisface el usuario del servicio de alcantarillado prestado en dicho municipio por una empresa concesionaria. En fin, la sentencia de 14 de diciembre de 2011, Ayuntamiento de la Villa de Orotava (casación 1438/09), se sitúa en la misma línea.

CUARTO. - A título de conclusión sobre este repaso al tratamiento que la jurisprudencia ha dado a la retribución por la prestación del servicio público de agua domiciliaria o potable, si se hace abstracción de las cinco sentencias Ayuntamiento de Salou, en las que, de forma acrítica, se sostiene que la suma pagada por los usuarios a la empresa arrendataria por la prestación del servicio es un precio público (así lo habían calificado las partes, sin que hubiera discusión sobre el particular), la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha basculado entre su condición de precio privado y la de tasa.

Ha atribuido la naturaleza de precio privado, fijado por la Corporación municipal ejercitado su potestad tarifaria y sometido a la aprobación ulterior de la Comunidad Autónoma en aplicación de la política de control de precios, cuando el servicio era gestionado de forma indirecta por un concesionario o un arrendatario, incluso una empresa participada mayoritariamente por el municipio (v.gr.: sentencias Sociedad General de Aguas de Barcelona y Ayuntamiento de Barbastro). Si el servicio se prestaba directamente, la retribución satisfecha por los usuarios constituía una tasa (y. gr.: sentencias Ayuntamiento de La Orotava).

Esta Sala mantuvo esta configuración hasta el 1 de enero de 1999, fecha a partir de la cual y en virtud de la disposición transitoria segunda, apartado 1, de la Ley 25/1998 , debería siempre considerarse una tasa, como consecuencia de las reformas introducidas a resultas de la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 , cuya doctrina ratificaron las sentencias 102/2005, de 20 de abril , y 121/2005, de 10 de mayo . Por ello, en la sentencia Ayuntamiento de Ávila esta Sala sienta un criterio, después ratificado en la sentencia Ayuntamiento de Alicante, conforme al que la prestación del servicio público municipal de abastecimiento de agua, de recepción obligatoria, siempre debe sufragarse a través de una tasa, cualquiera que sea su forma de gestión.

Pese al aparente "desorden", la jurisprudencia ofrece un cuadro nítido y una evolución coherente. En relación con el mencionado servicio público municipal, aun reconociendo que hubo un periodo (entre la entrada en vigor de la Ley 39/1988 y la de la Ley 25/1998) en que podía financiarse mediante precios públicos [nunca se le ha planteado un supuesto tal], considera que partir de esa segunda Ley, y también bajo la vigencia de la Ley General Tributaria de 2003 (artículo 2.2 .) y del Texto Refundido de la Ley reguladora de Haciendas Locales, aprobado en 2004 [artículo 20.1.B)], los usuarios han de sufragarlo a través de una tasa que pasa a engrosar la partida de ingresos del presupuesto local, con independencia de la forma en que se gestione, ya que siempre se trata de servicios municipales de recepción obligatoria [artículo 25.2.1) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local].

Lo expuesto, como hemos dicho al inicio del anterior fundamento, es consecuencia de la interpretación que del régimen jurídico vigente en cada caso ha hecho esta Sala. Parece claro, que la supresión del segundo párrafo del artículo 2.2.a), llevado a cabo en 2011 por la Ley de Economía Sostenible , abre un panorama diferente, sobre el que no nos toca pronunciarnos para zanjar el actual supuesto.

Por todo lo expuesto, y estando sujeto la prestación del servicio público al régimen fiscal de la tasa, debemos acoger el recurso de casación y anular la sentencia impugnada.

Resolviendo el debate en los términos suscitados [artículo 95.2.d) de la Ley 29/1998], procede desestimar el recurso contencioso-administrativo, declarando que los acuerdos adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Adeje los días 13 de marzo y 27 de noviembre de 2008, sobre modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de suministro de agua domiciliaria, no necesitaban la previa autorización y aprobación por la Comisión Territorial de Precios de la Comunidad Autónoma de Canarias."



En la misma línea se encuentra las dos sentencias últimas de 22 de Mayo de 2014, dictadas en los recursos de casación 640/2011 y 1487/2012 , que siguen lo declarado también en la sentencia de 3 de diciembre de 2012, casación 5354/11 .

CUARTO.- Por lo expuesto, procede estimar el recurso de casación y, por las mismas razones, desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin costas

En su virtud, en nombre de su Majestad el Rey, y por la autoridad que nos confiere la Constitución española.

FALLAMOS

PRIMERO.- Estimar el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de la Villa de Adeje contra la sentencia de 12 de marzo de 2012 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera , de Santa Cruz de Tenerife, que se casa y anula.

SEGUNDO.- Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias contra el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de la Villa de Adeje, que aprueba la modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de abastecimiento de agua domiciliaria para el ejercicio 2011, sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **D. Manuel Vicente Garzon Herrero D. Emilio Frias Ponce** D. Joaquin Huelin Martinez de Velasco D. Jose Antonio Montero Fernandez D. Manuel Martin Timon **PUBLICACION.** - Leída y publicada ha sido la anterior sentencia, por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, Don Emilio Frias Ponce, hallándose celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, ante mi la Secretaria. Certifico.