

LAS TASAS COMO MEDIO DE FINANCIACION DE LA HACIENDA DEL ESTADO

Este artículo de **Miguel Cruz Amorós** analiza el potencial papel de las tasas en la financiación de la hacienda del Estado, después de muchos años de desconocimiento, abandono e, incluso, mala prensa de este ingreso público de naturaleza tributaria. Se ponen aquí de manifiesto, y se analizan, los principales problemas con que se enfrentaría un intento de utilización creciente de la tasa en el sistema tributario del Estado: racionalización, legalidad y delimitación con figuras afines. Asimismo, describe el autor la desigual situación de la hacienda del Estado y de las haciendas locales en esta materia, y pone de relieve la necesidad de deslindar definitivamente el campo de aplicación de tasas y precios públicos, así como de precisar sus respectivos conceptos.

1. LA TASA COMO TRIBUTO

LA tasa constituye, como se sabe, conjuntamente con los impuestos y las contribuciones especiales, una de las figuras tributarias admitidas por nuestra Ley General Tributaria. En efecto, su artículo 26, apartado 1, letra d), las define como aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

El artículo 1 de la Ley de 26 de diciembre de 1958, reguladora de las tasas y exacciones parafiscales, se pronuncia en términos parecidos, al definir como tasas las prestaciones pecuniarias legalmente exigibles por la Administración del Estado, organismos autóno-

mos, entidades de derecho público, funcionarios públicos o asimilados, como contraprestación de un servicio, de la utilización del dominio público o del desarrollo de una actividad que afecta de manera particular al obligado.

No obstante, en esta definición pueden observarse residuos de las viejas concepciones en materia de parafiscalidad, como es la referencia a la exigencia de las tasas por funcionarios públicos o asimilados. De aquí que haya de considerarse preferible la definición de la Ley General Tributaria.

En cualquier caso, de ambas definiciones se desprende claramente que la relación directa que cabe establecer entre el sujeto pasivo y la prestación administrativa es lo que diferencia la tasa del impuesto en cuanto categorías tributarias, sin que quepa, en nuestro criterio, basar la distinción en la noción de contraprestación, al tratarse, en ambos casos, de prestaciones patrimoniales de carácter

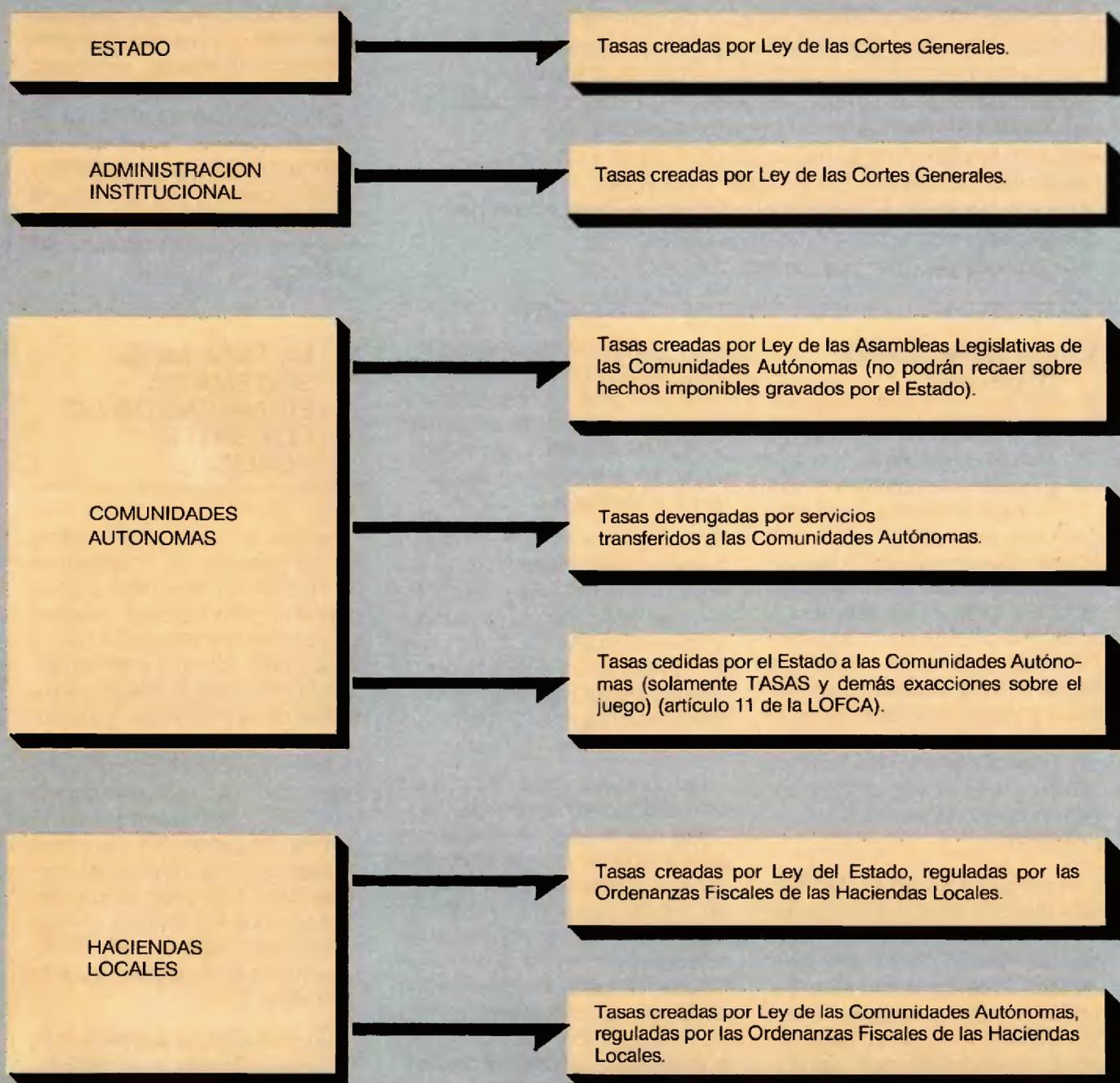
público y coactivo. Así lo ha reconocido la doctrina (1), al señalar que «el impuesto y la tasa tienen, por tanto, la misma estructura jurídica; ambos dan origen a una obligación legal que surge tan pronto como se produce el presupuesto de hecho del que la Ley la hace depender... El elemento diferenciador lo proporciona la naturaleza del presupuesto. El impuesto se conecta con una situación de hecho que... se considera que constituye una manifestación directa o indirecta de... capacidad contributiva. En cambio, el presupuesto de la tasa consiste en una situación de hecho que determina o se relaciona directamente con el desenvolvimiento de una actividad del ente público que se refiere o afecta a la persona del obligado».

2. LA TASA EN EL SISTEMA DE FINANCIACION DE LOS ENTES PUBLICOS

La tasa es una figura presente en los sistemas de financiación de la totalidad de nuestros entes públicos, pero no cabe duda de que su máxima utilización ha correspondido siempre a las haciendas locales, por la mayor proximidad de sus servicios a los administrados. Después de la Constitución, las comunidades autónomas han redescubierto esta figura como alternativa a una financiación basada en impuestos propios, difícil de instrumentar técnicamente y de peor aceptación siempre por los contribuyentes. El esquema vigente sería el representado en la página siguiente (Esquema 1).

Sin embargo, la aportación de las tasas al Presupuesto del Esta-

ESQUEMA 1
LA TASA EN EL SISTEMA DE FINANCIACION
DE LOS ENTES PUBLICOS



CUADRO N.º 1

RECAUDACION PRESUPUESTARIA POR CONCEPTOS Y CAPITULOS
PERIODO: 1978 - 1984
TASAS Y OTROS INGRESOS - CAPITULO III
(En millones de pesetas)

CONCEPTOS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Venta de bienes	2.298	3.820	6.708	7.530	9.944	9.910	21.260
Prestación de servicios de Correos y Telecomunicaciones	19.728	23.349	32.153	41.059	43.733	47.172	51.578
Prestación de servicios de la Administración Financiera	1.845	2.583	2.448	2.638	3.298	3.220	7.584
Otros servicios	252	641	411	373	312	464	591
Canon de superficie de minas	89	174	104	107	127	135	120
Rifas y tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, juego	13.049	27.676	38.585	56.232	49.366	70.816	43.047
Tasas y exacciones parafiscales	14.704	17.022	17.518	17.545	27.846	27.235	35.604
Tasas judiciales	1.369	2.368	2.186	2.712	3.445	4.126	4.811
Reintegros del presupuesto corriente	1.925	3.570	4.573	4.204	4.848	6.627	32.412
Reintegro de ejercicios cerrados	2.223	2.685	5.431	5.403	4.424	8.886	6.515
Recursos eventuales de todos los ramos	2.994	3.253	5.046	3.415	6.069	9.372	6.926
Recargo sobre apremio y prórroga e intereses de demora	2.665	3.240	3.628	4.416	5.046	7.326	10.406
Compensaciones	1.176	1.239	1.392	1.288	1.808	2.290	932
Restantes conceptos del Capítulo III	895	653	417	421	516	3.105	42.772
TOTAL CAPITULO III	65.202	92.273	120.600	147.343	160.382	200.684	264.558

Fuente: «Series recaudatorias Estado y Comunidades Autónomas 1978-1984», Fernando J. NIETO JOVER y Juan B. LAIN ORTEGA, Instituto de Estudios Fiscales, *Serie Documentos*, n.º 12, pág. 110.

do no deja de ser simbólica en estos momentos, como puede comprobarse por el cuadro n.º 1

En 1984, las tasas y exacciones parafiscales produjeron al Estado 35.604 millones de pesetas; 78.651 si sumamos el producto de las tasas relacionadas con el juego. En cualquier caso, un porcentaje insignificante de los ingresos totales o en relación con la recaudación de cualquiera de los impuestos generales. El caso de los servicios de Correos y Telecomunicaciones es totalmente singular por sus características —realmente nos encontramos ante un supuesto que debería instrumentarse mejor como precio—, sin que puedan extraerse consecuencias fiscales significativas de su impor-

tancia en este cuadro. Obsérvese que los ingresos no tributarios por prestación de servicios administrativos son prácticamente inexistentes, mientras que en 1984 han experimentado un aumento muy interesante, de más del 100 por 100, los procedentes de la venta de bienes.

De todas maneras, el protagonismo de la tasa por el juego es evidente si se completa el cuadro n.º 1 con el n.º 2, donde se nos informa de la recaudación consolidada del Estado y las comunidades autónomas por estos conceptos.

En 1985 ha continuado la pérdida de peso específico de la recaudación por tasas en el con-

junto de los ingresos del Estado, con una baja de 1,8 puntos porcentuales en su coeficiente de participación en el transcurso de los últimos cinco años, según datos de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda (2).

A la vista de estos datos, cabría dudar del futuro de la tasa como instrumento para la financiación del Estado y de las posibilidades de recuperar este medio de financiación como complemento significativo de los impuestos. La generalidad y la extensión en el consumo de los servicios públicos esenciales constituye una dificultad no desdeñable, en sentido político y sociológico, para una operación de esta índole, pero la im-

portancia del déficit público y el progresivo agotamiento técnico y psicológico de los impuestos confiere atractivo a un intento de esta naturaleza en los momentos actuales.

La idea ha sido acariciada recientemente por los responsables de nuestras finanzas. Así, en el debate de totalidad sobre convalidación o derogación del Real Decreto-Ley 24/1982, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, el ministro de Economía y Hacienda manifestó que «debe intentarse una mayor utilización del sistema de tasas o del sistema de cuasi precios en la Administración del Estado». En este sentido, anunció su propósito

de presentar ante las Cámaras una Ley de Tasas que regule esta materia. Sin embargo, los numerosos proyectos y borradores de Ley que circularon durante la última legislatura por el Ministerio de Economía y Hacienda no llegaron a cuajar en un proyecto definitivo que pudiera ser remitido a las Cortes.

El retraso tiene su justificación, ya que hay que reconocer que la tarea no es fácil. La reforma de las tasas debería conseguir un mínimo de objetivos, que podemos cifrar en los siguientes (que examinamos pormenorizadamente a continuación):

a) Racionalizar y simplificar las tasas y exacciones fiscales y parafiscales existentes.

b) Flexibilizar legalmente la utilización de este instrumento de financiación pública.

c) Precisar el concepto de precio público y de su régimen para evitar confusiones entre una y otra institución y poder clasificar adecuadamente cada supuesto que se produzca en la realidad. No tiene sentido, en efecto, seguir considerando como tasas o exacciones figuras cuya naturaleza tributaria es más que dudosa.

CUADRO N.º 2

RECAUDACIÓN PRESUPUESTARIA POR CONCEPTOS Y CAPITULOS, INCLUIDOS LOS TRIBUTOS CONCERTADOS Y CEDIDOS A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

PERIODO: 1978 - 1984

TASAS Y OTROS INGRESOS - CAPITULO III

(En millones de pesetas)

CONCEPTOS	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Venta de bienes	2.298	3.820	6.708	7.530	10.122	10.108	21.533
Prestación de servicios de Correos y Telecomunicaciones	19.728	23.349	32.153	41.059	43.733	47.172	51.578
Prestación de servicios de la Administración Financiera	1.845	2.583	2.448	2.638	3.298	3.220	7.584
Otros servicios	252	641	411	373	312	464	591
Canon de superficie de minas	89	174	104	107	129	137	122
Rifas y tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, juego	13.049	27.676	38.585	59.626	65.146	92.389	103.097
Tasas y exacciones parafiscales	14.704	17.022	17.518	17.545	27.847	27.236	35.610
Tasas judiciales	1.369	2.368	2.186	2.712	3.445	4.126	4.811
Reintegros del presupuesto corriente	1.925	3.570	4.573	4.204	4.849	6.627	32.413
Reintegro de ejercicios cerrados	2.223	2.685	5.431	5.403	4.424	8.886	6.515
Recursos eventuales de todos los ramos	2.994	3.253	5.046	3.415	6.069	9.372	6.926
Recargo sobre apremio y prórroga e intereses de demora	2.665	3.240	3.628	4.912	5.752	8.525	12.369
Compensaciones	1.176	1.239	1.392	1.288	1.808	2.290	932
Restantes conceptos del Capítulo III	895	653	417	526	687	3.142	42.902
TOTAL CAPITULO III	65.202	92.273	120.600	151.338	177.621	223.694	326.983

Fuente: «Series recaudatorias Estado y Comunidades Autónomas 1978-1984», Fernando J. NIETO JOVER y Juan B. LAIN ORTEGA, Instituto de Estudios Fiscales, Serie Documentos, n.º 12, pág. 110.

3. RACIONALIZACION Y SIMPLIFICACION DEL SISTEMA DE TASAS Y EXACCIONES FISCALES Y PARAFISCALES EXISTENTE (3)

Todavía arrastramos las consecuencias de la desgraciada historia de lo que se ha denominado como nuestra parafiscalidad: proliferación de figuras tributarias, confusión sobre la normativa aplicable, gestión tributaria fragmentada, recaudación insignificante, etcétera.

Lo primero que hay que tener en cuenta es que la distinción entre tasas fiscales y parafiscales carece hoy de sentido, aunque se siga utilizando por inercia la denominación histórica de tasas y exacciones parafiscales.

Las características de la parafiscalidad serían las siguientes:

1) *Esenciales*

a) *Coactividad.* Las exacciones parafiscales se establecen unilateralmente. No constituyen cotizaciones voluntarias y libres.

b) *Carácter extrapresupuestario.* No se incluyen en el presupuesto de los entes públicos.

c) *Afectación.* Las exacciones parafiscales eran ingresos afectados, en el sentido de que estaban adscritos a determinadas finalidades específicas, muchas veces retributivas.

2) *Accidentales*

a) Sin origen legal en la mayoría de los casos.

b) Vinculación o adscripción a un organismo distinto del Estado, con autonomía administrativa.

c) Su gestión se realiza, con

frecuencia, por servicios distintos de los propiamente fiscales del Estado.

d) Se reconoce a los organismos beneficiarios la facultad de disponer sobre la ordenación o el destino de la exacción.

La Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 1958, la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964 y la Ley de Retribuciones de los Funcionarios Públicos de 4 de mayo de 1965 acabaron con la parafiscalidad española, al restablecer los principios de legalidad e integración presupuestaria de los tributos parafiscales, lo que no quiere decir que desaparecieran, sino que fueron convalidados o legalizados en su mayor parte, manteniendo su vigencia.

La regularización de la parafiscalidad no ha impedido que, esporádicamente, se hayan observado fenómenos de afectación o gestión separada, si bien admitidos por la Ley, ni tampoco que se arrastren todavía ciertas manifestaciones parafiscales, en principio claramente anticonstitucionales, como la fijación de la cuantía de ciertas tasas por Real Decreto.

Hay que anotar también el artículo 5.º de la Ley de Presupuestos de 28 de diciembre de 1969 y el artículo 5.º de la Ley de Presupuestos de 26 de febrero de 1972 y, más recientemente, el artículo 17 del Real Decreto-Ley 18/1976, de 18 de octubre, sobre ordenación económica, que dispuso que el gobierno procedería, a propuesta del Ministerio de Hacienda, por una sola vez y antes del 31 de mayo de 1977, a la revisión de las tasas y tributos parafiscales en vigor, lo que se hizo mediante Real Decreto-Ley de 24 de marzo de 1977, que suprimió una treintena de antiguas tasas o

exacciones parafiscales, trasvasó otras diez al régimen de precios o recursos propios de organismos autónomos y realizó algunas refundiciones.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1981 ordenó la creación de una comisión interministerial, presidida por el Subsecretario de Hacienda, para la revisión y reforma de las tasas y exacciones parafiscales en vigor, a la que se encargaba realizar los estudios conducentes a adecuar su montante al coste de los servicios públicos correspondientes, mandato que quedó incumplido.

También, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido, se han derogado, igualmente, otras diez antiguas exacciones o cánones parafiscales, pero estos tímidos intentos de racionalización no han podido evitar que, como hemos indicado más atrás, subsistan en los momentos actuales más de cien antiguas tasas parafiscales (4).

Como ya hemos comentado en otra parte (5), lo cierto es, sin embargo, que, como consecuencia de todo este proceso, el número de tasas parafiscales españolas se ha reducido notablemente con respecto a la situación resultante de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 1958, pese a que, con bastante impropiedad, se hable todavía muchas veces de tasas parafiscales para designar tributos claramente fiscales que, en su día, nacieron como parafiscales por reunir alguna de las características apuntadas. Fenómeno, por otra parte, que no es exclusivo de la doctrina, sino también de preceptos y disposiciones de toda índole.

Pero, dado el número y diversidad de las tasas y exacciones sub-

sistentes, así como su nulo valor recaudatorio en muchos casos, cualquier intento de reforma debe plantearse inicialmente la consecución y realización de este objetivo, lo que como mínimo supondría:

- La agrupación por hechos im-ponibles de las tasas y exacciones fiscales y parafiscales existentes.
- Supresión de las que carezcan de justificación técnica y recaudatoria.
- Refundición, en su caso.

4. FLEXIBILIDAD LEGAL

El artículo 31, apartado 3, de la Constitución determina que sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley, y, por su parte, la Ley General Tributaria desarrolla el principio de legalidad en su artículo 10, en especial en los apartados a) y b). Según ella:

«Se regulará en todo caso por Ley:

a) La determinación del hecho imponible, del sujeto pasivo, de la base, del tipo de gravamen, del devengo y de todos los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, ... y

b) El establecimiento, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones y demás bonificaciones tributarias».

Establecido que la tasa es un tributo, los dos tipos de tasas que nuestro ordenamiento conoce (las fiscales y las parafiscales) estarán sujetas, en consecuencia, al principio de legalidad por imperio de

la Constitución, que exige que las tasas se establezcan con arreglo a la Ley, principio que se extiende a todos aquellos elementos que las configuran y que permiten determinar su cuantía.

A nivel de Estado y de comunidades autónomas se ha aceptado este planteamiento con las anomalías apuntadas más atrás, que no pueden, sin embargo, tomarse en cuenta para justificar intentos de rebaja de la cota constitucional de legalidad tributaria.

En el nivel local el planteamiento, sin embargo, es distinto (6). La hacienda de los municipios estará constituida, entre otros recursos, por tasas, que podrán ser establecidas o no por los ayuntamientos, dentro de un marco legal muy alejado de la rigidez que padecen los otros entes públicos de nivel territorial superior.

En relación con las tarifas o tipos, las precisiones se reducen a afirmaciones como las siguientes:

- Para la fijación de las tarifas de las tasas cuyas características lo permitan se tendrá en cuenta la capacidad económica de las personas que deban satisfacerlas (artículo 204).

- El importe de las tasas por la utilización privativa o por el aprovechamiento especial de bienes o instalaciones de uso público municipal no podrá exceder del valor del aprovechamiento (artículo 201.1).

- La fijación de las tarifas de las tasas por prestación de servicios y realización de actividades se efectuará de forma que su rendimiento total cubra el coste de aquéllos... (artículo 214).

Llegados aquí, hay que preguntarse necesariamente si es conforme con el principio constitucional de legalidad tributaria esta flexibilidad en materia de tasas de

las haciendas territoriales, y habría que contestar afirmativamente a la pregunta en virtud de los artículos 133.2 (las comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes) y 142 de la propia Constitución (las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas), ya que, en nuestro criterio, la suficiencia debe implicar libertad para la fijación de los tipos de los tributos locales propios, puesto que en caso de venir predeterminados por la Ley del Estado, aun dentro de abanicos flexibles, se comprometería fácilmente la consecución de esa suficiencia garantizada constitucionalmente.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha arrojado, últimamente, sombras en la anterior conclusión. Así,

1.º La sentencia de 4 de febrero de 1983 afirmó que el principio de legalidad en materia tributaria no ha sido consagrado en nuestra Constitución con el rigor que hubiera podido tener en momentos históricos anteriores. Que el artículo 31.3 exige que exista conformidad con la Ley de las prestaciones que se establezcan, pero no impone que el establecimiento haya de hacerse necesariamente por medio de Ley, y que la reserva de Ley hay que entenderla referida sólo a los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria, la creación «ex novo» de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo.

El Tribunal Constitucional abría, pues, la teoría de la flexibilidad del principio de legalidad tributaria que desde entonces no ha cesado de originar incertidumbres en materia tan delicada.

2.º La reciente sentencia de 19 de diciembre de 1985 sostiene que, en aplicación de la doctrina anterior, se ha de estimar contraria a la reserva de Ley en materia tributaria la remisión en blanco que la Ley impugnada (de saneamiento de las haciendas locales) hace a los acuerdos de los ayuntamientos, en lo referente a la fijación del tipo de gravamen a aplicar, ... ya que si bien se determina la base sobre la que ha de aplicarse el recargo, no ocurre lo mismo con el tipo, del que sólo dice que habrá de consistir «en un porcentaje único», con lo que habrán de ser los ayuntamientos, que carecen —a diferencia de las comunidades autónomas— de potestad legislativa, los que habrán de fijar por sí dicho porcentaje con total y absoluta discrecionalidad y sin estar condicionados por límite legal alguno, dado que los preceptos indicados no establecen ningún criterio al que aquéllos hayan de ajustarse, ni tampoco, siquiera, los límites máximo y mínimo entre los que deba quedar comprendido tal porcentaje.

También, que no puede entenderse eliminada la inconstitucionalidad por la necesidad de dar efectividad a los principios de suficiencia de las haciendas locales, autonomía de las corporaciones locales y solidaridad....

3.º Con anterioridad a estas dos sentencias, que contienen el esqueleto de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de legalidad tributaria, éste se había pronunciado el 16 de noviembre de 1981 sobre la posible infracción de la reserva de Ley

tributaria establecida en los artículos 31.3 y 133 de la Constitución por el establecimiento de un canon por una ley del parlamento vasco, que dejaba al reglamento la fijación del importe del mismo y de su forma de devengo.

Según el Tribunal Constitucional, la Constitución exige que el establecimiento de tributos se haga precisamente con arreglo a la Ley, lo que implica la necesidad de que sea el propio parlamento vasco el que determine los elementos esenciales del tributo, si quiera sea con la flexibilidad que una tasa de este género requiere, de manera que aunque su establecimiento concreto quede remitido a una disposición reglamentaria, ésta haya de producirse dentro de los límites fijados por el legislador.

A la vista de todo lo expuesto, en estos momentos la cuestión sería saber qué entiende el Tribunal Constitucional por flexibilidad del principio de legalidad y cuál es su visión del grado de precisión que debe alcanzar la fijación de límites o elementos de un tributo por el legislador, para que, luego, quien carezca de poder legislativo pueda establecer definitivamente el impuesto o la tasa.

Habrà que esperar futuras sentencias del alto tribunal para poder pronunciarse con seguridad al respecto, pero si entre tanto admitimos, como no hay más remedio mientras no se diga lo contrario, que el esquema del texto refundido de 18 de abril de 1986 es constitucional en lo relativo a las tasas locales, y que límites genéricos, como el valor del aprovechamiento o el coste real o previsible del servicio, satisfarían las exigencias del Tribunal Constitucional, no deberían existir mayores inconvenientes para reproducir el mismo esquema a nivel del Estado

o comunidades autónomas. O sea:

a) La Ley crea la tasa y fija los rasgos genéricos de sus elementos, estableciendo unas limitaciones marco, y

b) el gobierno, por Real Decreto, concreta estos últimos.

No debe ocultarse, sin embargo, que es posible que este planteamiento se estime inadmisibile desde la perspectiva de los entes territoriales con poder legislativo propio y, en cambio, se tolere en las haciendas locales.

Resumiendo:

1. La Constitución consagra el principio de legalidad tributaria.

2. El Tribunal Constitucional admite que dicho principio está dotado de cierta flexibilidad, que exige que, como mínimo, la Ley precise los elementos esenciales del tributo, aunque luego la Administración, por vía reglamentaria, pueda acabar de concretarlos.

3. Que no es seguro, sin embargo, el grado de precisión que requerirá en su día el Tribunal Constitucional para entender respetada la Constitución. La sentencia de 19 de diciembre de 1985 habla de límites máximo y mínimo o de criterios a los que haya de ajustarse, pero éste, como puede fácilmente comprenderse, es un terreno poco seguro.

5. LOS PRECIOS PÚBLICOS

La distinción entre precio y tasa es una cuestión clásica de la Hacienda Pública y del Derecho Financiero, minimizada por la escasa significación de los ingresos procedentes del precio en el conjunto de los recursos públicos.

Tanto la tasa como el precio arranca del mismo supuesto de hecho: el ente público entrega directamente ciertos bienes y presta ciertos servicios, siendo posible obtener a cambio un ingreso.

En ambos casos, tendremos ingresos públicos, pero mientras que en el precio la relación que se establece es contractual y voluntaria para quien lo paga, en la tasa aparece la nota de coactividad propia del tributo.

En consecuencia, el precio público se exigirá con técnicas no coactivas, aún con la posibilidad de utilizar el procedimiento de apremio cuando la ley lo autorice, mientras que el incumplimiento en materia de tasas pone en marcha la aplicación del derecho tributario sancionador ordinario: infracciones, sanciones, intereses de demora.

Para llegar a una utilización más generalizada en el sector público del precio, hay dos cuestiones previas a resolver: una de identificación y otra de decisión.

En primer lugar, es necesario identificar claramente los supuestos en los que cabe constitucionalmente utilizar la figura del precio público en lugar de la tasa, por no poderse calificar de coactiva la prestación exigida por la entrega del bien o la prestación del servicio por el sector público.

La separación es difícil porque bienes y servicios habrán de ser vendidos sin obligatoriedad para los usuarios, que deberán tener siempre la posibilidad de abstenerse de su adquisición o de sustituirlos por otros. Si el pago constituye una condición para obtener una determinada ventaja, eso no significa que se convierta en un acto voluntario, sino que seguirá siendo acto debido, al no resultar incompatible la existencia de la

obligación con la derivación de efectos útiles.

Una vez identificado el campo potencial de aplicación del precio público, es necesaria la decisión política de exigirlo con mayor o menor amplitud, porque, juntamente con el objetivo de financiación, el ejecutivo puede perseguir simultáneamente otros, como la educación, redistribución, etc... Muchos servicios de orden administrativo, en los que sería posible la aplicación de precios, se financian tradicionalmente con tributos o cotizaciones sociales: educación, salud, etcétera, o se prestan gratuitamente.

Por tanto, el único criterio imprescindible para la diferenciación entre tasa y precio parece la voluntariedad de la demanda del bien o del servicio por el administrado:

- porque no se la impone el ente público,
- porque cabe la abstención en el consumo, o
- porque existen bienes o servicios sustitutivos.

Debe quedar claro, sin embargo, que, si bien la voluntariedad en la demanda es esencial en el precio, su falta no es imprescindible en la tasa. La relación de precio ha de ser, no obstante, una relación libre.

La teoría jurídica de la distinción entre precio y tasa se encuentra poco desarrollada en España a todos los niveles, sobre todo legislativos, lo que no ha impedido que la Dirección General de lo Contencioso, en dictamen de 20 de mayo de 1982, haya manifestado que «la tasa es una especie de tributo (artículo 26.1.a, de la Ley General Tributaria), es decir, un medio coactivo de que se sirven

los entes públicos para obtener ingresos, y tiene naturaleza jurídico-pública. Por el contrario, el precio, en general, es el contenido de la prestación que debe una de las partes en los contratos sinálgmáticos o bilaterales (el más característico es la compra-venta: artículo 1.445 del Código Civil), siendo su naturaleza jurídico-privada», criterio que conviene al precio privado pero no al público.

Al margen, pues, de los logros que puedan alcanzarse en materia de principio de legalidad, es necesario acometer a nivel legal la diferenciación entre tasa y precio público y determinar con claridad el régimen jurídico de éstos: establecimiento, exigibilidad, etcétera, para lo cual podría partirse de las siguientes premisas:

- a) Sujeto activo: entes públicos y sociedades estatales.
- b) Supuesto de hecho: actividades que se refieran, afecten o beneficien a personas determinadas, principalmente:
 - cesión de uso del dominio público,
 - entregas de bienes,
 - prestaciones de servicios.
- c) Demanda voluntaria de la prestación pública.
- d) Correlación entre el precio y el coste de producción de los bienes o de prestación de los servicios.

La posibilidad de usar ágilmente la tasa, gracias a la flexibilización de las rigideces del principio de legalidad, junto con un empleo más amplio de la figura del precio público, según un régimen jurídico claro y preciso, abriría nuevas alternativas a la financiación de un sector público de servicios, atenuando las críticas al creciente incremento de la presión fiscal, al

ser más aceptable subjetivamente la cesión de recursos al sector público en base al principio de equivalencia que al de capacidad contributiva.

NOTAS

(1) SÁINZ DE BUJANDA, Fernando, *Lecciones de Derecho Financiero*, págs. 128 y ss.

(2) *Informe sobre recaudación*, año 1985.

(3) Las tasas y exacciones convalidadas o reguladas conforme a la Ley de 26 de diciembre de 1958 y las tasas parafiscales y otros recursos en régimen especial superan todavía el número de cien.

(4) Entre la fecha de terminación de este artículo y su corrección, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987 ha suprimido, asimismo, otras seis exacciones parafiscales.

(5) «Las tasas fiscales», en *Curso de Sistema Fiscal Español*, 4ª ed., Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, Madrid, 1983.

(6) Ver texto refundido de 18 de abril de 1986 y, en particular, su título VIII, capítulo III, sección 3ª.