

Ley de Tasas y Precios Públicos versus deslegalización tributaria y parafiscalidad.

Magín PONT MESTRES
Catedrático de Derecho Tributario
y miembro de la A.E.A.F.

SUMARIO.— 1. Introducción.— 2: Motivos de la Ley según el preámbulo.— 3: Contraste entre objetivos anunciados y objetivos reales.— 4: El objetivo de la deslegalización.— 5: El principio constitucional de reserva de ley en relación con el contenido de la Ley. 6: Retorno a la parafiscalidad.— 7: Conclusión.

1. INTRODUCCION

Puede producir alguna sorpresa el hecho de que la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, haya merecido tan escasa atención hasta el presente, por parte de expertos, pasando poco menos que desapercibida si se excluye el revuelo ocasionado por el extraño injerto, incorporado a última hora, a que equivale la Disposición Adicional Cuarta, sobre “tratamiento fiscal de las diferencias de valor resultantes de la comprobación administrativa”, cuyo contenido es absolutamente ajeno al contenido del resto de la Ley.

Algo similar aconteció durante la tramitación legislativa del proyecto, cuya evolución apenas si mereció atención alguna de los medios de comuni-

estudios

cación social, incluidos —lo que es más llamativo— los específicamente dedicados a temas económicos, financieros y tributarios.

Por el contrario, la citada Disposición Adicional Cuarta alumbrada durante la tramitación en el Senado, si bien fue motivo de escasa atención en el momento de su aprobación —por extraño que resulte—, posteriormente ha ido ganando “popularidad” hasta convertirse en frecuente punto de referencia y comentario, a la vez que los especialistas le vienen dedicando especial atención. Ese interés está produciendo involuntariamente un curioso fenómeno consistente en que al darse a conocer dicha Disposición, a efectos de identificación, como Ley de Tasas y Precios Públicos por su inclusión en ella, resulta que el público en general tiene conocimiento un tanto confuso, cuando no erróneo, ya que lo que se da a conocer o se divulga es principalmente la tristemente célebre Adicional Cuarta, que en rigor, es por completo ajena a la Ley, mientras que toda la profunda modificación que se opera en materia de tasas, al igual que los sucedáneos ideados en forma de precios públicos, permanece ignota, sólo captada, hasta ahora, por una muy reducida minoría de tributaristas.

Así las cosas, me propongo en este trabajo efectuar un análisis de la Ley, bien que ceñido, básicamente, a su entronque o conexión con las normas que delimitan las facultades del Poder legislativo, esto es, con el contenido de la Constitución Española vigente. De este estudio excluyo expresamente cuanto se refiere a la Disposición Adicional Cuarta, por entender que, al ser forastera respecto de dicha Ley, ha de examinarse aparte, para evitar interferencias generadoras de confusión y similares (1).

Me propongo, pues, analizar si el contenido propiamente dicho de la Ley de Tasas y Precios Públicos resulta respetuoso con los principios, proclamas y normas constitucionales, habida cuenta que la misma, de entrada, excluye del concepto de tasa un amplio abanico de prestaciones hasta ahora ínsitas en su ámbito.

2. MOTIVOS DE LA LEY SEGUN EL PREAMBULO.

Conviene, en primer lugar, fijar la atención en la exposición de motivos, que pretende justificar el contenido dispositivo.

(1) Tengo casi ultimado un estudio al respecto titulado: “La nueva ficción jurídica de donación para transmisiones onerosas de determinados bienes y derechos en su conexión con la Constitución (Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Tasas y Precios Públicos)”.

estudios

Según el preámbulo, el esfuerzo realizado, a partir de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales, de 26 de diciembre de 1958, no ha podido impedir “que la regulación de las tasas continúe ofreciendo una dispersión y complejidad que dificulta su conocimiento y aplicación, incidiendo, por tanto, en la seguridad jurídica de los administrados, ni tampoco que se arrastren todavía ciertas manifestaciones parafiscales”.

Se infiere de ello que la Ley pretende superar la dispersión y complejidad que, según afirma, ha existido hasta ahora en materia de tasas, con la subsiguiente inseguridad jurídica para los ciudadanos, así como terminar con los últimos vestigios de parafiscalidad, a pesar de afirmarse en el propio preámbulo, que las leyes que cita, promulgadas entre 1958 y 1965, “acabaron con la parafiscalidad española”.

Para garantizar, pues, la seguridad jurídica de los ciudadanos, a la vez que para eliminar los últimos brotes de parafiscalidad, se emana esta Ley, consistente, básicamente, por una parte, en distinguir la tasa de la novedosa figura del precio público, y, por otra, en flexibilizar legalmente la utilización de este instrumento de financiación pública.

¿Cómo concibe la Ley la distinción entre tasa y precio público?

Según la memoria adjunta al Proyecto, esa distinción “es una cuestión clásica de la Hacienda Pública y del Derecho Financiero”, así como que “tanto la tasa como el precio arrancan del mismo supuesto de hecho: el ente público entrega directamente ciertos bienes o presta ciertos servicios, por los que es posible obtener a cambio un ingreso”. En ambos casos, explica, “tendremos ingresos públicos, pero mientras que en el precio, la relación que se establece es contractual y voluntaria para quien la paga, en la tasa aparece la nota de coactividad propia del tributo”; por tanto, “el precio público —afirma la Memoria— se exigirá con técnicas no coactivas, mientras que el incumplimiento en materia de tasas pone en marcha la aplicación del Derecho tributario sancionador ordinario: infracciones, sanciones e intereses de demora”.

La Memoria citada advierte que en la utilización del precio hay dos cuestiones a resolver: una de identificación y otra de decisión.

Respecto a identificación, considera que es necesario fijar 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; y, tras reconocer que la separación es difícil, fundamenta la misma en la voluntariedad que la hace radicar en las características siguientes:

estudios

- La demanda no se la impone el ente público.
- Cabe la abstención en el consumo, o
- Existen bienes o servicios sustitutivos.

En cuanto a la otra cuestión, cual es la **decisión**, la Memoria explica que se trata de “decisión política de exigirlo con mayor o menor amplitud porque juntamente con el objetivo de financiación, el Ejecutivo debe perseguir simultáneamente otros, como equidad, redistribución, etc.”.

Con sólo estas breves referencias, ya se observa que, delimitados de esta guisa los precios públicos como contraprestaciones por la utilización voluntaria o el aprovechamiento especial del dominio público, o por servicios que no sean obligatorios o que puedan ser prestados o realizados por el sector privado, la secular figura de la tasa se evanesce en gran parte y subsiste sólo con carácter un tanto residual.

Obviamente la dicotomía ideada por la Ley en los ingresos públicos procedentes de la utilización del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades, exige la modificación, entre otros, del artículo 26.1.a) de la Ley General Tributaria, tal como así lo hace, reduciendo notablemente el marco conceptual de la tasa.

En resumen, señala el preámbulo, que con la presente Ley se pretende básicamente:

- “a) Disponer de un instrumento legal para la racionalización y simplificación del sistema tributario y, en concreto, del subsistema de tasas y exacciones parafiscales, que permita, al mismo tiempo, diferenciar la financiación presupuestaria mediante ingresos tributarios en base a la combinación del principio de equivalencia con el de capacidad contributiva.**
- b) Flexibilizar legalmente la utilización de este instrumento de financiación pública, mediante la incorporación al régimen tributario general de los criterios de la legislación reguladora de las Haciendas Locales y de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de legalidad en materia tributaria.**
- c) Delimitar los conceptos de tasa y precios públicos, así como el régimen de exigencia de estos últimos. Con ello dejarán de producirse confusiones entre una y otra institución y podrán clasificarse adecuadamente los distintos supuestos que vayan apareciendo en la realidad.”**

Según puede apreciarse, el preámbulo vaticina una serie de ventajas técnicas en la Ley, que, obviamente, no basta con aseverarlas. Es preciso, sobre todo, verificarlas y comprobarlas.

estudios

3. CONTRASTE ENTRE OBJETIVOS ANUNCIADOS Y OBJETIVOS REALES.

3.1. En cuanto a tasas.

El anterior ordenamiento en materia de Tasas y Exacciones Parafiscales que, ya ha sido dicho, arrancaba de la Ley del mismo nombre, de 26 de diciembre de 1958, seguida de la Ley de Reforma Tributaria de 11 de junio de 1964, de la Ley de Retribuciones de 1965, y de otras normas posteriores, se cimentaba en el respeto al principio de legalidad. Basta recordar el artículo tercero de la primera de las leyes citadas: "No podrá establecerse ninguna tasa ni exacción parafiscal sino por Ley votada en Cortes".

Esta inexcusable supeditación al principio de legalidad, terminó con la anarquía parafiscal que proliferó en nuestro país, al igual que en otros, durante un par de décadas, en las que las llamadas exacciones parafiscales surgieron con pareja facilidad y espontaneidad a como afloran las setas en húmedas y silvestres umbrías otoñales (2). En la medida en que se redujo el fenómeno parafiscal, aumentó, obviamente, la seguridad jurídica de los ciudadanos, seguridad que, en lo concerniente a tasas y exacciones parafiscales, ha seguido manteniéndose en términos generales.

De donde, sin negar que la seguridad jurídica del ciudadano sea siempre mejorable en todos los órdenes, es lo cierto que en materia de tasas se hallaba garantizada, sobre todo en lo que afecta a eliminación de la arbitrariedad.

En cuanto a los últimos reductos de parafiscalidad que todavía pudieran subsistir y resistir un tanto estoicamente, ha de aceptarse que, de existir, eran ínfimos y con clara tendencia a desaparecer.

Si ésta es la realidad, resulta obvio que la Ley no puede haberse concebido acorde con los objetivos de garantizar la seguridad jurídica y de terminar con el fenómeno parafiscal, ya que estos logros habían sido alcanzados en lo fundamental, por lo que resulta obligado entender que la Ley ancla sus anhelos en otro tipo de objetivos, que voy a tratar de desvelar.

En primer lugar, es de notar, por lo llamativo que resulta, que se escinde del concepto de tasa y consecuentemente del de tributo, una parte importante de su contenido tal como hasta ahora se hallaba configurado, para

(2) Escribe TORRES LOPEZ que, "en nuestra patria es fundamentalmente en los años cuarenta cuando tiene lugar el amplio desarrollo de la parafiscalidad" (Los tributos parafiscales. Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública, número 67, enero-febrero 1976, pág. 2.122).

estudios

reconducirlo al marco del precio público. Los artículos 6 y 24, son contundentes, según puede apreciarse de la literalidad que se transcribe, expresiva, respectivamente, del concepto de una y otro.

"Artículo 6.— Las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público, que se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos, cuando concurren las dos siguientes circunstancias:

- a) Que sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.
- b) Que no puedan prestarse o realizarse por el sector privado, por cuanto impliquen intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación del ejercicio de autoridad o porque, en relación a dichos servicios, esté establecida su reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente."

"Artículo 24.

1. Tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por:

- a) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.
- b) Las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas por los servicios públicos postales.
- c) La prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando concurren algunas de las circunstancias siguientes:
 - Que los servicios o las actividades no sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.
 - Que los servicios o las actividades sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado, por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

2. A efectos de lo dispuesto en la letra c) del número anterior no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados:

- a) Cuando les venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.
- b) Cuando constituya condición previa para realizar cualquier actividad u obtener derechos o efectos jurídicos determinados."

estudios

En segundo lugar el saldo residual que permanece ínsito en las tasas se deslegaliza parcialmente, al facultarse sibilamente al Gobierno, en el artículo 10, para establecerlas. He aquí el texto (3):

"1. La creación y determinación de los elementos esenciales de las tasas deberá realizarse con arreglo a la Ley.

2. Son elementos esenciales de las tasas los determinados por la presente Ley en el capítulo siguiente.

Con sujeción a lo dispuesto en el mismo, el Gobierno, mediante Real Decreto, podrá acordar la aplicación y desarrollar la regulación de cada tasa."

Cierto que esto no excluye que la tasa deba regularse por Ley, pero también lo es que lo hace de tal forma que abre suficientes rendijas a través de las que pueda soslayarse al menos parcialmente. Obsérvese, si no, que tras ordenar que "la creación y determinación de los elementos esenciales de las tasas deberá realizarse con arreglo a la Ley", el artículo 20 preceptúa:

"Los proyectos de Real Decreto que acuerden la aplicación de una tasa y aquéllos que desarrollen la regulación de la cuantía de la misma deberán incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración una Memoria económico-financiera sobre el coste, o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta.

La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de la disposición."

Estamos, como puede apreciarse, ante unos preceptos ínsitos en los artículos 10 y 20, que parecen expresamente redactados para generar confusión, con el propósito de conseguir que, bajo aparente respeto del principio de reserva de Ley, pueda, no obstante, el Gobierno emanar tasas con fijación de cuantía y de otros elementos esenciales. Si además se tiene en cuenta que el texto definitivo de dichos preceptos fue conse-

- (3) Es de observar que en el trámite parlamentario se quiso suavizar la referida deslegalización, ya que el precepto del proyecto de Ley aprobado por el Gobierno decía: "El Gobierno mediante Real Decreto aprobado a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda y a iniciativa, en su caso, del titular del Departamento correspondiente y previo dictamen del Consejo de Estado, podrá, en el marco de la presente Ley, acordar la aplicación de tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades, así como fijar o modificar su cuantía" (art. 9.2.).



estudios

cuencia de retoques varios a partir del texto del proyecto en el transcurso del trámite parlamentario, precisamente para contrarrestar la oposición de diversos grupos parlamentarios que denunciaron la deslegalización en que incidía, se aprecia todavía mejor la calculada confusión buscada por los redactores (4).

Con ello empieza ya a descorrerse el velo que pretendía envolver y disimular el verdadero objeto de esta Ley y con ello el trecho que media “tra il dire ed il fare”.

3.2. Respecto a precios públicos.

En lo que concierne a la configuración del precio público, los inspiradores y autores de la Ley —eufemísticamente el legislador— hacen un colosal esfuerzo, para inventar lo ininventable cual es distinguirlo de la tasa, aunque, al final, esa temeraria audacia se quede en pedestre intento, ya que no va más allá de la mera apariencia o del puro espejismo.

Así la voluntariedad que se predica del precio público como característica distintiva de la tasa, bien por no exigirse la demanda o por existir concurrencia del sector privado, aparte constituir una falacia, es más un confuso recurso abstracto que un instrumento de viabilidad práctica, toda vez, y por ejemplo, que las “valoraciones y tasaciones”, los “servicios académicos” o los “servicios sanitarios”, o no son de demanda obligada, o,

- (4) El empeño en disfrazar la deslegalización se pone en evidencia, por ejemplo, en la modificación introducida en el Congreso al artículo 19, convertido en el 20, según texto ya reproducido, que originalmente decía: “Los proyectos de Reales Decretos de puesta en vigor o determinación de la cuantía de una tasa, deberán...” (Boletín Oficial de las Cortes. Congreso de los Diputados. III Legislatura, serie A. Proyectos de Ley, núm. 82.1. de 12-5-88, pág. 5). Compárese este texto, con el que figura definitivamente en la Ley y se verá la rebuscada sutileza del cambio a efectos de camuflar la deslegalización.

También se percibe con la incorporación por el Senado de un nuevo artículo, concretamente el 5, que no figuraba en el proyecto inicial, ni fue incorporado por el Congreso. Su texto es como sigue: “El establecimiento de tasas o precios públicos por la prestación de los servicios públicos de justicia, educación, sanidad, protección civil o asistencia social, sólo podrán efectuarse en los términos previstos en la Ley o leyes reguladoras de los servicios de que se trate, sin perjuicio de su regulación y aplicación, cuando aquéllos lo autoricen de conformidad con la presente Ley”.

Fácilmente se percibe que esas modificaciones e incorporaciones de última hora pretenden disimular o envolver en la duda, la deslegalización de referencia.

estudios

si lo son, puede existir concurrencia del sector privado. Sin embargo, se tipifican en el proyecto como tasas.

Por otra parte, si se trata de servicios susceptibles de ser realizados por el sector privado, está claro que la Administración Pública al competir en concurrencia con dicho sector, no actúa revestida de facultades especiales que entrañen una situación jurídica excepcional, en base al llamado **poder de imperio**, en relación con los particulares.

En otras palabras, si hay concurrencia, debe existir igualdad en las normas aplicables, sin discriminación subjetiva alguna.

En tal caso, los ingresos que obtiene la Administración Pública, sin dejar de ser ingresos públicos en razón del ente que los percibe, lo son conforme a vínculo y relaciones reguladas por normas de Derecho privado.

Si no se respeta este principio, y se fuerzan las cosas hasta el extremo que en los supuestos de concurrencia con el sector privado se predique que se trata de servicios o actividades efectuadas en régimen de Derecho público, como se hace en la Ley, obviamente se desnaturaliza todo, quiebran conceptos jurídicos seculares, se genera confusión, y, en definitiva, entramos en el mundo de la anarquía y de la arbitrariedad, esto es, en el antidercho.

Si esto es lo que se quiere, puede asegurarse que la Ley lo consigue. Pero, eso sí, a costa de hundirse en la arbitrariedad y de sembrar desconcierto con seria erosión de la seguridad jurídica del contribuyente, por más que según la Memoria del proyecto, se pretenda lo contrario. La Ley, tercamente, quiere separar a la fuerza lo que, en rigor, no resulta separable, ya que es una misma realidad.

Se empeña en escindir lo inescindible cual es "la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público", que reconduce a tasas unas veces y, artificiosamente, a precios públicos otras, con absoluto desprecio de la doctrina científica pacientemente elaborada, tanto económica como jurídica (5), desprecio que rubrica con una afirmación de insólita autosuficiencia cual la de que "la regulación de los precios públicos llena una laguna clamorosa de nuestro ordenamiento positivo".

-
- (5) "Es tradicional en la doctrina jurídica tributaria la clasificación de los tributos en tres clases: impuestos, contribuciones especiales y tasas. La clasificación es paralela aunque de naturaleza distinta, a la elaborada en la Economía Financiera por la llamada teoría de los precios que se funda en la mayor o menor divisibilidad o indivisibilidad de la utilidad" (SAINZ DE BUJANDA, F., Notas de Derecho Financiero. Tomo I, vol. 2, Madrid, 1967, pág. 108).



estudios

Lo verdaderamente clamoroso y hasta estremecedor, es que esto se diga en una Memoria justificativa de un proyecto de Ley.

En el flamante texto legal, se aprecia con claridad el propósito de orillar el principio constitucional de reserva de ley en materia de prestaciones patrimoniales de carácter público, y acorde con esa filosofía se hace tabla rasa de todo. Así, cual si hubiere dado con la piedra filosofal, separa una serie de servicios o actividades del ámbito de las tasas, pero manteniéndolas en régimen de Derecho público, con lo que se viene en saber que la realización de actividades o prestación de servicios por parte del Estado, que no sean de solicitud obligatoria y que sean susceptibles de ser prestadas o realizadas por el sector privado, constituye una actuación con poder de imperio, ya que sólo así se explica que se someta a normas en régimen de Derecho público.

Este es el gran invento de la Ley. Ya se puede bucear por la doctrina que se quiera, que no se hallará nada remotamente similar. Podrán encontrarse posiciones, respecto a dichas actividades públicas, que distingan las tasas de los precios, pero ¡atención!, se entiende en general precios que generan ingresos públicos, obtenidos en régimen de Derecho privado (6).

Lo inaudito es la mezcla o revoltijo, producto de una interesada confusión conceptual. No importa que las relaciones sean claramente de Derecho privado. Al legislador, convertido al parecer en ser omnímodo, le basta con decir que se hallan sometidas al Derecho público, y ... todo resuelto.

Aunque es abundante la doctrina susceptible de traer a colación al respecto, me limito a efectuar un reducido espiguelo por considerarlo suficiente a efectos de este trabajo. Así, el maestro italiano GIANNINI escribe respecto a la distinción entre ingresos de Derecho privado y tasas, algo tan esclarecedor como que “cuando del conjunto de las normas positivas que regulan una determinada relación se desprende que ésta ha sido configurada con arreglo al esquema del contrato, la prestación del usuario tiene carácter privado; cuando, por el contrario, resulte que con arreglo a la regulación legal de la relación la fuente de las obligaciones de las par-

- (6) Al examinar la distinción entre tasas e ingresos de Derecho privado, esto es, la diferencia entre un tipo de ingresos de Derecho público —tasas— y los ingresos de Derecho privado, GIANNINI escribe: “... se advierte que las tasas, dada su correlación en el sentido ya apuntado con una determinada rama de la actividad del ente público, son las más cercanas a los ingresos de Derecho privado, constituidos por retribuciones que se deben a un ente público en virtud de un negocio jurídico privado” (Instituciones de Derecho Tributario. Traducción española. EDESA, Madrid, 1957, pág. 54).

estudios

tes deba reconducirse, no a la voluntad de éstas, sino directamente a la ley, la prestación del particular asume el carácter jurídico de tasa" (7).

En similar sentido, SAINZ DE BUJANDA puntualiza que "el problema se reduce a establecer si son un precio (contraprestación contractual) o una tasa (ingreso de Derecho público)" (8).

FERREIRO concreta que cuando la Administración actúa como tal Administración pública, como titular del poder de imperio, esto es, cuando se coloca en una situación jurídica de poder excepcional "situación que consiste esencialmente en el poder de hacer prevalecer coactivamente su voluntad sobre la de los particulares" (9), sus actos están "normal, fundamentalmente regulados por normas de Derecho público, y a normas de Derecho público se someten las relaciones de la Administración con los otros sujetos de derecho" (10). Por el contrario "son ingresos de Derecho privado aquéllos que la Administración realiza actuando como un particular, sometida en los vínculos y relaciones con los administrados que posibilitan la realización de estos ingresos, fundamental y normalmente a normas de Derecho privado" (11).

Digamos, en fin y a modo de resumen, que la distinción entre ingresos de Derecho privado y de Derecho público se basa bien en la forma, es decir, en la presencia o no presencia de coactividad, bien en la naturaleza de la relación, que origina el ingreso, que es privada en relaciones jurídicas de carácter contractual y pública en relaciones nacidas de la Ley (12).

(7) Ob. cit., pág. 59.

(8) Ob. cit., pág. 91.

(9) FERREIRO LAPATZA, J. J. Curso de Derecho Financiero español. 9ª Edición. Marcial Pons, Madrid, 1987, pág. 104.

(10) Ob. cit., pág. 193.

(11) Ob. cit., pág. 193.

(12) BAYONA y SOLER, al referirse a la tipología de los ingresos de Derecho público, distinguen entre ordinarios y extraordinarios, siendo los primeros, tributos, sanciones e ingresos de monopolio, y, los segundos, empréstitos públicos, impuestos extraordinarios e inflación. (Derecho Financiero, Ed. Compas. Alicante, 1987, pág. 625.) Estos autores dedican especial atención, en esta obra, al análisis de los ingresos de Derecho privado y a los de Derecho público en los capítulos 14, 15 y 16, págs. 557 a 649.

estudios

4. EL OBJETIVO DE LA DESLEGALIZACION.

A medida que vamos avanzando en el examen de la Ley, se ve con creciente claridad su verdadera finalidad, consistente en alejar al máximo posible los precios públicos del principio de legalidad. Véase, si no, el contenido del artículo 25.1. de la Ley, que es como sigue:

“La fijación o modificación de la cuantía de los precios públicos, se realizará salvo que una Ley especial disponga lo contrario:

- a) Por orden del Departamento ministerial del que dependa el órgano o ente que ha de percibirlos y a propuesta de éstos.**
- b) Directamente por los organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero, previa autorización del Ministerio de que dependan, cuando se trate de precios correspondientes a la prestación de servicios o la venta de bienes que constituyan el objeto de su actividad.”**

Como puede verse en lo que concierne a los precios públicos, ni siquiera se pretende operar con decretos; basta orden ministerial o ni tan siquiera ésta. Mas, curiosamente, ese alejamiento del principio de legalidad, que es verdadera marginación, al supuesto amparo de la distinción entre relación acontractual en el precio público y relación coloreada de coactividad en la tasa, no excluye, según la Ley, que la relación contractual en que se dice fundamentar el precio público, utilice el procedimiento de apremio, como si de tributos se tratase, con total olvido de las normas de Derecho privado. Es decir, se excluye el precio público de los tributos por basarse en una relación acontractual, pero se sigue aplicando el Derecho público en su más prístina característica, cual es, en lo que aquí concierne, la coactividad (13).

He aquí cómo lejos de pretender incrementar la seguridad jurídica del administrado y de terminar con los últimos vestigios de la parafiscalidad, lo que se persigue es eliminar el corsé de la reserva de Ley, al objeto de dar vía libre a la discrecionalidad de la Administración Pública, por más que el preámbulo de la Ley se empeñe en predicar que entre los objetivos básicos se halla incrementar la seguridad jurídica y terminar con los últimos

(13) En relación a esta característica, y, en general sobre el tema objeto de estudio, ver el excelente trabajo de VIZCAINO CALDERON, “Ingresos de Derecho público o de Derecho privado”. Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 11, año 1981, págs. 133 a 139.

estudios

brotos de parafiscalidad.

Se trata de establecer prestaciones patrimoniales de Derecho público, o sea, verdaderos tributos, que no estén sujetas a las exigencias del principio de legalidad.

Se pretende, en definitiva, detraer de la esfera del Poder legislativo un área pública sometida a su competencia. Y esto conecta directamente con expresas proclamas insitas en la Constitución Española vigente que vetan la deslegalización y la sitúan extramuros de la misma.

5. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RESERVA DE LA LEY EN RELACION CON EL CONTENIDO DE LA LEY.

Corresponde al Poder legislativo, a través del que el pueblo manifiesta su voluntad valiéndose de los representantes elegidos mediante sufragio universal, emanar las leyes que establecen prestaciones patrimoniales. Es así como se encauza la tutela del valor humano fundamental, cual es el de libertad.

Con claridad lo ordena el artículo 31.3. de la Constitución: "Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley".

Obviamente y sin duda alguna, el precepto constitucional comprende todas las prestaciones patrimoniales de carácter público y no sólo las tributarias, como subrepticamente pretende la Ley, por lo que el enorme esfuerzo imaginativo de la misma resulta inútil ya que tanto lo que llama tasa como lo que denomina precios públicos, son prestaciones públicas que tienen reserva de Ley. Con razón no exenta de cierto sentido premonitorio, tiene afirmado el Tribunal Supremo que "el artículo 31 de la Constitución, en su párrafo tercero, reserva a la Ley, en su estricto sentido formal, el establecimiento de cualesquiera prestaciones personales o patrimoniales de carácter público, en coherencia con una milenaria tradición cuya raíz se encuentra en las Cortes medievales de Aragón y Castilla" (14).

Y resulta inútil también, tan sobrehumano esfuerzo, en lo que concierne al empeño puesto en cimentarlo en doctrina del Tribunal Constitucional que, según la Memoria del proyecto, flexibiliza el principio de legalidad tributaria en la sentencia de 4 de febrero de 1983, siendo que las

(14) Sentencia de 19 de septiembre de 1986.

estudios

sentencias de 19 de diciembre de 1985 (15) y de 17 de febrero de 1987 (16) relativas a la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de Haciendas Locales cuidan de fijar el exacto alcance de esa supuesta flexibilidad.

La verdad es que, como afirma FERREIRO, la Constitución no reconoce ni se refiere nunca, ni en sus preceptos ni en sus palabras a prestaciones patrimoniales de Derecho público, que consistan en la entrega de una suma de dinero, que no deriven de un tributo o de una sanción (17).

Es así como la Ley hace inevitable su frontal colisión con el principio constitucional de reserva de ley, por más esfuerzos de maquillaje de su verdadero rostro que se efectuasen en los últimos escalones de su elaboración parlamentaria. Dado que su fijación y modificación pueden realizarse, según el citado artículo 26, por Orden de un Departamento ministerial o por un organismo autónomo, resulta que las Cortes Generales que ejercen la potestad legislativa del Estado, conforme establece el artículo 66.2. de la Constitución, desconocerán su establecimiento, cuantía y todos los elementos esenciales de que se componen.

Al marginar los precios públicos del principio de reserva de ley, mediante su artificiosa exclusión de las tasas, se socavan a la vez, otros principios constitucionales, cuales, el principio de publicidad de las normas (18), ya que no tiene por qué ser publicado, con inevitable impacto en la seguridad jurídica que se erosiona seriamente; el principio de seguridad jurídica (19), no sólo por esta razón, sino porque el establecimiento de un precio público dependerá de la discrecionalidad de determinar cuándo un servicio o actividad es de solicitud o recepción voluntaria, determinación que puede efectuarse por vía reglamentaria; el principio de interdicción de la arbitrariedad (20), por cuanto es efecto que genera la vulneración

(15) Se refiere a la inconstitucionalidad del artículo 8.1. de dicha Ley que facultaba a los Ayuntamientos para establecer un gravamen complementario sobre la cuota del I.R.P.F.

(16) Se refiere a la inconstitucionalidad del artículo 13.1. de la misma Ley, que facultaba a los Ayuntamientos para fijar libremente los tipos de gravamen de la Contribución Territorial Urbana y de la Rústica y Pecuaria.

(17) Cfr. Ob. cit., pág. 393.

(18) Artículo 9.3. de la Constitución Española vigente.

(19) Id., id.

(20) Artículo 9.3. de la Constitución Española vigente.

estudios

de los principios anteriores; el principio de igualdad (21), en razón a la discriminación que representa conferir la posibilidad de exigir el cumplimiento relativo a pago mediante el procedimiento de apremio a la Administración Pública, según establece el artículo 27.6. de la Ley, en contraste con la estricta sujeción a normas de Derecho privado, cuando el servicio o la actividad es realizada por el sector privado; y el principio de libre concurrencia en el mercado (22), toda vez que el reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado lleva implícito que la Administración Pública, cuando actúa en competencia con el sector privado, no disponga de privilegios, ni prerrogativas especiales.

Lo que ocurre, si bien se miran las cosas, es que la Ley no sólo pretende no terminar con la parafiscalidad sino fortalecerla y acrecentarla, bien que, eso sí, con apariencia de sometimiento a la legalidad, a modo de mascarada o pantomima. Se trata, en último término, y a costa de los atropellos jurídicos que sea, de legalizar la parafiscalidad, con todo lo que supone de torna a un pasado que se creía definitivamente superado, en el que, aquélla, polucionó casi toda la Administración Pública.

Se trata, en fin, de dejar plena libertad al Poder ejecutivo para que obre sin límite alguno, tal como se dice en la Memoria que acompañaba al proyecto, cuando atribuye al Ejecutivo la decisión de exigir o no los precios públicos, ponderando equidad, redistribución, etc.

6. RETORNO A LA PARAFISCALIDAD.

Ese "revival" de tan singular especie de corruptela (23), otrora floreciente, aconseja dedicarle alguna atención.

La Ley que se examina, tras referirse en su preámbulo, como se dijo en las primeras páginas, al hecho de que todavía se arrastran ciertas manifestaciones parafiscales, dice aspirar a que las mismas se eliminen totalmente.

(21) Artículo 14, C.E.

(22) Artículo 38, C.E.

(23) El origen de los tributos parafiscales —escriben CORTES y MARTÍN— "es muy variado y aparece unido a las características del Estado moderno; fundamentalmente venían a quebrar dos principios basilares del ordenamiento tributario: el principio de legalidad y el de la racionalización del sistema tributario" (Ordenamiento tributario español. Ed. Civitas, Madrid, 1977, pág. 206).

estudios

6.1. Noción.

Aunque el fenómeno es bien conocido, permítaseme hacer una breve mención de lo que la doctrina jurídica ha venido entendiendo, con carácter general, por parafiscalidad, desde que MORSELLI publicase en 1938 un estudio sobre este fenómeno aunque sin utilizar esta expresión (24) que hizo fortuna al aparecer por primera vez en el llamado Inventario Schuman en 1946 en Francia (25). Así, SANCHEZ ASIAIN la define como “técnica puesta en práctica por los modernos Estados intervencionistas para allegar de modo coactivo recursos con los que hacer frente a la financiación de determinados organismos de naturaleza autónoma, siendo las notas características de tales ingresos el no estar contabilizados en el Presupuesto del Estado y su afección específica a un fin concreto” (26).

VICENTE-ARCHE afirma: “La realidad es que cualquier detracción coactiva del Estado sobre las economías particulares tendrá forzosamente naturaleza jurídica de impuesto, tasa o contribución especial. De estas detracciones coactivas, unas forman el sistema tributario, y otras quedan al margen de este sistema, pese a que su naturaleza jurídica no difiera de las primeras. Estas últimas son las denominadas exacciones parafiscales” (27).

Y, MATEO RODRIGUEZ, tras señalar que los textos legislativos reguladores del fenómeno parafiscal tienen como primordial preocupación la implantación de la legalidad tributaria, establecida en los preceptos constitucionales y eludida por una numerosa serie de gravámenes que habían nacido al margen de los principios generales en los que se inscribe la regulación jurídica de los tributos, afirma que constituye exacción parafiscal, “toda percepción que, reuniendo los caracteres propios del instituto jurídico tributo, escape, en todo o en parte, al régimen jurídico aplicable al sistema tributario y, en consecuencia, a los principios jurídicos que presiden dicho ordenamiento...” (28).

(24) Vid. MATEO RODRIGUEZ, L. La tributación parafiscal. Colegio Universitario de León. 1978, pág. 25, pie.

(25) Vid. MATEO RODRIGUEZ, ob. cit., pág. 34, pie.

(26) Apuntes sobre la parafiscalidad. Boletín de Estudios Económicos, núm. 44. Deusto, 1958, pág. 205.

(27) Notas de Derecho Financiero a la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 25-1-58 Revista Administración Pública. Madrid, 1959, pág. 380.

(28) Ob. cit., pág. 77.

estudios

Si acorde con esa concepción, la parafiscalidad elude el régimen jurídico aplicable al sistema tributario y a sus principios ordenadores (29) y resulta que lo que dice proponerse la Ley, en lo que aquí interesa, es terminar con los últimos brotes o manifestaciones parafiscales, cuando en realidad lo que consigue es todo lo contrario, veamos, brevemente desde esta perspectiva de la parafiscalidad cómo opera para alcanzarlo.

6.2. Mutilación de las tasas y glorificación de los precios públicos.

El análisis efectuado en páginas precedentes ha puesto de manifiesto que una cosa es lo que dice pretender y otra muy distinta lo que realmente pretende.

La mera comparación entre la noción legal de tasa que contenía el artículo 26.1.a) de la Ley General Tributaria (30) y la que contiene el texto modificado por la Disposición Adicional Primera, en concordancia con el artículo 6 de la nueva Ley, antes transcrito, ilumina respecto al ámbito objetivo de las tasas en uno y otro texto, de suerte que el sustituido es

(29) El afán de construir una teoría sobre la parafiscalidad dio lugar en las décadas de los 40 y 50 a que se dedicara atención al tema por parte de algunos autores a partir del primer trabajo ya citado de MORSELLI. Así, MERIGOT publicó un artículo titulado "Éléments d'une théorie de la parafiscalité" (Revue de Science et de Legislation Financières, Tomo XLI, año 1949), en el que señala que "con el término parafiscalidad, que ha enriquecido recientemente el vocabulario financiero, se cobija un fenómeno que presenta gran interés tanto desde el punto de vista teórico como desde el marco de la práctica" (pág. 134). El propio MORSELLI, en 1951, publicó un nuevo trabajo: "Le point de vue théorique de la parafiscalité" (Revue de Science... cit. Tomo XLIII), en el que escribe que "es necesario convencerse que es imposible subsumir la parafiscalidad en el viejo tronco del impuesto político" (pág. 99). Este trabajo mereció una dura crítica de LAUFENBURGER, en la propia publicación y volumen, en la que afirma que "Morselli se verá seriamente apurado para mantener su teoría contra viento y marea" (página 342). La réplica de este autor no se hizo esperar, haciendo gala de buen talante al escribir que "estoy agradecido al profesor Laufenburger por haber atacado mi teoría en tres puntos, ya que su crítica me facilita la ocasión de desarrollarla en una próxima ocasión" (Ob. cit., mismo volumen, pág. 767).

(30) "Tasas son 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".

estudios

mucho más amplio que el nuevo, excluyéndose en éste, respecto de aquél, una parte de las prestaciones de servicios públicos y de actividades realizadas por la Administración que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo, así como toda la utilización del dominio público.

Y bien, ¿cuál es la regulación jurídica que se reserva para los conceptos excluidos de las tasas?

La ofrece con claridad el artículo 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, también transcrito páginas atrás.

De su texto salta a la vista la dirección tomada por el legislador para efectuar el desglose del concepto de tasa. Consiste en reducir éste, con atribución de la importante parte desglosada a los llamados precios públicos, bien entendido que éstos, quedan expresamente excluidos en la innovadora Ley de la consideración de tributos.

Esa insólita novedad abre toda suerte de posibilidades al Ejecutivo para establecer la fijación o modificación de la cuantía de los precios públicos, sin que deba someterse apenas a exigencias formales. Y a tenor del artículo 26 puede establecerse, según ya ha sido dicho, por cada Ministerio e incluso por cada organismo autónomo.

Resulta de ello que, una serie de contraprestaciones de servicios o actividades realizadas por la Administración Pública inmersas en el concepto de tributo-tasa según el texto que ha sido sustituido de la Ley General Tributaria y, de esta suerte, su fijación queda extramuros de la reserva de Ley. Y lo mismo acontece con las contraprestaciones que se satisfagan por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, por más que en éste, como observa CORS MEYA, "se tipifica un aprovechamiento, un beneficio directo o inducido, que permite fácilmente poderle aplicar un gravamen de forma parecida a aquéllos otros tributos que gravan un beneficio obtenido y generado desde el sector privado" (31).

Ya hemos dicho antes que aparece como incuestionable que esa marginación del principio de reserva de Ley, y la subsiguiente facultad de fijación de los precios públicos por órganos del Poder ejecutivo, no es coherente con el contenido de la Exposición de Motivos que literalmente predica la eliminación de las manifestaciones parafiscales que todavía se arrastran. Y no sólo no es coherente sino que, repetimos, constituye un retorno, aumentado y corregido, a la parafiscalidad, retorno que se produce, además, de sopetón y a grandes dosis, al modo del más acendrado

(31) Las tasas en el marco de un sistema tributario justo. Civitas. Revista española de Derecho Financiero, núm. 51. Madrid, 1986, pág. 332.

estudios

modelo del Estado intervencionista, por más que como afirma MATEO RODRIGUEZ, la parafiscalidad “constituye un movimiento regresivo en el desarrollo perfeccionista de la actividad financiera” (32).

Resulta, pues, por lo que llevamos visto, que la Ley de Tasas y Precios Públicos pretende terminar con las últimas manifestaciones de parafiscalidad, por medio, precisamente, del más descarado retorno a la parafiscalidad en dimensiones tales que desbordan cualquier posible comparación con el pasado, y lo hace a través de una especie de extraña glorificación de los precios públicos. Obviamente, mayor contradicción no cabe, ya que no existe posibilidad alguna de armonizar y compatibilizar los propósitos con los hechos, bien entendido que, como escribió TROTABAS hace ya varias décadas, “desde la óptica del Derecho fiscal no hay parafiscalidad que se sostenga; o bien la percepción se apoya sobre la legalidad presupuestaria y fiscal, que justifica su incorporación a las materias fiscales, o bien esta legalidad falta y la percepción sólo se justifica como los precios en el ámbito del ordenamiento privado” (33).

6.3. Incursión de la parafiscalidad en el nuevo y limitado reducto de las tasas.

No acaba todo con lo dicho, ya que la parafiscalidad no sólo emerge con fuerza a través de los precios públicos, sino que incluso lo hace, bien que más solapadamente, en las tasas, pues si bien el artículo 10.1. establece que “la creación y determinación de los elementos esenciales de las tasas deberán realizarse con arreglo a la Ley”, el apartado 2 abre un resquicio para soslayarlo al establecer que:

“Son elementos esenciales de las tasas los determinados por la presente Ley en el capítulo siguiente. Con sujeción a lo dispuesto en el mismo, el Gobierno, mediante Real Decreto, podrá acordar la aplicación y desarrollar la regulación de cada tasa.”

Y ese resquicio se utiliza en el artículo 20 al disponer que la aplica-

(32) Ob. cit., pág. 83.

(33) Ensayo de delimitación del Derecho fiscal a través de la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado. Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, núm. 13. Madrid, 1954, pág. 19.

estudios

ción de las tasas y la regulación de su cuantía podrá hacerse mediante Real Decreto.

Dado que la cuantía es un elemento esencial en todo tributo, sólo puede regularse por Ley, tal como preceptúa el artículo 10.a) de la Ley General Tributaria, que, ciertamente, habrá de resultar, ahora, modificado en virtud de lo que establece el artículo 9 de la Ley que se recurre, al disponer en el apartado 1.b) que las tasas se regirán “por la presente Ley, por la Ley General Tributaria y la Ley General Presupuestaria en cuanto no preceptúen lo contrario”. Y lo contrario es, precisamente, lo que dispone el transcrito artículo 20, en lo que concierne a la cuantía de las tasas, con claro retorno a la parafiscalidad.

Ciertamente, todo cuanto aquí decimos referido a la parafiscalidad, podría entenderse mera abstracción o ejercicio escolástico, si no fuere porque la Constitución Española vigente, proclama, según hemos dicho, como principio de obligado respeto para el legislador, la reserva de la Ley, de suerte que éste, sólo puede operar intramuros de dicho principio. Su enunciado, recordemos, es contundente: “Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley”. Y tanto las tasas como los precios públicos son prestaciones patrimoniales de carácter público, por lo que quedan sujetos al principio de reserva de ley (34). Es más, como, según hemos dicho, no existen otras prestaciones patrimoniales de carácter público que los tributos y las sanciones, y habida cuenta que los preceptos de referencia no son subsumibles en sanciones, es claro que son tributos.

(34) Considera CRUZ AMOROS, que “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” (Las Tasas como medio de financiación de la Hacienda del Estado. Papeles de Economía, números 30/31, año 1987, pág. 315). La opinión de este autor adquiere muy relevante significación, no sólo por desempeñar la función de Director General de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda, sino porque el contenido del trabajo al que corresponde la cita transcrita se halla en gran parte incorporado al texto de la Memoria explicativa del proyecto de Ley, e incluso parcialmente a su preámbulo, sin que, por supuesto, se haya recogido el contenido de dicha cita que abunda en el criterio de que la fijación de la cuantía de la tasa mediante Decreto es inconstitucional. No obstante, el proyecto establecía que por Real Decreto se determinaría la cuantía de la tasa (art. 20). He aquí cómo la inconstitucionalidad de la Ley resulta reconocida, incluso, en alguna esfera del propio Ministerio.

estudios

6.4. Poder de imperio y facultades excepcionales; puntualizaciones.

Cabe en lo posible, o al menos es lícito pensar, a la vista del contenido de la Ley que nos ocupa, que el legislador se ha confundido o trata de confundir cuando escinde una parte importante del contenido de las tasas, convirtiéndolo, quirománticamente, en precios públicos, ya que éstos tienen unas exigencias conceptuales, que, por más libre que aquél sea para emanar normas de Derecho positivo, no puede ignorarlas haciendo tabla rasa —que es lo que aquí ha hecho— de las mismas, sembrando la confusión, la desorientación y la incertidumbre.

Y es que una cosa es, como advierte MARTINEZ LAFUENTE, que la Administración actúe “revestida de una serie de facultades excepcionales que entraña una situación jurídica exorbitante o excepcional en relación con los particulares”, en cuyo supuesto se dice que “la Administración actúa con poder de imperio”, y sus actos “están normal y fundamentalmente regulados por normas de Derecho público y a tales normas se someten las relaciones de la Administración con los otros sujetos de Derecho”, de forma que los ingresos que percibe son de Derecho público; y, otra cosa, son los ingresos de Derecho privado, que surgen cuando la Administración los obtiene “actuando como un particular, sometido en los vínculos y relaciones con los administrados que posibilitan la obtención de tales ingresos a normas de Derecho privado” (35).

Obviamente cuando la Administración actúa en concurrencia o competencia con el sector privado en la prestación de servicios o realización de actividades, sólo puede hacerlo a través de vínculos y relaciones reguladas por normas de Derecho privado. Otra cosa no resulta pensable en el marco jurídico de un Estado de Derecho. Y es que, como observa SAINZ DE BUJANDA, el problema en torno a las tasas y a los precios “se plantea con toda su crudeza al analizar la distinción entre las tasas y los precios privados o contraprestaciones de Derecho privado, que constituyen las figuras-límite de tales categorías” (36).

Lo que no es posible es que se pretenda mantener la posición de privilegio, al margen de las exigencias que esta posición lleva implícitas en todo Estado de Derecho. No puede ser lícito, en modo alguno, tratar de camuflar la incapacidad técnica y funcional del Estado para gestionar un sistema tributario que responda a las necesidades públicas sentidas, mediante

(35) Revista Impuestos, núm. 5. Madrid, 1988, pág. 36.

(36) Ob. cit., pág. 91.

estudios

un sistema paralelo de carácter parafiscal, libre de trabas legislativas, emanado a espaldas de la voluntad popular, con claro menosprecio e incluso burla de la misma, ya que, en definitiva, todo se reduce a cambiar el nombre, sustituyendo el correcto de tasa, por el sucedáneo y bastardo de precios públicos.

Y lo que tampoco es posible, es que el legislador se atribuya licencia para resolver a su antojo y conveniencia, qué relaciones jurídicas han de ser reguladas por normas de Derecho privado y cuáles por relaciones de Derecho público, ya que si de facultad omnímoda se tratare, es claro que se tambalearía el propio Estado de Derecho. Puede el legislador, si quiere, excluir determinadas actividades o servicios públicos del concepto de tasas para reconducirlas a precios, cuando se refiera a las que se lleven a cabo mediante relaciones contractuales, pero ¡atención! se reconducirá en todo caso a precios privados, en los términos en que lo expresa SAINZ DE BUJANDA en la cita recién transcrita, o en los que lo hace GIANNINI de forma esclarecedora, al afirmar que habiéndose de buscar el fundamento de la distinción de los ingresos en la naturaleza de la relación que les da origen, resulta que “o se trata de una relación contractual en la que la obligación de pago de la suma debida al ente público se base en la voluntad de las partes, o se trata, por el contrario, de una relación que surge por obra de la ley, sin que la voluntad del particular tenga más misión que poner en movimiento el mecanismo legal. En el primer caso se tiene un ingreso de Derecho privado; en el segundo, una tasa” (37).

Con claridad meridiana se aprecia, pues, que en el caso concreto de los precios públicos a que se refiere la Ley que se examina, entendidos como contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o realización de actividades que no sean de solicitud obligatoria y que sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado, las relaciones jurídicas que se configuran no pueden ser más que de naturaleza jurídico-privada y por tanto reguladas por normas de Derecho privado, ya que de no ser así y atribuirles título jurídico-público supone una completa desnaturalización de dichas relaciones, que, no se olvide, son consecuencia de actividades realizadas en concurrencia con el sector privado. Por otra parte, constituye una contradicción imponer régimen jurídico-público a dichas contraprestaciones y excluirlas de su consideración de tributos-tasas. En otros términos, o bien se trata de servicios y actividades que generan ingresos cuya legitimación la genera un título de naturaleza jurídico-privada, en cuyo caso puede decirse que la prestación la paga el

(37) Ob. cit., pág. 56.

estudios

usuario, o bien se trata de ingresos cuya legitimación es jurídico-pública y, por ello, como tiene dicho GARCIA DE ENTERRIA, "no se pagan por el público, sino que se sostienen" (38).

No cabe, pues, confusión al respecto, salvo, claro está, que lo que se pretenda sea, precisamente, confundir, para disimular, por más que no se consiga, lo que FERREIRO llama "resurrección impetuosa del fenómeno de la parafiscalidad" (39).

En definitiva, la Ley está ya ahí, en plena vigencia. Sólo el Tribunal Constitucional puede evitar que la nueva normativa permanezca en el sistema tributario español al resolver el recurso de inconstitucionalidad presentado al efecto.

7. CONCLUSION.

A través del análisis efectuado de la Ley objeto de examen, ceñido, básicamente, a su compatibilidad o incompatibilidad con la Constitución Española vigente, se aprecia, con claridad, que no obstante el empeño puesto por sus redactores para enrevesar el objetivo perseguido de deslegalización de las tasas por el novedoso cauce de los precios públicos, camuflándolos en el propósito de fortalecer la seguridad jurídica de los administrados y en el de liquidar los vestigios de parafiscalidad subsistentes, no han logrado coronar su pretensión por constituir, seguramente, lo que bien puede llamarse "misión imposible".

Al menos, un análisis mínimamente serio y coherente así lo pone en evidencia. El fielato del artículo 31.3. de la Constitución veda todo tipo de frivolidades y de licencias al respecto, de suerte que en tanto los precios públicos constituyan prestaciones patrimoniales de carácter público tal como se infiere de la Ley, han de ser respetuosos con el principio de reserva de ley, y, por tanto, no hay deslegalización que valga. El híbrido travestismo a que equivale la configuración que se ha dado a los precios públicos, que, en rigor, no se sabe exactamente lo que son en términos jurídicos, no resulta de recibo.

Al Estado de Derecho que proclama el artículo primero de la Constitución, con sus mecanismos tuteladores de las garantías constitucionales, le corresponde, una vez más, dejar constancia de su existencia y presencia.

(38) Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos (Revista de Administración Pública, núm. 12, septiembre 1953, pág. 135).

(39) Ob. cit., pág. 396.