

# La constitucionalidad de las nuevas prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario

Análisis de la [STC 63/2019, de 9 de mayo, rec. núm. 739/2018](#)

**César Martínez Sánchez**

*Profesor contratado doctor de Derecho Financiero y Tributario.  
Universidad Autónoma de Madrid*

## Extracto

En este comentario se analiza críticamente la Sentencia del Tribunal Constitucional 63/2019, de 9 de mayo, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, que califican como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario a las contraprestaciones exigidas por servicios públicos prestados de manera indirecta o de forma directa a través de personificación privada. El análisis, que fundamentalmente tiene que ver con el concepto constitucional de tributo y con el contenido material de la reserva de ley establecida en el artículo 31.3 de la Constitución, se realizará atendiendo a la muy complicada evolución normativa de la calificación jurídica de este tipo de contraprestaciones, así como a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional al respecto. Como se verá, el autor no comparte la argumentación desplegada por el Tribunal Constitucional, sino que entiende que estas nuevas figuras habrían de haber sido declaradas inconstitucionales por vulnerar la citada reserva de ley.

## 1. Supuesto de hecho

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 63/2019 (NCJ064062) tiene su origen en el recurso de inconstitucionalidad presentado por más de 50 diputados, pertenecientes al Grupo Parlamentario de Unidos Podemos-En Comú y Podem-En Marea, contra el artículo 289.2, la disposición adicional cuadragésima tercera y las disposiciones finales novena, undécima y duodécima de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP). En los referidos preceptos se establece que las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la explotación de obras públicas o la prestación de servicios públicos, de forma directa mediante personificación privada o gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario (PPCPNT). Esta novedosa regulación ha supuesto la modificación del artículo 2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, del régimen jurídico de las tasas y los precios públicos (LTPP); de la disposición adicional primera de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT); y, por último, del artículo 20 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLHL).

En síntesis, los recurrentes sostenían que la regulación era contraria a la doctrina constitucional relativa a las tasas y precios públicos desarrollada, entre otras, en las SSTC 185/1995, de 14 de diciembre (NFJ003833); 102/2005, de 20 de abril (NFJ019864); 121/2005, de 10 de mayo (NFJ020183), y 122/2005, de 11 de mayo (NFJ062645); a la reserva de ley establecida en el artículo 31.3 de la Constitución española (CE), en tanto que el legislador ha empleado «una pirueta jurídica para travestir el viejo término de "tarifa", que pretende ahora ampararse de manera nominal bajo el paraguas del principio de reserva de ley, pero conservando su naturaleza de precios privados»; a la prohibición de discriminación establecida en el artículo 14 de la CE, puesto que la forma de gestión del servicio va a determinar que se trate de tasas o PPCPNT, lo que implica garantías jurídicas diferentes para los ciudadanos; y, por último, al principio de universalidad presupuestaria consagrado en el artículo 134.2 de la CE, toda vez que, al carecer de naturaleza tributaria, no serán considerados como ingresos públicos y, por ende, no aparecerán en los presupuestos del ente público titular del servicio prestado.

Por su parte, el abogado del Estado propugnó la desestimación total del recurso sobre la base de los argumentos que se resumen a continuación. En cuanto a la alegada vulneración de la reserva de ley, entiende que esta no se ha producido puesto que los elementos esenciales de las PPCPNT se encuentran regulados en el artículo 289 de la LCSP. Igualmente, se niega su posible naturaleza tributaria porque la cantidad obtenida no se destina directamente al sostenimiento de los gastos públicos, sino que sirve para retribuir la actividad desarrollada por el concesionario. A continuación se rechaza la contravención de lo dispuesto en el artículo 134.2 de la CE, en el entendimiento de que la finalidad de estas contraprestaciones no es la de aparecer en el estado de ingresos del Estado, sino que la ley obliga a que se refleje, de manera separada según se ordena en el artículo 289.2 de la LCSP, en la contabilidad de la entidad contratante. Por otro lado, no encuentra razón para entender vulnerado el artículo 14 de la CE, en tanto que –según doctrina consolidada del TC– debe producirse un trato desigual a personas que objetivamente se encuentran en una situación idéntica, cuestión que no ha sido suficientemente acreditada por el recurrente. En definitiva, entiende que el recurrente funda su razonamiento en consideraciones generales abstractas relativas a la posición del usuario que, de ser admitidas, implicarían negar a la Administración la posibilidad de optar por la gestión indirecta de los servicios públicos.

## 2. Doctrina del tribunal

Tras la exposición de los argumentos de las partes y del contexto jurídico en el que se insertan, el TC expone las razones que conducen a la completa desestimación del recurso, que se presentan sintéticamente a continuación.

En primer lugar, el TC señala que, según su criterio, «las disposiciones impugnadas no alteran el régimen jurídico de las tasas y los precios públicos [...] porque no se modifican los preceptos legales que regulan estas figuras en la LTPP, la LGT y la LHL» (FJ 6.º a). Se afirma, además, que las tarifas objeto de este litigio tampoco se aplicarán a los supuestos de servicios públicos sujetos a contraprestación general, ya que así lo excluye el artículo 11.2 de la LCSP. Aún es más, se sostiene como colofón del argumento que, frente a lo alegado en la demanda, con la regulación de estas tarifas «no se modifica el régimen de financiación de servicios públicos ya existente, y que sigue determinando la obligatoriedad de emplear tasas en los supuestos legalmente previstos de acuerdo con las exigencias y límites derivados de la Constitución» (FJ 6.º a) *in fine*).

Tras lo anterior, se añade que el recurrente ha extraído conclusiones equivocadas de la doctrina del TC en relación con los mecanismos de financiación de los servicios públicos. A ese respecto, razona que, puesto que «el legislador dispone de un amplio margen de configuración para establecer el modo de prestación y gestión de los servicios públicos, es lógico concluir que este margen se proyecta igualmente sobre su modo de financiación» (FJ 6.º b).

Asimismo, interesa destacar que expresamente se confirma la licitud constitucional de un régimen jurídico y financiero que difiera según si el servicio público se presta directamente por la Administración, o bien mediante personificación privada o a través de modalidades propias de gestión indirecta. Se trata de una elección que solo corresponde al legislador, por lo que al TC no le corresponde ni interferir ni predeterminar dicho margen de apreciación. En definitiva, se concluye que ni se predetermina en la Constitución un modelo único de gestión de los servicios públicos, «ni tampoco de la doctrina constitucional se infiere que la financiación de los costes asociados a su prestación deba ser siempre necesariamente tributaria» (FJ 6.º b) *in fine*).

A continuación se aborda una de las cuestiones más relevantes del pleito: la posible contravención de lo previsto en el artículo 31.3 de la CE. Frente a la pretensión de los recurrentes, se sostiene que debe descartarse la vulneración de la reserva de ley, en tanto que la CE «no exige que todos los elementos de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias estén delimitados en una ley, sino que sea una norma legal la que establezca los criterios a partir de los cuales debe cuantificarse». Si se tiene en cuenta que la LCSP regula en el capítulo I del título III del libro I las reglas para establecer la cuantía de los contratos del sector público, debe concluirse –a su juicio– que esta regulación «colma la reserva de ley para este tipo de contraprestaciones» (FJ 6.º c). Acto seguido, se aclara que a las PPCPNT, por no tratarse de tributos, no les serán de aplicación los principios generales contenidos en el artículo 31.1 de la CE.

Por último, respecto a lo que elocuentemente denomina el TC como «motivos adicionales de inconstitucionalidad», también se rechaza la vulneración del artículo 14 de la CE, en tanto que el recurrente «parte de una premisa no demostrada y en relación con la cual no se aporta ningún dato». Teniendo presente que, como se ha expuesto anteriormente, el carácter tributario o tarifario de la contraprestación que han de satisfacer los usuarios de los servicios públicos dependerá de la decisión que adopte el legislador acerca de cómo deba gestionarse y financiarse el servicio en cuestión, las diferencias que se produzcan no podrán ser calificadas como irrazonables o arbitrarias. Igualmente, no se acoge la posible contravención de lo dispuesto en el artículo 134.2 de la CE, ya que «precisamente una nota definitoria de las prestaciones patrimoniales de carácter público es que no supondrán necesariamente un ingreso público en sentido estricto, lo que lógicamente implica que no figuren en el estado de ingresos de los presupuestos públicos» (FJ 7.º).

### 3. Comentario crítico

#### 3.1. Contexto y antecedentes de la cuestión litigiosa

La aprobación de la LCSP supuso, de forma un tanto sorpresiva, un nuevo hito en la *vexata quæstio* que constituye la muy discutida diferenciación entre la potestad tributaria

y la denominada potestad tarifaria. Es una historia demasiado larga para un comentario de estas características, por lo que me esforzaré en resumirla a continuación, remitiendo al lector interesado a un trabajo anterior más exhaustivo (Martínez Sánchez, 2013). A los meros efectos expositivos, dividiré la evolución de esta cuestión en varias etapas.

**1.ª etapa. Reconocimiento de la potestad tarifaria.** Durante varias décadas la doctrina y la jurisprudencia entendieron que la Administración gozaba de una *potestad tarifaria* relativa a los servicios públicos prestados por la misma. Esta potestad se materializaba en un criterio relativo a la financiación de los servicios públicos, que se basara en la forma de gestión de los mismos y que tendría como consecuencia que «la naturaleza de la contraprestación dependerá de la forma de gestión del servicio, de modo que, si aquella deriva de un contrato suscrito para poder acceder a él, la contraprestación deberá considerarse un ingreso propio del concesionario» (Moreno González, 2008, pp. 42 y 43). En consecuencia, la tasa se correspondería con la gestión directa y la tarifa, con la gestión indirecta.

**2.ª etapa. Superación de la potestad tarifaria.** La definición de prestación patrimonial de carácter público que emanó de la STC 185/1995 (NFJ003833) llevó a que buena parte de la doctrina concluyera que «desaparece absolutamente la relevancia de la forma a través de la cual realice el "poder público" la actividad o preste el servicio» (Ramallo Massanet, 1996, p. 263) y que, en consecuencia, el concepto de potestad tarifaria se veía sometido a una importante redefinición que ponía en cuestión incluso su propia existencia.

Asimismo, la duda pareció que quedaba resuelta, al menos en el plano normativo, con la definición de tasa consagrada en la LGT, que se refería a toda prestación de servicios o realización de actividades en régimen de derecho público, teniendo en cuenta que:

[s]e entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público (art. 2.2 a) *in fine* LGT).

No obstante, el Tribunal Supremo (TS) mantuvo hasta el año 2009 la tradicional distinción entre potestad tributaria y potestad tarifaria. En ese momento, sin embargo, se produjo un cambio explícito en su doctrina, que tuvo como resultado la consideración de que es «aplicable en el ámbito local la referencia a que la forma de gestión del servicio no afecta a la naturaleza de la prestación, siempre que su titularidad siga siendo pública, como sucede en los supuestos de concesión» (STS de 12 de noviembre de 2009, rec. núm. 9304/2003 –NFJ038070–, FD 4.º).

**3.ª etapa. Dudas acerca de su posible rehabilitación.** Con ocasión de la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, se llevó a cabo una reforma del

artículo 2 de la LGT que supuso la supresión del citado párrafo final del artículo 2.2 a) de la ley tributaria.

El propósito incierto de esta reforma y su opaca tramitación posibilitaron el surgimiento de voces que la interpretaron como una suerte de rehabilitación de la potestad tarifaria, sosteniendo que esta supresión «invita a reflexionar sobre el concepto de tributo que viene manejando la jurisprudencia constitucional», así como «viene a confirmar que la finalidad de dicho párrafo nunca ha sido la de reconvertir las tarifas en tasas» (Falcón y Tella, 2011, p. 7).

Ante las dudas interpretativas suscitadas por el cambio legislativo que se acaba de comentar, la Sección Segunda de la Sala Tercera del TS pronunció una muy relevante sentencia en la que sostuvo que seguía vigente su propia jurisprudencia, que trae causa a su vez de la del TC, en la que se declaraba «que la forma gestora es irrelevante para delimitar el ámbito de aplicación de las tasas, y que lo esencial era determinar si estamos ante prestaciones coactivas por servicios de carácter obligatorio, indispensables o monopolísticos» (STS de 23 de noviembre de 2015, rec. núm. 4091/2013 –NFJ061179–, FD 7.º). Esta conclusión, que expresamente matizó otra anterior cuya *ratio decidendi* no es fácil de entender (STS de 28 de septiembre de 2015, rec. núm. 2042/2013 –NFJ059927–), fue reiterada posteriormente (STS de 24 de noviembre de 2015, rec. núm. 232/2014 –NFJ061194–), con lo que quedaba definida la jurisprudencia del Alto Tribunal al respecto, contrariamente a lo que parece haber entendido el TC en la sentencia que es objeto de este análisis (*vid.* FJ 3.º e).

**4.ª etapa. La aparición de las PPCPNT.** La etapa anterior llegó a su fin con la aprobación de la LCSP, en virtud de la cual la forma de gestión del servicio determinará si nos encontramos ante una tasa (gestión directa con personificación pública) o con una PPCPNT (el resto de supuestos). Igualmente, se ha de llamar la atención acerca del reciente giro jurisprudencial del TS, motivado precisamente por la sentencia que aquí se analiza, en virtud del cual se ha fijado como doctrina de interés casacional –aplicable desde la citada reforma de 2011– que:

[...] existe una opción discrecional para la Administración entre la configuración de la contraprestación como tasa o como precio y la opción por una modalidad de gestión directa o indirecta, si bien tal opción está limitada y legalmente predeterminada cuando el objeto de la actividad o servicio implica ejercicio de autoridad (STS de 25 de junio de 2019, rec. núm. 5108/2017 –NFJ074147–, FD 9.º).

## 3.2. Análisis de los argumentos de la sentencia

Tras la exposición de la evolución de esta intrincada cuestión, expreso a continuación mi opinión –con la concisión a la que obliga un trabajo de estas características– sobre los argumentos que se han expresado en la sentencia.

En primer lugar, no puedo compartir la afirmación relativa a que la LCSP no ha alterado el régimen jurídico de las tasas. Bien al contrario, me resulta notorio que sí lo ha hecho. En este sentido, es paradigmático el nuevo artículo 20.6 del TRLHL, que expresamente se refiere al apartado cuarto de dicho artículo, en el que se regulan las tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades administrativas de competencia local. Sin duda, el apartado sexto que se ha introducido *ex novo* modifica el contenido del elemento objetivo del hecho imponible de este tipo de tasas, de tal manera que la forma de gestión del servicio público se ha convertido en una característica definitoria del mismo. Así, solo podrán ser calificadas jurídicamente como tasas aquellas contraprestaciones por servicios públicos locales que, siendo coactivos para el solicitante, sean prestados por medio de una técnica de gestión directa con personificación pública (por ejemplo, a través de un organismo autónomo). En efecto, tanto se ha afectado a este elemento esencial del tributo que muchas contraprestaciones que hasta este momento eran calificadas como tasas, a partir de ahora dejarán de serlo. Ejemplo de la mutación que va a deparar esta reforma es la calificación de la contraprestación exigida por el servicio de recogida domiciliaria de residuos urbanos prestado por una concesionaria. Hasta ahora, estas prestaciones eran definidas como tasas prácticamente sin discusión. En adelante, habrán de ser consideradas como PPCPNT. Por tanto, la alteración del hecho imponible de las tasas me parece clara.

En segundo lugar, es necesario referirse a la doctrina del TC en relación con varios conceptos que son determinantes para la resolución de esta controversia. La definición de prestación patrimonial de carácter público, en particular su conexión con su carácter coactivo como consecuencia del principio de *autoimposición*, es una cuestión relativamente clara desde la STC 185/1995, de 14 de diciembre (NFJ003833), y la STC 182/1997, de 28 de octubre (NFJ005623). En realidad, sería más acertado decir que siguen vigentes las dudas que existían respecto de la doctrina señalada en las citadas sentencias. Por ejemplo, aún no existe un criterio suficientemente preciso que sirva para identificar aquellos servicios o bienes que, por ser «imprescindibles para la vida personal o social del solicitante», han de ser calificados como de exigencia obligatoria. En todo caso, esto no era relevante para la resolución del litigio, por lo que se entiende que no haya sido abordado.

Sin perjuicio de lo anterior, esta era sobre todo una ocasión muy oportuna para precisar qué es lo que convierte en tributarias, desde un punto de vista constitucional, a las genéricas prestaciones patrimoniales de carácter público. A este respecto, se apunta que según la doctrina del propio TC serán tributarias las que «se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos» (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 15, y 102/2005, de 20 de abril, FJ 6) (FJ 5.º d); mientras que:

[...] en los casos de las prestaciones patrimoniales no tributarias, su finalidad podrá no ser el sostenimiento de los gastos públicos de forma general, sino que se trata de prestaciones con «inequívoca finalidad de interés público» [...] De esta manera, la prestación no será, estrictamente, una nueva fuente de ingresos pú-

blicos, pues con ella «no se persigue derechamente buscar una nueva forma de allegar medios económicos con los que financiar el gasto público, aunque tenga como efecto económico indirecto el de servir también a dicha financiación» (STC 83/2014) (FJ 5.º e).

De lo anterior se deduce que la «inequívoca finalidad de interés público» (expresión ciertamente amplia e inconcreta) es una característica común a todas las prestaciones patrimoniales de carácter público. Así pues, lo que distinguirá a las tributarias de las que no lo son es su contribución a allegar medios económicos con los que financiar los gastos públicos. Llegados a este punto, la referencia al carácter directo o indirecto de esta financiación de lo público no hace sino complicar aún más la cuestión y evidencia un criterio vacilante que bien merece ser precisado. En todo caso, entiendo que se debería haber llegado a la conclusión de que este tipo de contraprestaciones sí merecen ser calificadas como tributarias por, al menos, dos razones:

- a) Porque, tal y como exige la propia doctrina del TC que se acaba de traer a colación, este tipo de contraprestaciones «se satisfacen, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos». Fijémonos en el caso prototípico de la concesión de un servicio público. En efecto, en función de lo que establezca el pliego, las cantidades se abonarán a la Administración o a la concesionaria («directa o indirectamente») y, desde luego, sirven al sostenimiento de los gastos públicos, en tanto que constituyen una fuente de financiación de los servicios públicos, ya que, en función de los casos, complementarán la cantidad que abone el ente público a la concesionaria o, en el supuesto de que lo perciba directamente la Administración, reducirán la cuantía del canon concesional que deba abonarse. Más allá del sistema concreto de remuneración que se haya establecido, parece clara la conexión entre estas contraprestaciones y la financiación del servicio público de que se trate.
- b) Adicionalmente, no debe olvidarse que, aunque incidentalmente, esta cuestión ya fue abordada en la STC 102/2005, de 20 de abril (NFJ019864), sobre tarifas portuarias, en la que se llegó a la conclusión de que las contraprestaciones que los usuarios abonan por la prestación de esos servicios públicos, gestionados en régimen de concesión, han de ser calificadas como tasas. En la referida sentencia se dijo claramente que:

[...] las llamadas «tarifas» por servicios portuarios constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público de naturaleza tributaria. Y son tributos, con independencia de que los denominados servicios portuarios sean prestados por la Autoridad portuaria de forma directa o indirecta, tal y como se desprende, en la actualidad, del párrafo segundo del art. 2.2 a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria (FJ 6.º).

Resulta evidente la contundencia con la que el TC afirmó la irrelevancia de la forma de gestión en la que se preste el servicio público, a la hora de calificar jurídicamente como tributo las prestaciones que se exijan en su virtud. A este respecto, se ha de aclarar el significado del último inciso de la cita jurisprudencial que acabamos de reproducir («tal y como se desprende...»), ya que, sacado de contexto, podría dar lugar a equívocos. En efecto, tras aclarar que la irrelevancia de la forma de gestión del servicio era una consecuencia clara y directa de la propia doctrina anterior del TC, en la sentencia se expresa que –a mayor abundamiento– dicha doctrina había sido recogida expresamente por el legislador en la redacción del párrafo posteriormente suprimido del artículo 2.2 a) de la LGT. Ahora bien, a mi juicio no cabe entender, como ha hecho recientemente el TS (STS de 25 de junio de 2019, rec. núm. 5108/2017 –NFJ074147–, FD 8.º), que el Pleno esté invocando la letra de la LGT para justificar la naturaleza tributaria de unas tarifas recogidas en una norma de 1992. No puede ser así porque el tenor de una ley ordinaria no puede justificar por sí solo un canon de constitucionalidad para enjuiciar otro texto del mismo rango legal. En todo caso, de existir una contradicción entre una ley ordinaria y otra posterior, no nos encontraríamos ante un supuesto de inconstitucionalidad sino de derogación (*lex posterior derogat priori*). En realidad, el fallo de la STC 102/2005 trae causa de, como ya se ha expuesto, la doctrina anterior del propio TC, en particular de la sentada en la STC 185/1995 (NFJ003833) en lo tocante a la reserva de ley relativa a las prestaciones patrimoniales públicas y de la que emana de las SSTC 182/1997 (NFJ005623) y 233/1999 (NFJ008394), que se refieren al concepto de tributo, en las cuales expresamente se afirma que los tributos son prestaciones patrimoniales coactivas que se satisfacen «directa o indirectamente» a los entes públicos. Así, el TC parece que ha cambiado de criterio, lo cual es perfectamente posible, pero habría sido deseable que se hubieran explicitado las razones que han motivado tal modificación.

En cuanto a la reserva de ley, discrepo también de la conclusión que se alcanza en la sentencia porque, en mi opinión, la regulación sustantiva de las PPCPNT es insuficiente y no se colma con la remisión a la normativa de contratos. De hecho, me parece contradictorio que el TC haga alusión al artículo 11.2 de la LCSP («[s]e excluyen, asimismo, de la presente ley las relaciones jurídicas consistentes en la prestación de un servicio público cuya utilización por los usuarios requiera el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general») y, al mismo tiempo, se afirme que la reserva de ley queda salvada por la remisión a esta norma reguladora de la contratación pública. Esto es, la LCSP rige la relación entre Administración y concesionario, pero no, salvo de manera incidental, entre este y el usuario final. De ese modo, es necesario que la ley regule respecto a las PPCPNT quién será el obligado al pago, en qué plazo, qué consecuencias tendrá el impago, cuándo prescribirá la acción para reclamar el impago, etc. En ese sentido, la remisión que en el artículo 20.6 del TRLHL se hace a la ordenanza resulta un ejemplo de «deslegalización» de los elementos esenciales de las PPCPNT, en tanto que lo único que consta en la norma legal es el *nomen iuris* de las contraprestaciones, pero no su régimen sustantivo.

Aún es más, tengo la impresión de que el TC no ha sido consciente de que las actuales PPCPNT van mucho más allá del arquetípico contrato de concesión de obra o servicios. En efecto, desde el momento en que se ha incluido también en este ámbito a todas aquellas personificaciones privadas de la Administración, que constituyen técnicas de gestión directa de los servicios públicos de acuerdo con el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, pueden producirse situaciones en las que no haya ningún contrato. Así, por ejemplo, puede ocurrir en los casos en los que se haya encomendado, por medio de un acuerdo plenario, a una sociedad mercantil completamente pública la prestación de un servicio determinado. Igualmente podría ocurrir con los encargos a medios propios que regula el artículo 32 de la LCSP.

En cuanto a la posible vulneración de la prohibición de discriminación (art. 14 CE), parece que, como bien argumenta el TC, no se dan cita los requisitos relativos de este exigente control de constitucionalidad. No obstante lo anterior, sin pretender que esto sea un vicio de inconstitucionalidad, resulta muy llamativo que con esta regulación los usuarios de un mismo servicio público vayan a pagar tasas o PPCPNT, en función de la concreta forma en que se haya organizado el servicio en cuestión. De hecho, es posible que esta diferencia tenga lugar incluso dentro de un mismo municipio. En efecto, en grandes municipios como Madrid es habitual que convivan técnicas de gestión directa con fórmulas de gestión indirecta en servicios como los polideportivos o las escuelas infantiles. En estos casos, vecinos de una misma entidad local satisfarán por idéntico servicio tasas en los casos de gestión directa (siempre que no haya personificación privada) y PPCPNT, en el resto de supuestos.

Por último, no parece que esta reforma legal vulnere el principio de universalidad presupuestaria, en tanto que no se han alterado las normas de contabilidad pública relativas a los ingresos públicos. Esto es, en los supuestos en los que las contraprestaciones se ingresen directamente en la Administración, o en aquellas sociedades cuyos presupuestos hayan de consolidarse, dichas cantidades aparecerán en el estado de ingresos tanto si son tasas como si son PPCPNT.

En definitiva, es elogiable que el TC haya resuelto esta cuestión en un plazo razonable y mediante una sentencia claramente estructurada. Sin embargo, me temo que no se ha aprovechado la ocasión para definir con nitidez cuál es el concepto constitucional de tributo –cuestión que vuelve una y otra vez– y tampoco se ha acertado, a mi juicio, con la valoración de la escasa regulación de las PPCPNT a la luz de la reserva de ley establecida en el artículo 31.3 de la CE.

## Referencias bibliográficas

- Falcón y Tella, R. (2011). El concepto de tributo «desde la perspectiva constitucional» y la supresión del párrafo segundo del art. 2.2.a) LGT. *Quincena Fiscal*, 11, 7-12.
- Martínez Sánchez, C. (2013). La irrelevancia tributaria de la forma de gestión del servicio: una refutación de la potestad tarifaria. *Tributos Locales*, 112, 89-103.
- Moreno González, S. (2008). La tasa por el servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio: aspectos conflictivos. *Tributos Locales*, 83, 39-66.
- Ramallo Massanet, J. (1996). Tasas, precios públicos y precios privados (hacia un concepto constitucional del tributo). *Civitas Revista Española de Derecho Financiero*, 90, 237-274.